

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 8 No. 15, julio-diciembre 2018

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 8 No. 15
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.353.094

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 María Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

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

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Editor digital OJS *Sebastián Cruz Barbosa*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros / Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

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

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 peered 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: (5411) 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
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. RAMÍREZ LÓPEZ,
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
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. 8 No. 15
julio-diciembre 2018

Presentación *pág. 10-12*

Carlos M. Vilas

Artículos

Luján Menazzi, *pág. 13-40*

¿Una comunidad profesional de la obra pública?
Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la
última dictadura (1976-1981)

A professional community in public works?

*Businessmen, engineers and public officers during dictatorship
in Argentina (1976-1981)*

Elsa Pereyra, *pág. 41-65*

Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel
subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de
Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)
*Resources and knowledge in the construction of power at the
subnational level: the experience of the team of the Ministry
of Economy of the Province of Buenos Aires (1987-2007)*

Gisela Cánovas Herrera, *pág. 67-87*

Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada
feminista para el debate de la organización social del
cuidado en Argentina

*Women and welfare regimes. A feminist perspective to assess
the social organization of care in Argentina*

Erika Van Rompaey, *pág. 89-106*

La calidad del cuidado como desafío de las políticas
públicas de atención a la dependencia

*The quality of care as a challenge for public policies addressed
at the elderly and disabled people*

Javier Moro, *pág. 107-137*

Diez años del sistema de promoción y protección de los
derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde
el Conurbano Bonaerense

*Advancing and protecting children and teen-agers' rights in
Greater Buenos Aires municipalities: A ten-years appraisal*

Malena Victoria Hopp y Eliana Lijterman, pág. 139-171

Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina

Labor, social policies and “deserving” subjects of assistance: agreements and debates in Argentina’s new neoliberal environment

Juan Pablo Hudson, pág. 173-205

Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos

Promoting cooperative self-management through public policies: the Alianza Cambiemos approach

Graciela Mingo y Elisa Sarrot, pág. 207-231

Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)

The State and social actors in public policies.

The case of Pro.Cre.Ar in Entre Ríos Province

Reseñas

Darío Melossi, pág. 233-235

Controlar el Delito, Controlar la Sociedad. Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVII al XXI

Reseña de Maximiliano Korstanje

Gabriel Vommaro, coordinador, pág. 237-242

Estado, democracia y derechos en Argentina.

Controversias en torno a los años kirchneristas

Reseña de Salvador Martínez

Indicaciones a los autores, pág. 244-246

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Relaciones e instituciones informales como la amistad, el compañerismo, las comunidades intelectuales o profesionales, el vecindario, el patronazgo, son el cemento blando que en las sociedades complejas une los intersticios que siempre existen entre las instituciones formales, sancionadas por la ley. El modo en que se articulan las instituciones formales y las informales imprime características particulares al desempeño efectivo de las sociedades. Esto es algo que el historiador y antropólogo Eric Wolf (1923-1999) señaló hace algo más de medio siglo, cuando aún el auge del neoinstitucionalismo no había desembarcado en estas playas. Wolf se refirió a prácticas sociales que definían lealtades, solidaridades y enfrentamientos en el entramado de interacciones individuales y colectivas, que permiten a los sujetos avanzar de manera creativa hacia sus objetivos, a través de los acotamientos planteados por las instituciones formales.

La formación de agrupamientos sobre la base de este tipo de lealtades sustantivas, por diferenciación pero no necesariamente exclusión con las lealtades y afinidades formales del civismo, la ciudadanía u otras derivados del plexo normativo/imperativo del Estado, constituyen recursos de poder a los que los actores echan mano con fines variados. La intensidad de estas relaciones intersticiales ha dado pie a su asimilación a relaciones de parentesco: las *familias políticas*, la *familia judicial*.

Igual que en otras áreas de la vida social, lo que empieza como esporádico o informal deviene persistente y formal merced al reconocimiento explícito o a la tolerancia de la autoridad pública en la promoción de los intereses de sus integrantes: colegios profesionales, cámaras empresariales, asociaciones categoriales, *lobbies*. La literatura sobre políticas públicas abunda en estudios sobre el involucramiento y eficacia de estos actores en la formación de las agendas y en el tejido de redes de incidencia en las acciones públicas que de manera directa o indirecta se refieren a asuntos de su interés.

El presente número de la **RPPP** se inicia con dos estudios sobre el papel de estas comunidades informales y su gravitación en otras tantas áreas de política pública. El artículo de Luján Menazzi rastrea el funcionamiento de esta articulación público-privada durante la última dictadura militar en el terreno de la obra pública. La autora identifica la existencia de una comunidad profesional y empresarial vinculada al desarrollo de obras públicas y su articulación con las áreas del gobierno que definen los presupuestos

y asignan las obras, con un frecuente tránsito de funcionarios públicos y empresarios privados que se mueven de un lado a otro de la diferenciación institucional, define una convergencia de intereses simbólicos y materiales y legitima la caracterización de esta etapa como dictadura *cívico-militar*. Lo mismo que en otras sociedades capitalistas, la eficiencia empresarial (matriz de costos, productividad, impacto ambiental, etc.) y la proximidad, a través de una variedad de prácticas formales e informales, a los lugares del entramado institucional donde se toman las decisiones de política, han contribuido a configurar uno de los ámbitos estratégicos del poder político-corporativo, al vertiginoso crecimiento de patrimonios empresariales y al prestigio social de sus titulares, con fronteras difusas entre el interés público y el privado.

Elsa Pereyra presenta el caso de un grupo de funcionarios y profesionales que, a partir de una comunidad de ideas, formación técnica y voluntad política enfrentó los desafíos planteados por un profundo desbarajuste fiscal y a reducir su impacto sobre la población más vulnerable. Su artículo analiza la experiencia del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007 desde el punto de vista de la construcción de capacidades analíticas, políticas y técnicas. Para ello, reconstruye el proceso que condujo a la creación de la cuasi-moneda conocida como “Patacón”, como ejemplo del tipo de producciones que caracterizaron la actuación de ese colectivo de funcionarios. El análisis de los modos en que se combinaron política y técnica en las intervenciones del equipo económico provincial, permite a la autora componer perfiles de actores estatales más complejos que los estilizados en la literatura predominante en el campo de las políticas públicas.

Los tres artículos siguientes son estudios sobre las políticas del cuidado, un asunto que en años recientes ha ingresado a la arena de las políticas públicas. Gisela Cánovas Herrera pone el foco en los debates acerca de la organización social del cuidado, en el marco de los estudios del bienestar y los aportes del feminismo. La Asignación Universal por Hijo es tomada como caso que permite a la autora indagar los supuestos relacionados con el rol implícitamente asignado a las mujeres en esta política social y sus efectos sobre su participación en el mercado de trabajo. Erika Van Rompaey examina el concepto de calidad del cuidado en domicilio de personas en situación de dependencia y sus distintos abordajes, para reflexionar sobre el impacto que tienen las condiciones materiales y técnicas de la atención ofrecida por el Estado en la protección del derecho a ser cuidado; toma como referencia la experiencia reciente de Uruguay, donde se ha diseñado e implementado una nueva política de cuidados que cuenta con una prestación orientada específicamente hacia los cuidados en domicilio. El texto de Javier Moro analiza el desempeño de las nuevas áreas municipales de atención a la niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Sostiene el autor que el énfasis en el eje de atención en el ámbito doméstico-familiar en desmedro de la expansión de una oferta programática de promoción y acceso a derechos plantea un alcance limitado y restrictivo de

la transformación declamada en la normativa. El artículo postula la adopción de una “nueva arquitectura” institucional que contemple los alcances de la política de niñez y adolescencia en el nivel local, la definición del problema con la que trabajan estas áreas y una mirada territorial de las políticas sociales.

Las acciones de asistencia dirigidas a grupos vulnerables de población (planes de empleo de emergencia, transferencias condicionadas de ingreso, subsidios específicos) integraron una parte importante de las políticas sociales de los años recientes. Además de la discusión respecto de la eficacia de esas acciones para enfrentar las problemáticas a las que apuntan, se registraron debates acerca de las condiciones objetivas y subjetivas efectivamente reunidas por los receptores de la asistencia, frecuentemente teñidos de tonalidades discriminatorias. El artículo de Malena Hopp y Eliana Lijterman reconstruye los argumentos y controversias suscitadas en torno a estos programas en los sujetos destinatarios y en trabajadores integrados a mercados de trabajo.

Juan Pablo Hudson discute el cambio del enfoque institucional registrado a partir del cambio de gobierno de 2015 respecto de las políticas de empleo dirigidas a sectores desempleados o de empleo precario, destacando el énfasis en el emprendedorismo y el individualismo, así como en el asociativismo *libre* por contraste con la promoción de formación de cooperativas y los amplios programas de estímulo a la economía popular y a sus más dinámicos actores de los gobiernos que se sucedieron entre 2002 y 2015. Finalmente Graciela Mingo y Elisa Sarrot enfocan las interacciones entre Estado y una variedad de actores sociales y laborales en el plan Pro.Cre.Ar (2012-2015) en un municipio de la provincia de Entre Ríos, como política activa para facilitar el acceso de sectores medios de la sociedad a la vivienda propia; un programa que también ha sufrido recortes y reorientaciones en los años recientes.

Carlos M. Vilas
Director

¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976 - 1981)

A professional community in public works? Businessmen, engineers and public officers during dictatorship in Argentina (1976 - 1981)

Luján Menazzi

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.
Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
Investigadora Asistente del CONICET.
lmenazzi@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo indaga la existencia de una comunidad profesional vinculada al desarrollo de obras públicas, durante los primeros cinco años de la última dictadura militar argentina. Para ello se analizan las formaciones disciplinares, carreras profesionales, instancias de encuentro, diálogos, críticas e intercambios de los actores del universo de la obra pública a los fines de determinar perspectivas comunes respecto al sector, su historia y sus necesidades, así como trayectorias y pertenencias entrecruzadas en ámbitos públicos y privados. También, se busca indagar en qué medida tuvo esa comunidad profesional oportunidad de materializar sus orientaciones, cuán porosas fueron las fronteras entre el Estado y la esfera privada en el área de la obra pública en esa coyuntura y las continuidades y rupturas con períodos previos y posteriores.

Fecha de recepción:

13.12.17

Fecha de aprobación:

14.5.18

Palabras Clave: comunidad profesional – obras públicas – ingenieros – empresarios – funcionarios.

Abstract

This article focuses on the existence of a professional community linked to the development of public works, with crossed trajectories and multiple belongings in public and private areas during the last military dictatorship. Based on the analysis of professional trajectories, meetings and dialogues, critiques and exchanges, the article seeks to investigate the existence of a professional community and in what ways it materialized its orientations within the framework of the last dictatorship. It also seeks to study how porous were the boundaries between public and private fields in the area of public works in that period and the continuities and ruptures with previous times.

Key words: *professional community – public works – engineers – businessmen – public officers.*

1. Introducción¹

El análisis de los vínculos entre Estado y actores políticos, económicos y técnicos se nutre de diversas corrientes teóricas. Por un lado, a partir de los clásicos trabajos de Oszlak y O'Donnell (1981) y Scokpol (1985) entre otros, el Estado como actor con capacidad de incidencia y objetivos propios se convirtió en tema relevante a analizar, alejándose de perspectivas que subsumían su rol a intereses de clase o a un mero reflejo de pujas sociales. Así, las burocracias se volvieron sugerentes objetos de análisis, en tanto tienen peso en las definiciones e implementaciones de las políticas públicas.²

También, cobraron cada vez más relevancia los análisis de las elites técnicas que por dentro y por fuera del Estado constituyeron progresivamente campos disciplinares en diálogo con la conformación de agencias estatales.³ A su vez, el cuestionamiento a la identificación entre burguesía y Estado implicó un auge de los estudios sobre empresarios en América Latina a partir de 1975 (Luna Ledesma y Puga Espinosa 2007).⁴

Tal como señala Marques, a pesar de la relevancia dada a las burocracias estatales y las empresas privadas, “son muy escasos los estudios empíricamente basados que intentan investigar la acción de ambos, siendo más raros aún los análisis centrados en las complejas relaciones entre actores estatales y actores privados” (Marques 1999:341). Desde esta perspectiva, en trabajos anteriores se buscó indagar los vínculos entre el gobierno nacional durante la última dictadura militar y cámaras empresarias ligadas a la industria

de la construcción, actores que, a primera vista, tenían gran afinidad con los postulados ideológicos del Proceso y habían gozado de particular llegada.⁵

Así, se indagaron los vínculos público – privados a través del análisis de los posicionamientos de la Cámara Argentina de la Construcción respecto al Proceso, sus articulaciones y cambiantes vínculos a lo largo del período (Menazzi 2017a). También se indagaron los perfiles de los funcionarios públicos del área de obras públicas, con la finalidad de identificar las trayectorias profesionales y su origen disciplinar (Menazzi 2017b). A partir de estas indagaciones fueron emergiendo nuevos interrogantes respecto a los vínculos público – privados y la permeabilidad del Estado, alejándonos de ideas como influencia, privatización o captura de áreas del Estado, y pensando conceptualmente otras nociones que permitieran iluminar vínculos más lábiles y cambiantes, donde las fronteras entre lo público y lo privado quedaban desdibujadas. Los estrechos vínculos personales, la pertenencia a una disciplina común, los tránsitos por las mismas organizaciones profesionales y empresarias, las trayectorias profesionales cruzadas y cierta unidad de criterio acerca de cuestiones generales y sectoriales daban cuenta de la pertenencia a un universo común por parte de dirigentes empresarios y funcionarios de la cartera de obras públicas. Así, la noción de comunidad profesional resultó más sugerente para avanzar en esta indagación. De acuerdo a Marques:

entiéndese aquí por comunidad profesional un campo asociado a prácticas profesionales y de saber constituidos por la suma de asociaciones y organizaciones concretas, así como y principalmente por la comunión de una determinada visión de sociedad y de su objeto de intervención (...) un ambiente o campo en que los actores concretos actúan (colectivos o no) (...) Como ambiente, la comunidad engloba a los profesionales del sector, sus organizaciones representativas y todas las empresas y entidades que militan en el área (...) así como las relaciones y vínculos entre ellas
(Marques 1998:23).

La noción tiene la virtud de englobar actores públicos y privados matizando la frontera entre ambos, atendiendo a los vínculos informales, personales, profesionales, institucionales, *tenues y fluidos* en torno a determinado sector de actividad.⁶

En el marco de estas interrogantes, este artículo busca indagar la existencia de una comunidad profesional vinculada al desarrollo de obras públicas en el período inicial de la última dictadura, entre 1976 y 1981, en que la presidencia de facto estuvo a cargo del general Jorge Rafael Videla.⁷ A partir del análisis de las trayectorias profesionales, de las instancias de encuentro y de los diálogos, críticas e intercambios establecidos, se analiza

en qué medida existía una comunidad profesional vinculada al quehacer de la obra pública y de qué modos tuvo esta comunidad oportunidad de materializar sus orientaciones en ese marco autoritario. Se busca indagar también, cuán porosas fueron las fronteras entre lo público y lo privado y las continuidades y rupturas con períodos previos.

El universo de la obra pública resulta particularmente rico e interesante por varias cuestiones. Se trata de un área con gran incidencia económica, en tanto tiene una importante participación en el PBI, requiere grandes inversiones y temporalidades extensas para materializar resultados. Tiene un alto componente técnico reivindicado por sus protagonistas, y exige vínculos muy estrechos con actores privados de peso. Esto implica que se conforma un universo relativamente estable y cerrado, en el que el ingreso no es tan sencillo, por sus exigencias técnicas y por sus requerimientos de capital en el caso de las empresas. Al margen, resulta central para la economía argentina dado su carácter reactivador, su demanda de mano de obra o como variable de ajuste. Todas estas características ponen en tensión con los criterios políticos y económicos que guían las decisiones sobre regulación e inversión en la materia.⁸

El golpe de estado del 24 de marzo de 1976 generó muchas expectativas en el universo de grandes y medianos empresarios de la construcción por su afinidad político-ideológica. En los primeros años, el gobierno militar sostuvo una importante inversión en obra pública.⁹ En discusión con ciertas representaciones y autorrepresentaciones del Proceso como quiebre y ruptura total, se apunta a indagar las líneas de continuidad más que de ruptura en el universo de los actores ligados al área de obra pública.¹⁰ Así, resulta útil retomar perspectivas que además de “pensar a la dictadura militar en clave política” (Canelo 2008:16) hacen énfasis en colocar a la Dictadura en la trama de sentido de la historia argentina, y no como algo desvinculado de ésta (Quiroga 2005; Vezzetti 2002). En este sentido, vale la pena observar el entrecruzamiento de actores civiles y militares en la conformación del entramado social que integró el Proceso (Suriano 2005).

La noción de comunidad profesional supone incorporar a actores de diversa clase: individuos (funcionarios, profesionales, dirigentes empresarios, empresarios), instituciones (cámaras empresarias, agrupaciones profesionales, reparticiones estatales), sus respectivos posicionamientos y, por sobre todo, focalizar en los vínculos entre esta variedad de actores. En este sentido se seleccionaron, además funcionarios e instituciones, escenarios, situaciones e instancias varias de intercambio: jornadas de obra pública, cenas y almuerzos de camaradería, festejos institucionales, anuncio de planes y proyectos, inauguración de obras, que nos permiten asomarnos a los rituales, las escenificaciones y las ceremonias, los reclamos mutuos y las representaciones frente a diversos interlocutores. (Hammersley y Atkinson 1994; Taylor y Bogdan 1986). El muestreo de actores, instituciones y situaciones resulta en todos los casos teórico y, gradual, guiado por la teoría emergente (Glaser y Strauss 1967). El foco está puesto en dar cuenta de la existencia

de la comunidad profesional, por lo que se incorpora al análisis a aquellos funcionarios nacionales y provinciales vinculados a la obra pública que activamente participan de instancias de contacto e intercambio, y se reconocen mutuamente como integrantes de un ámbito común. Se toman principalmente cargos jerárquicos de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas a nivel nacional, funcionarios que tuvieron gran estabilidad a lo largo de los primeros años del Proceso y algunos titulares provinciales de relevancia. Respecto a las instituciones del sector, se trata de un universo vasto en que conviven diversos actores que se alían o enfrentan de acuerdo a coyunturas específicas.

Trabajaremos con tres instituciones que consideramos particularmente relevantes, activas, relacionadas entre sí y con el universo público: la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Asociación Argentina de Carreteras (AAC) y el Centro Argentino de Ingenieros (CAI).¹¹ La reconstrucción de trayectorias, posicionamientos, discursos y vínculos de los actores integrantes del universo de la obra pública se realizó cruzando diversas fuentes, principalmente publicaciones periódicas especializadas vinculadas a la construcción, que se hacían eco de los nombramientos y antecedentes de los funcionarios, las celebraciones del sector, inauguraciones, discursos, actos, intercambios epistolares, agasajos, licitaciones, planes, anuncios, leyes, decretos y debates.¹²

El artículo está compuesto por cuatro secciones, siendo la primera esta introducción. El segundo segmento se enfoca en avanzar sobre elementos que nos permitan dar cuenta de la existencia de una comunidad profesional: las trayectorias de funcionarios y dirigentes de organizaciones empresarias y profesionales, intentando detectar coincidencias; los rituales de presentación, las miradas comunes respecto a la historia del sector, sus períodos de oro y decadencia y concepciones compartidas que trascienden lo sectorial, respecto a lo público y lo privado, la técnica y la política. La tercera parte analiza algunas diferencias internas, desaveniencias, decepciones y reclamos. Por último, en la cuarta sección se realizan algunas reflexiones para concluir.

2. Trayectorias cruzadas, perspectivas históricas y concepciones comunes: la comunidad profesional

2.1. Perfiles profesionales de funcionarios y dirigentes: trayectorias cruzadas

Al inicio del Proceso, durante el gobierno del general Jorge Rafael Videla, se pueden identificar distintos perfiles en los cargos vinculados al quehacer de la obra pública. Caracterizaremos esquemáticamente tres agrupamientos de acuerdo a las trayectorias profesionales de los funcionarios.¹³

Los cargos principales a nivel nacional ligados a la obra pública fueron ocupados por profesionales que tenían larga trayectoria en ese ámbito como funcionarios en distintas reparticiones gubernamentales, asesores y / o directivos de grandes intervenciones públicas. Dentro de ese primer universo, sirven como ejemplo las trayectorias profesionales del Secretario de Estado de Obras y Servicios Públicos, Ing. Federico Camba, el Subsecretario de Obras Públicas, Ing. Federico Alfredo Batrosse; el Subsecretario de Transporte, Ing. Ezequiel Ogueta. En todos los casos se trata de ingenieros civiles egresados de la Universidad de Buenos Aires con extensas trayectorias en ámbitos de gestión pública. Es decir, funcionarios de carrera quienes además sumaban experiencia docente en universidades públicas. En la mayor parte de los casos, estos profesionales podían exhibir contactos o participaciones en instituciones vinculadas al quehacer de la obra pública, como la AAC, la CAC, el CAI, entre otros. Evidentemente, se valoraba sus conocimientos técnicos y su trayectoria profesional, más allá de su afinidad con la dictadura. Este perfil se reiteró en otros cargos de relevancia.

En segundo término, se incorporaron a la gestión algunos individuos con trayectorias relevantes en empresas privadas ligadas al quehacer constructor. Es el caso del Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad, puesto de mucha relevancia dependiente de la Subsecretaría de Transporte. Si bien el Ingeniero Gustavo Roberto Carmona, nombrado en ese cargo, tenía cierta trayectoria como funcionario público y con inserción docente universitaria, el grueso de su desempeño profesional se daba como directivo de VIALCO, una empresa privada muy importante dedicada al rubro vial. Al mismo tiempo integraba asociaciones vinculadas al sector, como la AAC. En el plano provincial, la práctica de nombrar empresarios prominentes sin experiencia en la función pública fue más frecuente. El caso más saliente en este sentido fue el del Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, Ing. Pablo Gorostiaga, uno de los dueños de EACA, importantísima empresa constructora, con amplia participación en las organizaciones vinculadas al sector, como la AAC, la CAC y el CAI entre muchas otras. En Córdoba y Santa Fe también se nombró a importantes empresarios que se desempeñaban como directivos de la CAC.

Por último, existe un tercer perfil de relevancia en muchos puestos clave. Al frente de las grandes empresas de lo que algunos autores nombran como el complejo industrial–militar (Canelo 2008; Rougier 2015) se ubicó a militares de vasta trayectoria en esas áreas dentro del Estado (tal fue el caso de Fabricaciones Militares, Servicios Eléctricos de Gran Buenos Aires [SEGBA], y Empresa Nacional de Telecomunicaciones [ENTEL]). Asimismo, en algunas provincias (Entre Ríos, Mendoza) se nombró a integrantes de las Fuerzas Armadas en los cargos de Ministro y/o Secretario de Obras Públicas. Si bien existen ciertos vínculos entre algunos funcionarios de origen castrense y algunos sectores de la comunidad profesional, que analizaremos más adelante, no incorporaremos a los primeros al universo analizado dado que claramente no forman parte de esta

comunidad, en tanto no comparten formación, eventos, trayectoria profesional, cosmovisiones ni diagnósticos sobre el sector.

Esta revisión de perfiles nos permite realizar algunas afirmaciones preliminares. En primer lugar, los cargos políticos más importantes a nivel nacional, vinculados al quehacer de la obra pública, quedaron en manos de funcionarios de carrera, con vastas trayectorias en el Estado y gran formación técnica en sus áreas (aunque no habían ocupado previamente los mismos puestos). No se buscó renovar los perfiles ni que esos puestos quedaran bajo control militar, exceptuando el caso de grandes empresas de Estado, que, en muchos casos, ya estaban bajo control de integrantes de las FFAA con anterioridad al golpe. En este sentido, la apuesta fue al perfil técnico, preservando la *expertise* en el sector y estableciendo visos de continuidad más que de ruptura.

Un perfil que se incorporó en ámbitos provinciales y en algunas reparticiones, en sintonía con lo que acontecía en otras áreas, fue el de algunos empresarios notables, con extensas experiencias en el universo privado. En este caso, como veremos más adelante, se buscaba que estos empresarios *volcaran* sus conocimientos del universo privado a la gestión pública, en un contexto en que se valoraba, aunque con ciertos matices, el rol de las empresas privadas y los empresarios.

En el caso de los dirigentes de entidades empresarias y profesionales podríamos identificar tres perfiles. Por un lado, empresarios prominentes dueños o altos directivos de grandes empresas, dirigentes históricos, activos participantes y fundadores de varias entidades profesionales, empresarias y sociales, que nunca habían asumido cargos públicos (Ing. Cesar Polledo, Ing. Néstor Alesso, Arq. Marcelo Roggio). Por el otro, un segundo grupo con igual trayectoria en el universo privado e institucional pero con alternancia en cargos públicos (Ing. Antonio Lanusse, Ing. Roberto Marghetti, Ing. Guillermo Vila).¹⁴ En el caso del CAI, a estos perfiles se suma una variante: el de quienes alternaron cargos públicos además de su participación institucional, sin incursiones en la dirección de empresas privadas (tal es el caso del Ing. Alberto Constantini, presidente del CAI durante todo el período). Los directivos solían integrar más de una entidad al mismo tiempo, incluso desempeñando cargos jerárquicos en varias instituciones.¹⁵

Las dirigencias mostraron gran continuidad en el período y los recambios se debieron a cuestiones generacionales únicamente, sin vinculación con el cambio de gobierno.

Una cuestión particularmente llamativa es la omnipresencia de ingenieros, en particular ingenieros civiles, más allá de la variedad de trayectorias, como funcionarios públicos, empresarios o dirigentes profesionales y empresarios. Ballent (2012) analizó el vínculo estrecho entre el Ministerio de Obras Públicas y los ingenieros a nivel histórico. De hecho, el Ministerio sucedió a la Dirección de Ingenieros, repartición que previamente se encargaba de las obras públicas.¹⁶

Hasta aquí queda en evidencia la pertenencia a una disciplina común y el tránsito por las mismas instituciones profesionales y empresarias. A continuación analizaremos otros puntos de contacto.

2.2. Rituales y presentación de credenciales: empresario, funcionario, ingeniero y constructor

Las instituciones vinculadas al quehacer de la construcción tenían instancias de celebración, festejo e intercambio en que consolidar o resignificar las relaciones.¹⁷ Estos rituales se repetían anualmente y constituían un termómetro del humor del sector. En estas reuniones se producía “el encuentro de viejos compañeros de trabajo” y dialogaba la “familia vial”. Los eventos eran reproducidos en los órganos de prensa de la entidad organizadora y de las entidades amigas así como prensa vinculada, de modo que alcanzaban cierta repercusión. La repetición de las mismas figuras del universo público y privado en todos los eventos y la reproducción espejada de los mismos ayudaba a consolidar una imagen de unidad y un discurso común.

El poder público, por su parte, tenía también sus rituales. Las inauguraciones de grandes obras, el anuncio de planes y licitaciones constituían instancias de puesta escenográfica en que mostrar los logros de cierta agencia gubernamental frente al resto del sector y el gobierno. Estos anuncios en ocasiones se realizaban en reparticiones públicas, pero también se realizaban en instituciones “amigas”.

La celebración de estos rituales resulta elocuente respecto a la existencia de una comunidad, un universo común cuyos vínculos se refuerzan y resignifican en estas instancias. Estos eventos, a su vez, resultaron escenarios privilegiados para ver los primeros intercambios y presentaciones de los nuevos funcionarios, sus posicionamientos y credenciales, dando cuenta de qué antecedentes, trayectorias y argumentos eran considerados válidos para legitimarse unos frente a otros y qué fidelidades, deudas y herencias se explicitaban.

Los funcionarios apelaban a diversas estrategias para presentarse. Aquellos con extensa trayectoria en ámbitos públicos, se proclamaban amigos y viejos conocidos, colegas e integrantes de un universo compartido:

Permítaseme despojarme de la solemnidad y el acartonamiento que seguramente confiere a mi figura la presentación que acaban de hacerme en calidad de funcionario, en este momento el que habla es el amigo (...)
(Ing. Federico Camba, Secretario de Transporte y Obras Públicas, 1976a)

En los casos en que las trayectorias se hubieran desarrollado principalmente en el universo privado, los funcionarios apelaban a ese pasado para autolegitimar su nombramiento en cargos públicos y reforzar los vínculos de familiaridad con los empresarios y profesionales de la construcción. Así, en algunos casos queda en evidencia cierto desdibujamiento de los roles de funcionario público, en tanto reivindicaban y valoraban más su condición de empresario:

Hoy aquí me encuentro trayendo la palabra oficial, pero no puedo despojarme de lo que llevo en lo más profundo de mí; y que hasta hace un poco más de tres meses desempeñaba a través de la presidencia de la Cooperativa de Constructores y la Secretaría de la Cámara Argentina de la Construcción: mi lugar en el quehacer de la construcción. Hoy, aquí, estoy en familia, veo los rostros de todos los que hacen al construir en nuestro medio, con los que he compartido de una u otra forma mis años de profesión a través de las distintas actividades en que me tocó actuar. Esta tarea de dieciocho años me obligó hoy más que nunca a esta tarea oficial que hoy desempeño, que todo lo que hasta ayer esperé y deseé como empresario de parte del Estado, pueda en la medida de lo posible hacerlo realidad en bien de la normalización de las relaciones Empresario - Estado (Ing. Ángel Luis Moia, Subsecretario de Obras Públicas de Entre Ríos 1977).

El puesto público era vivido como circunstancial y secundario, respecto a la verdadera identidad, anclada en la condición de empresario. Así, Carmona afirmaba, luego de relatar su pertenencia histórica a la Asociación Argentina de Carreteras:

Hoy, por uno de esos avatares de la vida, me toca a mí, quien de una u otra forma siempre estuve ligado a esta institución, rendir a ustedes mi examen como responsable de la conducción de la vialidad del país (Ing. Carmona, Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad 1976a).

Las metáforas utilizadas “rendir examen” “volcar la experiencia del ámbito privado a la función pública” o cumplir en el ámbito público las históricas aspiraciones de los empresarios, daban cuenta de la dispar valoración de cada uno de los universos.

Por su parte los empresarios no renegaban de esta familiaridad. Quienes asumían la función pública provenientes del campo empresario, eran agasajados y felicitados. Se valoraba su *espíritu de sacrificio*:

La convocatoria a la conducción de las reservas morales y de la aptitud intelectual, y el renunciamiento generoso a la placidez inefable de la vida hogareña, que es la palabra de orden en este presente preñado de expectativas esperanzadas, toma en su designación una expresión concreta (Ing. César Polledo, Presidente de la CAC en carta a Eduardo Oliva, ex Presidente de la CAC Delegación Santa Fe nombrado Ministro de Obras Públicas de esa provincia, 1976a).

Los fragmentos dan cuenta de una pertenencia común y lazos de familiaridad. En este marco, la gestión a encarar es conjunta y atraviesa al universo público y privado por igual:

es muy difícil la tarea que nos toca emprender y quisiera que todos los que están vinculados al quehacer vial se sientan convocados por que la tarea inmediata será ardua y laboriosa (Ing. Carmona, Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad (1976b).

cada uno separadamente y todos en conjunto, somos actores con papeles preponderantes a representar en su respectiva esfera de acción (Ing. Alesso, Presidente de la AAC, 1976).

Se observa que además de reforzar los lazos de familiaridad, se buscaba establecer responsabilidades compartidas, conformar una suerte de equipo que trascendiera las delimitaciones de lo público y lo privado y apelara a la pertenencia a un mismo sector de actividad.

Es esta pertenencia sectorial común, esta cercanía y esta confianza la que permite a los nóveles funcionarios solicitar paciencia, sacrificio y comprensión a los empresarios del sector:

El gobierno espera del patriotismo de sus empresarios, la actitud comprensiva que siempre han demostrado (Ing. Camba, Secretario de Transporte y Obras Públicas, 1978a:8).

Simplemente pido (...) la suficiente comprensión de parte de todos mis colegas interesados en el sector (...) Comprometo desde ya -aunque resulte obvio para quienes conocen mi trayectoria- que el apoyo a la obra pública a través de mi gestión y de mis colaboradores, no será de ninguna manera retaceado
(Ing. Camba 1976b).

La última cita es interesante por varias cuestiones. Camba, máxima autoridad en obras públicas, no saca a relucir sus cualidades políticas o su compromiso con las ideas del nuevo régimen militar, sino que es su trayectoria profesional la que respalda y garantiza su fidelidad hacia el sector de la construcción, y es esgrimida para generar confianza en los empresarios. Es a partir de la confianza en ese compromiso con el sector que se puede solicitar paciencia y comprensión.

Lo interesante es que los dirigentes empresarios hacen suya esta solicitud y piden paciencia a sus dirigidos:

Como se ve, muchas son las necesidades y grandes los esfuerzos para satisfacerlas (...) Larga y dura será la tarea. No nos entreguemos a las impaciencias ni nos sumemos incautos a las maniobras de los detractores
(Alesso, Presidente de la AAC, 1976).

En el caso de la CAC el pedido de paciencia implicó que ante la asunción de las Fuerzas Armadas se pidiera a las empresas el esfuerzo de no paralizar las obras “como patriótica contribución a las autoridades”.

En este sentido, muchas veces, los dirigentes parecían emitir discursos propios de los funcionarios, solicitando paciencia y comprensión. A su vez, como contrapartida y como veremos más adelante, los funcionarios emitían discursos con contenidos propios de los empresarios.

2.3. Una cosmovisión compartida: periodizaciones y reclamos comunes

Funcionarios, dirigentes empresarios y profesionales tenían una mirada común respecto a la historia de la obra pública, sus épocas de oro, sus períodos de desgracia y sus hombres célebres. En este sentido, nuevamente, el discurso parece uno, sin distinguir entre quienes tenían funciones públicas a su cargo y quienes permanecían en el ámbito privado.

El momento considerado fundacional (y, al mismo tiempo, época dorada) para la obra pública así como para las empresas argentinas de la construcción era la década de 1930:

Merece destacarse en este período, la realización de obras de infraestructura, como las de Vialidad, Obras Sanitarias, Elevadores de Granos, Ferrocarriles, etc. Que dieron prestigio a nuestro país entre las naciones más desarrolladas del mundo. El dictado de leyes que permitieron el recurso genuino, las estructuras administrativas adecuadas (...) Vinculan su nombre al progreso del país ingenieros como Justiniano Allende Posse, Enrique Butty (...)
(Ing. Constantini, Presidente del CAI 1976: 3).

El advenimiento de los dos primeros gobiernos del general Perón (1946 - 1955) representa para estos sectores la debacle. Siguiendo el relato de Constantini, “*La inversión en obras rentables es sustituida por inversión en obras que sólo producen dividendos políticos*” (ídem)

Polledo, por su parte afirmaba:

al mismo tiempo, se paralizó la obra vial, al punto que eran más los caminos que se destruían que los que se ejecutaban. En cambio, se hacían obras de propaganda política, colonias de veraneo y se construían piletas de natación que constituían el mayor orgullo del ministro (...) 1955, año en que se pone fin a un gobierno que recibió un país enriquecido y poderoso y lo entregó en la miseria económica, en la miseria social y en la miseria cultural (Polledo, Presidente de la CAC 1976b).

Siguiendo este relato, luego de las gestiones del general Perón, se sucedieron gobiernos que intentaron poner orden pero no lograron modificar la matriz perniciosa instaurada por éste. Esta narración histórica llega hasta el momento del golpe de estado de 1976, en que se reabre la “esperanzada expectativa” de retornar a las bases de la década del 30, en términos de vuelta al orden, autarquía financiera y priorización de la obra pública por sobre la búsqueda del rédito político. Este relato histórico era suscrito por los funcionarios, quienes también reiteraban la necesidad de volver a las bases de aquella década.

La visión compartida sobre los avatares históricos del sector, suponía también coincidencias respecto a sus problemas, diagnósticos y necesidades, producto justamente de esa historia. Así, la necesidad de crear un Ministerio de Obras Públicas que unificara y aglutinara al sector, la necesidad de una ley de obra pública que ordenara y homogenizara, la importancia de destinar cuantiosos fondos a las obras públicas, la autarquía financiera respecto a las veleidades de las autoridades políticas y de la cartera económica, eran reclamos que atravesaban a todos los actores, difuminando las diferencias entre quienes ocupaban cargos públicos y quienes se pronunciaban desde el sector privado.

Si bien los acuerdos trascendían las fronteras entre lo público y lo privado, en el caso de los funcionarios se veían obligados a justificar qué era lo que impedía la consecución de estas necesidades del sector. Aquí, aparecían elípticamente, figuras que bloqueaban el cumplimiento de estos objetivos, como la burocracia, la política o los designios económicos del gobierno.

Por ejemplo, Roberto Agüero Olmos, Administrador de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, al referirse a la autarquía de las direcciones de vialidad afirmaba “*no es posible estar discutiendo con los señores de Hacienda lo que Vialidad debe hacer*” (Agüero Olmos, Administrador de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, 1977:4). O Camba, al criticar las demoras en la sanción de la ley de obra pública:

siguiendo una tradición más que negativa, nefasta en el país, que ha sido generadora de burocracia genuina, cada jurisdicción se reserva el derecho de encarar el tema desde un punto de vista perfeccionista (...)

(Camba, Secretario de Obras Públicas, 1980:10).

Si bien las críticas a otros sectores del Estado eran más bien veladas, el tono era propio de alguien que se encontraba por fuera del aparato estatal más que de un funcionario. Carmona, por su parte, al reclamar fondos frente a altas autoridades nacionales afirmaba:

Vialidad Nacional siente la imperiosa necesidad de continuar haciendo su obras (...) pero para alcanzar esas metas es necesario que el ente caminero nacional cuente con recursos propios estables y definitivamente programados a través del tiempo

(Carmona, Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad 1976c).

En muchos comentarios, los funcionarios replicaban antiguos reclamos, diagnósticos y demandas de las organizaciones del sector como si no tuvieran autoridad o poder alguno en la materia. De hecho, hay ocasiones en que estos reclamos se repiten literalmente, de modo que el discurso resulta ser uno sólo, enunciado por diversos emisores.

Esta unidad de criterio conducía a que muchas veces las decisiones, los proyectos y los trabajos se realizaran de modo consensuado, trabajando a la par. Así lo afirmaban los protagonistas en numerosas instancias. Además de la interacción por gestiones específicas, la Secretaría de Obras Públicas inició en 1978 las Jornadas de Obra Pública, instancia de trabajo participativo en que se armaban comisiones temáticas con participación de diversas reparticiones estatales, representantes de instituciones vinculadas, dirigentes empresarios, etc. En un contexto de cierre político, se abrían estas instancias de diálogo con actores afines donde los consensos y reclamos se realizaban *entre pares*.

2.4. Miradas cruzadas sobre técnica y política, lo público y lo privado

De acuerdo a lo visto hasta ahora, los funcionarios, empresarios y profesionales compartían ciertas perspectivas respecto a la historia del sector, sus necesidades, problemas y soluciones. También existía cierta perspectiva común respecto a quiénes obstaculizaban al sector: la burocracia, las decisiones económicas contrarias a la inversión pública, la política. Compartían, además perspectivas más generales respecto a la sociedad y el Estado. Nos detendremos en particular en ciertas miradas acerca de nociones que solían contraponer: técnica y política, lo público y lo privado.

Lo político era visto como el terreno de lo arbitrario, discrecional e interesado. En contraposición, se postulaba lo técnico, lo objetivo, considerado indiscutible y equitativo. La gestión del Proceso en todas sus reparticiones comenzó *ordenando* (lo que denominaron período ordenancista) para completar las obras iniciadas y conseguir financiamiento *genuino*. Esto fue de la mano de una racionalización administrativa en la Secretaría de Obras Públicas y las reparticiones dependientes de ésta, que supuso la expulsión de 50.000 empleados (Camba 1977). El orden, la racionalidad y los criterios técnicos eran los valores más reivindicados por los funcionarios que asumieron a partir de 1976, y muy valorados por el resto del universo de los empresarios y profesionales de la construcción: “Ofrecemos racionalizar y rigorizar (sic) la conducta del Estado. Sabemos que esa es preocupación común” (Camba, Secretario de Obra Pública, 1978b:9) Desde esta perspectiva, las obras debían priorizarse de acuerdo a criterios técnicos, no políticos.

de ninguna manera las obras se manejan con criterio político. En otras palabras, creo en la tecnología, creo en la planificación y no creo en el amiguismo y en el dedismo (Caballero, Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad, 1983:10).

Esta contraposición entre lo político y lo técnico tenía un vínculo estrecho con el tema del financiamiento de las obras, cuestión nodal para la industria. Quienes integraban el universo de la construcción tanto en cargos públicos como desde puestos privados, reclamaban que el financiamiento de las obras fuera genuino (es decir, con impuestos que tenían esa finalidad) y que debía haber autarquía en el uso de esos fondos, no depender de las coyunturas políticas, “*los recursos a crear deberán serlo independientemente de las posibilidades presupuestarias coyunturales*” (Osvaldo Fernández, Administrador de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, 1976:14).

Vinculada a la dicotomía política / técnica, aunque con otras connotaciones, resulta interesante la contraposición entre los sentidos y valoraciones que se le otorgaban a lo público y lo privado. En el caso de lo público, se asociaba a lo político, es decir, al interés,

la demagogia, el despilfarro. En contraposición, lo privado era valorado como ámbito de sacrificio y de esfuerzo, lo meritatorio, lo racional, lo previsible. En este sentido, era muy bien vista la asunción de hombres provenientes del universo privado, en tanto su experiencia en ese universo podía *ser volcada* en los cargos públicos. En esa dicotomía universo público /universo privado - empresario, el segundo es el que otorgaba status, legitimidad, aprendizaje, conocimiento y valor que después se intentaría (con mayor o menor éxito) trasladar al fangoso ámbito de lo público.

3. Desacuerdos y decepciones: las tensiones de la comunidad

3.1. Desacuerdos: Liberales versus desarrollistas

Hemos repasado un universo compartido de formación disciplinar, rituales, perspectivas históricas, diagnósticos comunes acerca de los problemas, necesidades y soluciones para el sector así como miradas y valoraciones más generales acerca de la técnica, la política, lo público y lo privado. Este universo común que integraba a empresarios de la construcción, los funcionarios nacionales (y en algunos casos provinciales) y profesionales de la ingeniería presenta sin embargo, algunas grietas. La diferencia principal se daba con las perspectivas económicas y políticas del CAI, la organización “profesional” y no empresaria. Tanto los funcionarios como los empresarios compartían la perspectiva liberal sostenida por el Ministerio de Economía, en particular apoyaban el principio de subsidiaridad del Estado y el achicamiento de la presencia estatal de la economía (excepto en la obra pública, por supuesto). El CAI, en cambio, tenía posicionamientos más cercanos al desarrollismo, una postura de defensa de la industria nacional que chocaba de bruces con los postulados económicos de la dictadura, pero establecía acuerdos con otros sectores de las Fuerzas Armadas que defendían el intervencionismo estatal y el industrialismo. Las manifestaciones sumamente críticas del CAI acerca de la política económica comenzaron tempranamente y no cesaron a lo largo de todo el período, llegando a generar conflictos internos en la propia institución y con representantes de otras agrupaciones del universo de la construcción, que preferían mantener un perfil más cercano al régimen.¹⁸ Se apuntaba contra el desmantelamiento de áreas del Estado, la pérdida de profesionales en diversas reparticiones y el proceso desindustrializador que veían como consecuencia de las políticas económicas implementadas.

Los funcionarios de origen castrense, a cargo de algunas de las empresas de Estado y del complejo militar - industrial también sostenían posturas desarrollistas que colisionaban con los postulados del Ministerio de Economía y confluían con las críticas del CAI. En este sentido, podemos afirmar que algunos de los quiebres o diferencias al interior del Estado, en las carteras vinculadas a la obra pública daban cuenta de las internas del propio gobierno militar pero también reflejaban especificidades y grietas entre actores del sector de la obra pública. Esta diferencia se marcó a lo largo de todo el período, sin

invalidar que las entidades continuaran actuando de modo conjunto en innumerables gestiones e instancias, que siguieran compartiendo rituales e integrantes.

3.2. Reproches y decepciones

Dada esta unidad de diagnósticos y criterios que aunaba a los actores vinculados a la obra pública, más allá de su condición de funcionario, dirigente empresario o profesional, llama la atención la decepción que comienzan a manifestar los profesionales y empresarios respecto al desempeño del Proceso. Si había acuerdo respecto a los diagnósticos y necesidades del sector ¿por qué no lograban el resultado esperado al avanzar en los primeros años del régimen, con continuidad en los funcionarios a cargo?

Los reclamos y reproches surgieron de ambos lados del mostrador. Por el lado de los empresarios, se reclamaba que el gobierno resultó tímido en la puesta en práctica de los postulados filosóficos que sostenía, en particular, el principio de subsidiaridad del Estado y la privatización o eliminación de empresas de Estado. Respecto a las críticas específicas a las políticas del sector, se reprochaba la falta de cumplimiento de algunas viejas demandas como la creación de un Ministerio de Obra Pública, una Ley de Obra Pública, reconocimiento adecuado de variaciones de costos y, sobre todo, el nivel de inversión en obra pública. Si bien las disconformidades eran explicitadas en las instancias de encuentro e intercambio, nunca eran achacadas a los funcionarios del sector, sino a instancias más elevadas del gobierno político y económico.¹⁹

Los profesionales nucleados en el CAI tenían una perspectiva algo distinta. También consideraban que el problema no radicaba en los funcionarios a cargo del sector sino en los responsables de las orientaciones políticas y económicas. Sin embargo, la matriz de crítica era contraria a la de los empresarios. Si para estos últimos el problema fue la timidez, para los profesionales el problema fue la orientación liberal (y no desarrollista) seguida por el gobierno, lo que llevó a tempranas posturas muy críticas para con la conducción económica.

A su vez, los funcionarios también esgrimieron reclamos hacia el comportamiento empresario:

(...) yo quiero hacer algunas reflexiones frente a los señores contratistas de obras públicas, a los señores empresarios de la construcción, de cuyo ámbito yo también he salido. Se han creado en estos dos años condiciones de sinceramiento de precios (...) dentro del esquema de libertad en que estamos viviendo para cotizar las obras y, con un programa de inversiones del monto que he mencionado, nos asustan realmente los precios con que

se están presentando. (...) La época de la renegociación de contratos, de la modificación fácil, del cambio de ítems, entendemos que se debe superar
(Carmona, Administrador de la Dirección Nacional de Vialidad, 1978:12).

Como se advierte en los extractos, había cierta expectativa acerca de un comportamiento “digno” de los actores privados una vez que el Estado se *normalizara* y estableciera el clima de libertad tan esperado. El comportamiento inadecuado era atribuido a que previamente el Estado había distorsionado las reglas del juego. Una vez que la dictadura racionalizó y ordenó el aparato estatal y clarificó las reglas del juego se esperaba una actitud a tono del universo privado, pero no ocurrió. El reproche es elocuente por varios motivos. En primer lugar, se reitera la pertenencia común al universo empresarial. A partir de esa pertenencia común, se fundamenta la interpelación al correcto comportamiento y se apelaba a valores como la dignidad, franqueza, sinceridad, considerados propios de los empresarios. En contrapartida, se atribuye al Estado la causa primigenia de la distorsión, siendo los empresarios inocentes. A partir de este planteo, es que se vuelve inexplicable o decepcionante la actitud de los contratistas.

Los reproches mutuos entre empresarios y funcionarios no suponen un quiebre en su universo compartido. Al contrario, ambos valoraban la etapa como la más provechosa para los vínculos empresarios - Estado, debido al diálogo fluido y la buena disposición de ambas partes. Así lo confirman los balances y discursos de despedida y también el recambio que trajo la designación del general Viola como presidente en 1981, que puso en evidencia el fin de una etapa y el quiebre del universo compartido que primó durante las gestiones del general Videla.

A partir de la asunción de Viola, hubo algunas buenas nuevas para el sector, como la creación del Ministerio de Obra Pública y la incorporación de algunos directivos del CAI y de la CAC en cargos públicos. Sin embargo, en los puestos más importantes se incorporaron militares con trayectorias y perspectivas muy distintas a los funcionarios previos. Los discursos de los nuevos funcionarios de origen militar distaban de la homogeneidad y comunidad previas, las fidelidades eran hacia el gobierno de facto y las orientaciones económicas que éste definiera, y a esto debía atenerse la industria de la construcción. Las miradas eran de ajenidad hacia muchos de los acuerdos del sector y de familiaridad con el universo militar.²⁰ En este sentido, lo que aquí designamos como comunidad profesional vinculada al universo de la obra pública dejó de tener acceso privilegiado a las decisiones gubernamentales, y pasó, temporalmente, a una retaguardia.

4. Recapitulación y conclusiones

En trabajos previos se indagó sobre el vínculo entre actores públicos y privados ligados a la obra pública. En esa indagación, se comenzó a advertir a nivel empírico, que los vínculos entre el universo privado y público ligado a la construcción eran estrechos y que había trayectorias profesionales y disciplinares comunes, además de coincidencia en las perspectivas de los actores. La frontera entre lo público y lo privado no resultaba útil para comprender los posicionamientos, en tanto quedaba diluida frente a una perspectiva común respecto al sector, su historia y sus necesidades. En este marco, se comenzó a trabajar con la noción de comunidad profesional, que, además de dar cuenta de actores heterogéneos como funcionarios, organizaciones, reparticiones estatales y cámaras empresariales, da cuenta de vínculos lábiles y cambiantes.

Así, este artículo se planteó indagar la existencia de una comunidad profesional ligada a la obra pública durante los primeros años del Proceso, bajo las gestiones del general Videla. El período reviste particular interés, en tanto, muchas representaciones y autorrepresentaciones del Proceso denotaban un corte total y abrupto con lo anterior, una *reorganización* profunda de todos los sectores de la sociedad. Ello no obstante, vale la pena hacer dos señalamientos que matizan esta idea de ruptura. Por un lado, al analizar el perfil de los funcionarios y los dirigentes empresarios y profesionales, se advierten más continuidades que rupturas. Por otra parte, los posicionamientos, acuerdos y desavenencias de funcionarios, dirigentes empresarios y profesionales tenían raíces históricas que trascendían a la dictadura aunque dialogaban con enfrentamientos internos del elenco gubernamental. En este punto, cobra sentido la búsqueda de interpretar a la dictadura en la trama de sentido de la historia argentina, y no como algo externo. Las distintas facciones del Proceso sostuvieron alianzas con múltiples actores con orientaciones y perspectivas diversas, que preexistían al golpe de Estado.

Con el objetivo de indagar la existencia de la comunidad profesional se repasaron las trayectorias entrecruzadas, pertenencias institucionales y disciplinares comunes, ritos compartidos, y concepciones similares respecto a las necesidades del sector, su historia y ciertas perspectivas más generales. Consideramos que estas cuestiones son indicadores elocuentes de la existencia de esta comunidad en el período y el acceso a los más altos cargos. Esto nos habilita una serie de reflexiones.

En primer lugar, las fronteras entre lo público y lo privado se ven difuminadas en tanto existía un fluido pasaje de un universo a otro y una perspectiva común de ambos lados. Los cargos públicos en ciertas oportunidades eran percibidos como una instancia coyuntural y secundaria respecto a la identidad de empresarios o dirigentes empresarios, considerada más importante.

En segundo término, la noción de comunidad profesional nos permite trascender las temporalidades políticas. Si bien analizamos un período específico y el modo en que esta comunidad tuvo acceso a cargos de relevancia, el recambio gubernamental no desactivó a esta comunidad, sino que relegó (relativamente) su acceso a los más altos cargos e implicó cierto recambio en sus figuras.²¹ A su vez, muchos de los integrantes de esa comunidad ya habían tenido acceso a cargos públicos en otros gobiernos. En este sentido, la existencia de una comunidad profesional nos permite reflexionar y matizar los recambios gubernamentales y observar las líneas de continuidad en ciertos sectores de actividad y, por extensión, en la orientación política en estos sectores. Si bien no siempre dominaban los más altos cargos de forma directa, se trataba de un grupo de actores con presencia central en el sector, con valores y cosmovisiones comunes y con diversos modos de incidir en las políticas de obra pública.

Resulta muy interesante que el acceso privilegiado a puestos de decisión por parte de esta comunidad no supuso una consecución exitosa de todos sus objetivos. Por el contrario, muchos integrantes de la comunidad se manifestaron decepcionados al finalizar el período. Cabe realizar algunos comentarios a este respecto. En primer lugar, esa decepción no tenía un correlato estricto con el desempeño del sector en el período. Por el contrario, los datos de desempeño del sector indican que éste fue bueno hasta 1980 y comenzó a descender a partir de esa fecha. A su vez, cabría indagar si la dependencia de esta área de las orientaciones políticas y económicas implicó cierta falta de autonomía que impidió la total consecución de sus objetivos. Por otra parte, tal como se indagó en trabajos previos, el apoyo de parte de esta comunidad a las orientaciones económicas liberales iba, en muchas oportunidades, en detrimento del propio sector (Menazzi 2017a). Por último, otras cuestiones como la incidencia de las burocracias estatales y las internas en el elenco gubernamental pueden resultar iluminadoras para avanzar sobre los avatares de este sector en el período. Quedan estas cuestiones, así como los disensos internos de esta comunidad profesional, como líneas a profundizar a futuro.

¹ Agradezco los aportes y comentarios de Guillermo Jajamovich, Lucas Iramain y Mariana Gené que me resultaron muy enriquecedores en diversas instancias del proceso de investigación.

² Para un análisis de la corriente neoinstitucionalista histórica, sus potencialidades y limitaciones, ver Marques (1996). El estudio de los elencos gubernamentales tiene antecedentes a nivel local, aunque en términos de Gené (2011) las interrogantes sobre este tema han tendido a ser fragmentarias. Existen diversos abordajes sobre la cuestión. Algunos autores se focalizan en caracterizar el perfil y modalidad de acceso de los elencos (Dalbosco, 2005), otros analizan las destrezas y modos de hacer política de los funcionarios (Gene, 2011). Hay trabajos que buscan regularidades históricas analizando elencos en el largo plazo (Giorgi, 2014), y hay quienes focalizan en determinados niveles gubernamentales, y/o carteras (Suriano, 2012, Heredia y Gené 2009, Ballent, 2012).

³ Respecto al estudio de intelectuales, expertos y técnicos y sus vínculos con el Estado, ver Neiburg y Plotkin (2004) y Plotkin y Zimmermann (2012) que realizan una reconstrucción de los diversos campos de conocimiento en torno a estos temas.

⁴ En el caso argentino, también se puede observar una multiplicación de estos estudios a partir de la década del ochenta, en que la preocupación por la estabilidad del sistema democrático puso en la mira a los grupos de presión. Se destacan los trabajos de Schvarzer e Itzcovitz (1989), Schvarzer (1990), Palomino (1988), Lattuada (1990), Sidicaro (1991) Ostiguy (1990) y Birlé (1997) sobre el comportamiento de los grupos y asociaciones empresarias y, más recientemente, los trabajos de Beltrán, (2007), Castellani (2009), y Dossi, (2009).

⁵ La última dictadura militar argentina se inició con el golpe de estado del 24 de marzo de 1976 y finalizó el 10 de diciembre de 1983. Fue un régimen que cercenó fuertemente los derechos políticos y civiles y dejó un saldo de 30.000 detenidos - desaparecidos. El gobierno autoritario se proclamó como una ruptura absoluta con lo inmediato anterior y una restauración del orden y valores perdidos, autodenominándose “Proceso de Reorganización Nacional”. Nos referiremos al gobierno dictatorial indistintamente como Dictadura o Proceso.

⁶ Sobre esta noción y sus diferencias con otros conceptos cercanos como Sector o Policy Domain ver Marques (1998).

⁷ El general Videla fue uno de los líderes del golpe militar organizado contra el gobierno de Isabel Martínez de Perón el 24 de marzo de 1976. A partir del golpe, se estableció una Junta Militar con representantes de las tres fuerzas armadas (Armada Naval, Ejército y la Fuerza Aérea) que designó a Videla para ocupar el cargo de Presidente de facto durante el período 1976-1978 y luego lo ratificó en el cargo hasta 1981, año en que fue reemplazado por el general Roberto Eduardo Viola.

⁸ Desde su creación en 1898, el Ministerio de Obras Públicas experimentó variaciones en su jerarquía institucional, pasando a ser Secretaría dependiente del Ministerio de Economía en diversos períodos, como el que nos incumbe.

⁹ Entre 1976 y 1980 la inversión pública bruta en construcciones creció de modo significativo, para luego descender abruptamente a partir de 1980. El consumo de acero para hormigón armado y cemento, que constituye un indicador para comprender el derrotero de la industria también creció durante la primera etapa del Proceso, hasta 1980. Estos datos dan cuenta globalmente de un buen desempeño del sector durante los primeros cuatro años de la Dictadura. Respecto al desempeño de la industria de la construcción se puede consultar CAC (1986), Castellani (2007), Iramain (2010).

¹⁰ En términos generales, el período es caracterizado como un momento de profundas reestructuraciones económicas. Hubo cambios en el rol planificador propio del Estado de bienestar, sus modos de intervenir y la articulación de lo público y lo privado. Sin embargo, tal como señalan numerosos autores, más que un corte absoluto con las orientaciones previas, existió una compleja articulación entre continuidades y rupturas. En el área económica diversas investigaciones observan tanto un quiebre profundo como líneas de continuidad en las políticas y una articulación tensa de liberalismo y corporativismo (Pucciarelli, 2004, Castellani, 2009; Muller y Rapetti, 2001).

¹¹ La CAC es una de las organizaciones empresarias más importantes del país en ese período, que concentraba, sin disputa alguna, las demandas de los empresarios de la construcción (Schvarzer e Itzcovitz, 1989). La AAC es una “asociación integrada por dependencias y funcionarios públicos, empresas constructoras, fabricantes e importadores de equipos y asociaciones de automovilismo, para interesar y asesorar a los poderes públicos en los planes de ejecución de obras viales” (AAC, 2017). Se trata de una institución de gran relevancia, activa participante en la cuestión vial. En el caso del CAI, se trata de una organización profesional centenaria y tradicional, que agrupa a los ingenieros, profesionales íntimamente ligados (y que reivindican para sí como pertinencia profesional) a la obra pública. Los vínculos entre estas instituciones son múltiples, en tanto muchas veces comparten dirigentes, realizan iniciativas conjuntas frente a los poderes públicos, participan de los mismos eventos y replican sus demandas y gestiones en sus respectivos órganos de difusión. Muchas veces, las instituciones son “hijas” unas de otras. Tal es el caso de la Cámara Argentina de la Construcción, que nació en las oficinas del Centro Argentino de Ingenieros, o la Asociación Argentina de Carreteras, cuya iniciativa surgió de dirigentes de la Cámara Argentina de la Construcción.

¹² Se trata de las publicaciones de diversos actores institucionales, como “Carreteras” (de la Asociación Argentina de Carreteras [AAC]), “Informaciones de la Construcción” (de la Cámara Argentina de la Construcción [CAC]), “Revista La Ingeniería” y “CAI informa” (del Centro Argentino de Ingenieros [CAI])

y el periódico “El Constructor”. También se recurrió a noticias aparecidas en los medios de comunicación masivos como el Diario La Prensa y el Diario La Nación así como entrevistas radiales transcritas en estos medios, reproducción de discursos y eventos, decretos de nombramientos de los funcionarios, curriculum vitae y bibliografía secundaria que referencia trayectorias y eventos del sector.

¹³ Esta tipología está basada en un trabajo de análisis previo más amplio sobre los perfiles y trayectorias profesionales de los funcionarios en el período (Menazzi 2017b).

¹⁴ En todos los casos, se trata de presidentes de la CAC o la AAC durante el período, exceptuando el caso de Vila que era tesorero y alto directivo de la CAC.

¹⁵ Por ejemplo, el Ing. Alesso, presidente de la AAC entre 1976 y 1984, se desempeñó como vicepresidente de la CAC en 1978 y ocupó otros cargos directivos de esa entidad en ese período. Al mismo tiempo, era un activo socio del CAI. Esta pertenencia múltiple se repite en muchos de los directivos más importantes del sector.

¹⁶ Tal como señalan Ballent (2012) y Palermo (2006), existió un vínculo estrecho de co - constitución entre la conformación de la ingeniería como campo profesional, sus principales instituciones profesionales y universitarias y la formación de reparticiones estatales vinculadas a la obra pública.

¹⁷ La CAC celebraba anualmente el 17 de noviembre, día de la Construcción, con una serie de eventos en cada una de sus delegaciones provinciales que incluían actos, almuerzos, cenas e inauguraciones con participación de entidades amigas y funcionarios de primera línea. El evento central era la cena de camaradería realizada en la ciudad de Buenos Aires, en los salones del Hotel Sheraton o de la Sociedad Rural Argentina, a la que asistían las mayores autoridades del ámbito de la construcción y del gobierno en funciones. La AAC realizaba un almuerzo de camaradería en salones del Automóvil Club Argentino, como festejo por el día del Camino, el 5 de Octubre de cada año. Allí también se convocaba a entidades amigas y los máximos funcionarios a cargo de vialidad. El CAI celebraba el día de la Ingeniería, 27 de octubre, con una comida anual. En este evento, también invitaba a las entidades afines y a funcionarios públicovinculados con el sector.

¹⁸ Constantini, presidente del CAI, realizó duras afirmaciones en marzo de 1981, en una conferencia de prensa “si se destruye el aparato productivo a través de la política económica implantada hace cinco años se destruyen nuestras estructuras financieras y se destruye el campo, organismo vital para poder mantener nuestras relaciones de intercambio internacional (...) hemos destruido totalmente nuestro país” (Constantini 1981:7) A partir de estas afirmaciones, un grupo de socios solicitó al presidente del CAI que se abstuviera de hacer declaraciones políticas. Entre los firmantes, estaba el ingeniero Roberto Marghetti, quien fuera Presidente de la CAC entre 1976 y 1980. A esta nota respondió la Comisión Directiva con otra misiva firmada por numerosos socios en apoyo a Constantini. Entre los firmantes de la segunda, está el Ing. Alesso, Presidente de la AAC y vicepresidente de la CAC. Es decir, este conflicto atravesó a personajes que habitualmente sostenían posicionamientos comunes.

¹⁹ Por ejemplo, el Presidente de la Cámara en 1977 afirmaba relatando unas gestiones frustradas: “como queda en evidencia con esto, podemos asegurar que aun existiendo como en este caso, una manifiesta y activa buena voluntad en los funcionarios, las cosas no marchan con la agilidad que sería de desear” (Marghetti, Presidente de la Cámara Argentina de la Construcción, 1977:8)

²⁰ A modo de ejemplo, en los siguientes extractos se advierten las diferencias con las que el flamante Ministro de Obras Públicas, general Diego Urricariet, se refiere a sus distintos interlocutores. En el caso de un almuerzo en la CAC, inicia su discurso del siguiente modo: “Agradezco la invitación a participar de este almuerzo, tenemos mucho interés en receptor vuestras inquietudes, así como transmitirles nuestra propia impresión de la realidad y la política que, en virtud de ella, deberíamos seguir para lograr los objetivos del Proceso de Reconstrucción Nacional” (Urricariet, 1981a: 5). Aunque el tono es muy cortés, se aleja mucho del nosotros inclusivo que planteaba el anterior responsable de obras públicas, Ing. Camba, y establece una clara demarcación entre un nosotros (funcionarios gubernamentales con una impresión propia de la realidad) y ustedes (empresarios con inquietudes). El mismo Ministro, en la Escuela Superior Técnica del Ejército inicia su discurso de un modo mucho más familiar” (1981b:5) “No es una formalidad iniciar esta exposición diciendo que me es particularmente grato reunirme con ustedes pues esta casa tiene un significado muy especial para mí, lo mismo que para muchos de ustedes; y volver a ella en esta circunstancia tiene mucho contenido emotivo que no puedo ocultarles”. Además de denotar distancias, cercanías y pertenencias, los nuevos responsables de áreas vinculadas a la obra pública ya no emitían sus discursos desde las necesidades y perspectivas del sector, sino que argumentaban desde la mirada del gobierno dictatorial como un todo. Por ejemplo, el Ministro de Bienestar Social, contralmirante Carlos Alberto Lacoste, quien tenía bajo su égida la Secretaría de Vivienda y el Banco Hipotecario Nacional, afirmaba respecto a las políticas de dicha entidad “También comprendo que ese objetivo es limitado, pues la cantidad de fondos disponibles para esa operatoria, muy probablemente no satisfaga las aspiraciones. Pero diría que en este momento no veo posible que se pueda implementar una política de ese tipo, aceptando, repito, que la vivienda es un problema prioritario. En algún momento, cuando la reactivación del aparato productivo esté lograda podremos volver a conversar sobre ese tema” (Lacoste, 1981:6). La subordinación a la política económica del gobierno era total, marcando una clara diferencia con sus antecesores quienes sostenían como propias las demandas del sector incluso contra las políticas económicas del gobierno que integraban.

²¹ Efectivamente, si bien durante el breve gobierno del general Viola (marzo a diciembre de 1981 los cargos más importantes quedaron en manos de figuras de origen castrense, algunas designaciones en la segunda línea incorporaron a integrantes de la comunidad profesional que delineamos en este artículo. Así, el Ing. Vila, importante directivo de la CAC, fue nombrado Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda. En las siguientes gestiones del Proceso, también hubo presencia de integrantes de esta comunidad profesional en diversos puestos ligados a la obra pública. En este sentido, aunque no lograron ocupar los principales puestos, continuaron teniendo fuerte presencia en ámbitos estatales y, particularmente, en espacios no estatales.

Referencias bibliográficas

Ballent, Anahí (2012) “Burocracia, técnica y política: los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y los golpes de Estado (1930-1943)” Trabajo presentado en *Segundo Taller de Trabajo Construcción del Estado y Burocracias Técnicas en América Latina. Siglos XIX y XX*, noviembre. Buenos Aires: IDES.

Beltrán, Gastón (2007) *La acción empresaria en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Birle, Peter (1997) *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Canelo, Paula (2008) *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.

Castellani, Ana (2007) “Intervención económica estatal y transformaciones de la cúpula empresaria durante la última dictadura militar (1976-1983)”. En Clara Lido; Horacio Crespo y Pablo Yankelevich (comp.) *Argentina, 1976, estudios en torno al golpe de Estado*. México: El Colegio de México.

Castellani, Ana (2009) *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.

Dalbosco, Hugo (2005) “Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999” Trabajo presentado en *3er. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración*. San Miguel de Tucumán, 2, 3 y 4 de Junio de 2005.

Dossi, Marina (2009) “La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa - institucional”. *Documentos de Investigación Social* 10:1-27.

Gené, Mariana (2011) “En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 1 No 1:85-107.

Giorgi, Guido (2014) “Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)” *Apuntes: Revista de ciencias sociales*. Universidad del Pacífico. Vol. XLI, N° 74:103-139.

Glaser, Barney y Anselm Strauss (1967) *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company.

Hammersley, Martin y Paul Atkinson, (1994) *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.

Heredía, Mariana y Mariana Gené (2009) “Atributos y legitimidades del gabinete nacional: sociohistoria de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)”. *El Príncipe*. No 2. La Plata. 109 - 135.

Iramain, Lucas (2010), “Intervención estatal, desempeño empresario y ámbitos privilegiados de acumulación. El caso del sector vial durante la última dictadura militar, Argentina (1976-1981)”, *H-industri@. Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, año 4, No 6:1-27.

Lattuada, Mario (1990) *El estado argentino y los intereses industriales (1983-1989)*. Buenos Aires: CLADE Informes No 1.

Luna Ledesma, Matilde y Cristina Puga Espinosa (2007) “Los estudios sobre los empresarios y la política. Recuento histórico, líneas de investigación y perspectivas analíticas” en Jorge Basave y Eduardo Marques (1996) “Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatales e actores políticos” *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*. N° 43.

Marques, Eduardo (1998) *Redes sociais e permeabilidade do Estado: instituições e atores políticos na produção da infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro*. Tesis de Doctorado. Universidade Estadual de Campinas.

Marques, Eduardo (1999) “Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro” *Dados* No 42 (2) 00.

Menazzi, Luján (2017a) “Entre las ‘expectativas’ y la ‘desmoralización’: la Cámara Argentina de la Construcción ante la última dictadura militar” En *Revista H – Industria* Año 11, Nro 20:64-85.

Menazzi, Luján (2017b) “Conduciendo las áreas técnicas del Estado. Perfil y trayectoria de los actores vinculados a la obra pública durante las gestiones de Videla” Ponencia presentada en las Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales; San Martín; IDAES – UNSAM.

Müller, Alberto y Martín Rapetti (2001) “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz” *Revista Ciclos* N° 21:11-33.

Neiburg, Federico y Mariano Plotkin (2004) “Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad argentina” En Federico Neiburg y Mariano Plotkin, comps., *Intelectuales y expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Ostiguy, Pierre (1990) *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1981) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” En *Documento CLACSO* Vol. 4. Buenos Aires: CEDES.

Palermo, Silvana (2006) “Elite técnica y estado liberal: La creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910)” *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*. Año XVI, No 30:9-42.

Palomino, Mirta (1988) *Tradicón y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983)* Buenos Aires: CISEA - Grupo Editor Latinoamericano.

Plotkin, Mariano y Eduardo Zimmermann(2012) “Introducción” En Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann *Los saberes del Estado*. Volumen I Buenos Aires: Edhasa.

Pucciarelli, Alfredo (2004) “Introducción” En Alfredo Pucciarelli (coord.) *Empresarios tecnócratas y militares*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Quiroga, Hugo (2005) “El tiempo del Proceso” En Suriano, Juan (dir.) *Nueva Historia Argentina, Tomo X, Dictadura y Democracia (1976 – 2001)*. Buenos Aires: Sudamericana: 33-86.

Rougier, Marcelo (2015) “El Complejo Militar-industrial, *núcleo duro* del Estado empresario y la industrialización en la Argentina”. En Andrés Regalsky y Marcelo Rougier; *Los derrotados del estado empresario en la Argentina*. Caseros: Siglo XX-Eduntref: 221-268.

Schvarzer Jorge y Victoria Itscovitz, (1989) *Organizaciones corporativas del empresariado argentino. La Cámara Argentina de la Construcción (1960-1985)*. Buenos Aires: CISEA.

Schvarzer, Jorge (1990) *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983)*. Un estudio “desde adentro” para explorar su relación con el sistema político. Buenos Aires: CISEA.

Sidicaro, Ricardo (1991) “De la dictadura a la Democracia: Formatos de relación entre Estado y empresarios en la Argentina de la década del 80” *Debate Laboral: Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo*, No 8-9:73-88.

Skocpol Theda (1985) “El estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual”. En Evans, B. Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (comps.) *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press. Traducción de Fabián Chueca.

Suriano, Juan (2005) “Introducción: Una Argentina diferente” En Juan Suriano (dir) *Nueva Historia Argentina, Tomo X, Dictadura y Democracia (1976 - 2001)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Suriano, Juan (2012) “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen” En: Mariano Plotkin y Eduardo Zimmermann (comps.), *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa. 56-58.

Taylor, Stephen y Robert Bogdan (1986) “Introducción: ir hacia la gente”. En Stephen Taylor y Robert Bogdan *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. México: Paidós.

Vezzetti, Hugo (2002) *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes citadas

Agüero Olmos, Roberto (1977) “Los distintos medios de transporte y sus problemas” *Revista Carreteras. Asociación Argentina de Carreteras*. Nro. 81; enero-marzo 1977, p. 4

Alesso, Néstor (1976) “La reunión anual de camaradería en celebración por el Día del Camino” *Revista Carreteras. Asociación Argentina de Carreteras*. Nro. 80; octubre-diciembre 1976, p. 6.

Asociación Argentina de Carreteras (2017) *Nuestra Historia*; Buenos Aires; AAC. Disponible en: http://www.aacarreteras.org.ar/institucional/nuestra_historia

Caballero, Julio Cesar (1983) “Declaraciones del Ing. Julio Cesar Caballero”. *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 920. 11 de febrero de 1983, p. 10.

CAC (1986) *La construcción. Industria del Bienestar Humano – Cámara Argentina de la Construcción 1936-1986*, Buenos Aires, CAC.

Camba, Federico (1976a) “Discurso por el 40 aniversario de la Cámara Argentina de la Construcción y Homenaje a Cesar Polledo” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 580, 4 de agosto de 1976, pp. 9-16.

Camba, Federico (1976b) “Discurso del Ing. Camba”. *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 571. 2 de junio de 1976, p. 8.

Camba, Federico (1977) “Palabras del Ing. Camba” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 649. 30 de noviembre de 1977, pp. 12-14.

Camba, Federico (1978a) “Palabras del Ing. Camba”. *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 700. 24 de noviembre de 1978, p. 8.

Camba, Federico (1978b) “Primeras Jornadas de la Obra Pública”. *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 673. 27 de mayo de 1978, p. 9.

Camba, Federico (1980) “Presidió el Ing. Camba el Acto de Clausura de las Terceras Jornadas de Obra Pública” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 801. 31 de octubre de 1980, p. 10.

Carmona, Gustavo (1976a). “Obras Públicas: Plan de Obras de la Dirección Nacional de Vialidad para el segundo semestre de 1976”. *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 578, 21 de julio de 1976, pp. 3-4.

Carmona, Gustavo (1976b) “El ingeniero Gustavo Carmona asumió el cargo de Administrador Nacional de Vialidad” *Revista Carreteras; Asociación Argentina de Carreteras*. Nro. 78. abril-junio 1976, p. 16.

Carmona, Roberto (1976c) “Zárate – Brazo Largo. Finalizó el montaje de la estructura metálica del Puente sobre el Paraná de las Palmas” *Revista Carreteras; Asociación Argentina de Carreteras*. Nro. 79. julio-septiembre 1976, p. 32.

Carmona, Roberto (1978) “Conceptos del Ing. Carmona” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 691. 20 de septiembre de 1978, p. 12.

Constantini, Alberto (1976) “Palabras del Ing. Alberto Constantini” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 571, 2 de junio de 1976, p. 3.

Constantini, Alberto (1981) “Llamado de atención a las autoridades acerca de la magnitud de la crisis imperante” *Revista CAI Informa*. Nro. 330, 2 de junio de 1981, pp. 7-10.

Fernández, Osvaldo (1976) “Consideraciones del Administrador de la Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires, Ing. Osvaldo Fernández” *Revista El Constructor*. Nro. 3.424. 4 de octubre 1976, p. 14.

Lacoste, Carlos (1981) “Precisiones y anuncios sobre la política de vivienda” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 842. 14 de agosto 1981, pp. 5-7.

Marghetti, Roberto (1977) “XXV Convención Anual de la Construcción” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 638-639. 21 de septiembre de 1977; p. 8.

Moia, Angel (1977) “Los festejos en el interior del país. Discurso por el día de la construcción – Entre Ríos” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 606, 2 de febrero de 1977, pp. 4-15.

Polledo, Cesar (1976a) “Nota de felicitación a Eduardo Oliva” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro 571, 2 de junio de 1976.

Polledo, Cesar (1976b) “El Ingeniero Cesar M. Polledo habló en el Centro Argentino de Ingenieros sobre la evolución de la construcción” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 571. 2 de junio de 1976, pp. 3-6.

Urricarriet (1981a) “Disertación del General Urricarriet” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 827. 2 de mayo de 1981, pp. 5-6.

Urricarriet (1981b) “Disertación del General Urricarriet” *Revista Informaciones de la Construcción*. Nro. 845. 4 de septiembre de 1981, pp. 5-8.

Cómo citar este artículo:

Menazzi, Luján (2018) “¿Una comunidad profesional de la obra pública? Empresarios, ingenieros y funcionarios durante la última dictadura (1976-1981)?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 No 15: 13-40

Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987 - 2007)

Resources and knowledge in the construction of power at the subnational level: the experience of the team of the Ministry of Economy of the Province of Buenos Aires (1987-2007)

Elsa Pereyra

Doctora en Ciencias Sociales de la UBA;
Magister en Administración y Políticas
Públicas de la Universidad de San Andrés;
Investigadora - Docente del Instituto
del Conurbano, Universidad Nacional
de General Sarmiento; Profesora de
la Escuela de Política y Gobierno,
Universidad Nacional de San Martín.
epereyra@ungs.edu.ar

Resumen

El artículo analiza la experiencia del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007 desde el punto de vista de su producción y la construcción de capacidades analítica, política y técnica. Para ello, se desarrolla el proceso que condujo a la creación, en el marco de la crisis de 2001, de la cuasi-moneda conocida como “Patacón”, como ejemplo del tipo de producciones que caracterizaron la actuación de ese colectivo de funcionarios. El análisis de los modos en que se combinaron política y técnica en las intervenciones del equipo económico provincial, permite componer perfiles de actores estatales más complejos que los estilizados en la literatura predominante en el campo de las políticas públicas.

Fecha de recepción:

20.4.18

Fecha de aceptación:

18.6.18

Palabras clave: saber político – saber técnico – nivel subnacional – provincia de Buenos Aires – “Patacón”.

Abstract

This article focuses on the experience of the team that led the Ministry of Economy of the Province of Buenos Aires between 1987 and 2007 from the point of view of its production and the build-up of analytical, political and technical capacities. In order to achieve this, it discusses the process that, in the context of the 2001 crisis, led to the creation of the quasi-currency known as Patacón as an illustration of the type of productions that characterized the work of this group of public officers. The analysis of the ways in which politics and technique were combined together in the interventions of the provincial government's economic team, enable us to elaborate profiles of state actors of higher levels of complexity than those that can be found in the predominant literature in the field of public policies.

Key words: *political knowledge - technical knowledge - subnational level- Province of Buenos Aires - Patacón.*

Introducción¹

Nuestro conocimiento sobre la vida político - institucional de las provincias ha venido acrecentándose gracias al desarrollo de estudios e investigaciones que colocan al nivel subnacional en el centro de sus intereses y preocupaciones. Si inicialmente las reformas estructurales de la década de 1990 y la cuestión del federalismo fiscal constituyeron ejes organizadores de un gran número de trabajos, desde la primera década del siglo XXI la pregunta por los modos en que se construye el poder político en los espacios provinciales adquirió mayor consistencia.² Este trabajo se inscribe en ese marco, y avanza en la búsqueda de respuestas a esa pregunta por medio del estudio de la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre los años 1987 y 2007.

Desde que el peronismo tomó las riendas de la provincia de Buenos Aires en 1987, el Ministerio de Economía se destacó por el hecho de que sus cuadros altos y medios eran en su abrumadora mayoría economistas que, además de contar con solvencia técnica, tuvieron militancia o pertenencia político-partidaria, y construyeron un sentido de pertenencia, perspectivas y formas compartidas de abordar las cuestiones. Los elencos de este Ministerio, liderados por quienes sucesivamente ocuparon el máximo cargo de la cartera -Jorge Remes Lenicov (1989-1997), Jorge Sarghini (1997-2003) y Gerardo

Otero (2003-marzo de 2007)- mostraron una inusual estabilidad, lo que permitió sostener la unidad y coherencia de las acciones.

Se trató de un colectivo de entre treinta y cuarenta funcionarios, la gran mayoría de ellos hombres economistas egresados de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Aun cuando entre sus filas se contaban algunas mujeres, esta precisión no es menor, ya que revela el sesgo de género que caracteriza a la profesión de economista así como a la ocupación de las posiciones superiores en la gestión pública. Esta experiencia singular tuvo como *locus* a la ciudad de La Plata, la capital de la provincia de Buenos Aires marcada por su carácter administrativo y universitario. Las figuras más destacadas de este colectivo se formaron en las escuelas de la militancia política en el seno del peronismo y de las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Este doble origen, reforzado por el sentido comunitario que la ciudad de La Plata contribuyó a desarrollar, constituyó un sello distintivo de este colectivo que lo diferencia de otros en los que la lealtad profesional se antepuso a la lealtad política, tal como lo sugieren Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (2011).³

Caracterizado como burocracia especializada,⁴ este colectivo construyó su autoridad y prestigio dentro de la escena política provincial —e incluso nacional— a partir de sus intervenciones. Ver al equipo “en acción”⁵ nos lleva a considerar su producción. Bajo este concepto pueden ser incluidas una gran cantidad de actividades, desde las más rutinarias y repetitivas hasta las más puntuales asociadas con situaciones extraordinarias. Se propone poner el foco en aquellas cuyos productos y resultados constituyen expresión de las capacidades políticas y administrativas⁶ que confirieron al colectivo su especificidad. Esas actividades distintivas pueden inscribirse en tres tipos de producciones: *conocimiento para las políticas públicas*, un *discurso de legitimación de largo plazo* y *medidas de política en coyunturas críticas*. Por razones de espacio, en este artículo se lleva a cabo una síntesis de los principales aspectos relacionados con el último tipo de producción.

En la primera sección se plantea la estrategia de conceptualización adoptada para dar cuenta del universo de actividades desplegadas por el equipo económico provincial, y se expone el argumento central que organiza el análisis sobre el despliegue de saberes y recursos en la construcción del poder político. En la segunda sección se reconstruye el proceso de la creación de la cuasi-moneda denominada “Patacón”, como ejemplo significativo de la implementación de *medidas de política en coyunturas críticas*, un tipo de intervención que recorrió el período con singular intensidad por la presencia de dos hitos relevantes al inicio y al final del mismo: el proceso hiperinflacionario de 1989-1991 y la crisis de fines de 2001. El ejemplo corresponde al segundo de ellos, y grafica el entrelazamiento de los momentos de la decisión, la formulación y la implementación de las políticas públicas, al tiempo que permite apreciar que el equipo económico provincial puso en el primer plano su aporte técnico antes que político para que dicha medida de política arribara a buen puerto.

El análisis de este tipo de producción permite valorar los aportes del equipo económico provincial a la construcción de la legitimidad política provincial, y el despliegue de saberes puestos al servicio de esa construcción que revela tanto la plasticidad como las tensiones involucradas en su combinación. Sobre ello giran las reflexiones finales del trabajo.

Entre la política y la técnica: saberes como recursos

En el mundo de las políticas públicas es cada vez más pronunciada la tendencia a “abordar de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos” (Muller 2002). Sin embargo, esta tendencia no discurre exenta de tensiones y conflictos, toda vez que los saberes involucrados suelen encarnarse en actores gobernados por principios de organización y visiones del mundo diferentes.

En un artículo destinado a analizar el papel de los intelectuales en la burocracia pública, Robert Merton (1945) delineaba el proceso de conversión de los intelectuales en técnicos al acceder a posiciones burocráticas:

Tienden a volverse... ‘menos teóricos y más prácticos’... Cuanto más cerca está el intelectual del lugar de la decisión, experimentará mayor presión para ... acomodar sus formulaciones abstractas originales a las exigencias de la situación. Esta presión... moldea las perspectivas generales del intelectual burocrático; comienza a pensar cada vez más en términos técnicos e instrumentales los modos de implementar las políticas *en situaciones dadas*” (Merton 1945:412).⁷

Merton identifica, además, las fuentes de conflicto entre esos intelectuales devenidos técnicos -esto es, una burocracia especializada- y los decisores -los trabajadores políticos tal como los caracteriza Michel Offerlé (2004 y 2011)-. Políticos y técnicos se diferencian en sus universos discursivos y sus valores. Los políticos pueden utilizar los resultados de los análisis con fines distintos a los que los originaron, al tiempo que asignan menos relevancia a las evidencias. Para tomar decisiones, los políticos demandan menos fundamentos de los que los técnicos consideran necesarios o suficientes. Los políticos, por último, subestiman la especialización de los técnicos y, en consecuencia, les demandan intervenciones en campos que no son de su competencia.

Las reflexiones de Merton conservan en gran medida su fuerza heurística. Ellas alumbran dos mundos contrapuestos: el de la política gobernado por juicios de valor, el carácter subjetivo de las decisiones y la negociación, por un lado, y el de la técnica,

organizado en función de la objetividad y la eficiencia, por el otro, que tenían “lunas de miel” a menudo “desagradables, brutales y cortas”. Pero lo cierto es que los perfiles ilustrados por estos atributos rara vez se presentan de manera unívoca en el mundo de las políticas públicas. Dicho de otro modo, resulta difícil que las lógicas expresadas en uno y otro modo gobiernen de manera exclusiva el comportamiento y la visión del mundo de los actores estatales.

Esto es especialmente importante en el caso del equipo económico provincial, una burocracia especializada que reunía dos fuentes de formación –la especializada y la política– que le imprimían rasgos distintivos. Por un lado, muchos de sus integrantes –y especialmente quienes lideraron el colectivo– habían hecho sus primeras armas en la militancia universitaria de fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, retomando la actividad política luego del trágico quiebre supuesto por la dictadura militar de 1976–1983. Ese regreso a la actividad política estuvo marcado decisivamente por la experiencia de la renovación peronista liderada por Antonio Cafiero, que en la ciudad de La Plata congregó a los que luego integrarían los equipos del gobierno provincial, a partir del triunfo del mencionado líder en 1987. Por el otro, la formación en la joven carrera de economía de la UNLP constituyó el activo no intercambiable del que se valieron los economistas para construir su lugar dentro de la trama del poder político provincial. El paso por las aulas de esa universidad proveyó no sólo el saber especializado que se volvería un recurso relevante en esa construcción política, sino también un espacio de sociabilidad que explicaría los modos y prácticas en la configuración del elenco ministerial.⁸

Ahora bien, ¿es posible establecer las “dosis” de técnica y política de que echan mano los actores estatales para desplegar sus estrategias y promover sus intereses y creencias? Como primera aproximación, propongo concebir un *continuum* cuyos extremos están representados por los saberes político y técnico, dentro del cual se identifican tantos puntos como posibles combinaciones de tales saberes pudieran existir. Nuevamente es Merton quien ofrece una clave interesante en una dirección similar, al sugerir la existencia de un *continuum* en el proceso decisorio en función del grado de certidumbre sobre los objetivos y el campo de intervención: a mayor imprecisión, mayores márgenes de intervención de los “intelectuales burocráticos”. Cuanto más tempranamente intervengan en el *continuum* de decisiones, mayor será su potencial de orientación de la decisión (Merton 1945:410).

También resulta útil el análisis de Roger Friedland y Robert Alford (1999): los individuos y las organizaciones se inscriben en esferas de actividad social organizadas según principios o lógicas institucionales que al tiempo que estructuran las relaciones sociales, proveen repertorios o menús a los que esos individuos y organizaciones recurren para desarrollar sus acciones y dirimir situaciones conflictivas. En este sentido, los saberes

político y técnico pueden ser pensados como parte de un repertorio de recursos de que disponen algunos actores estatales para la construcción de poder y autoridad.

Las lógicas política y técnica informan las representaciones que los actores estatales tienen de sí mismos. No obstante que sus propias prácticas hablan de la complejidad de sus perfiles y, en consecuencia, la dificultad para etiquetarlos de manera unívoca, los actores estatales suelen recurrir a tales simplificaciones, produciendo y reproduciendo clasificaciones que muestran una pregnancia perdurable.

La consideración de las lógicas política y técnica en los términos arriba planteados contribuye, entonces, al análisis tanto de las acciones e intervenciones de los actores estatales como de las reflexiones que sobre la política y la técnica realizan esos mismos actores, y las representaciones que se hacen de su eventual composición.

En sus intervenciones, el equipo económico provincial se movió entre la política y la técnica. Ese movimiento a lo largo del *continuum* dio lugar a sesgos que inclinaron la balanza en favor de la lógica política o de la técnica según las coyunturas y situaciones, y según las interacciones con otros actores estatales o sociales. Y según esas coyunturas, situaciones e interacciones, los integrantes del equipo económico provincial etiquetaron y fueron etiquetados. Para los dirigentes políticos cuya base de poder residía en el territorio o la capacidad de organizar a terceros, los economistas platenses eran meros técnicos. Pero para los economistas que se reivindicaban como parte del *mainstream*, aquéllos que portaban como credenciales sus doctorados en el exterior y recibían la calificación de tecnócratas por su relación con los principales *think tanks* nacionales, era el perfil político del equipo económico provincial el que se destacaba antes que su saber especializado. Los integrantes del equipo económico provincial produjeron catalogaciones similares para referirse a la dirigencia política tradicional o a otros pares.

Los complejos movimientos entre la política y la técnica que caracterizaron al equipo económico provincial pueden ser mejor comprendidos al analizar sus producciones más relevantes. La *producción de conocimiento para las políticas públicas*, que ocupó un lugar destacado dentro de las estrategias del colectivo, dio lugar a fuertes y sostenidas vinculaciones con la carrera de economía de la UNLP y sus equipos de investigación, y dos “usinas de pensamiento” locales desarrolladas en la década de 1990 –el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE) y el Centro de Estudios Bonaerenses (CEB)–. Todo ello configuró una *intelligentsia* técnica bonaerense platense. Esta actividad se canalizó dentro del Ministerio en el desarrollo de dos revistas, las *Noticias de Economía* y los *Cuadernos de Economía*. Desde sus páginas el equipo económico provincial sustentó su autoridad política y técnica en determinadas cuestiones de política económica provincial –especialmente en el campo del federalismo fiscal y el problema de la coparticipación federal de impuestos– y se legitimó tanto en el ámbito provincial como en el nacional (Pereyra 2017b).

La *producción de un discurso de largo plazo* supuso una explicación del lugar de la provincia de Buenos Aires en relación con la Nación y sus pares provinciales, que buscó desmontar la imagen generalizada sobre la riqueza de Buenos Aires, y la discriminación de que era objeto en el reparto de los recursos. Este discurso se mantuvo prácticamente inalterado a lo largo de los 20 años de actuación del equipo económico provincial, proveyó recursos a las autoridades provinciales para situarse en diversos frentes de discusión política, y perduró más allá del período considerado en este trabajo. En esta acción de largo plazo el equipo económico provincial fungió como autoridad política. Hizo política con números en la mano, gobernando a los números, convirtiéndose en referente dentro del campo del federalismo fiscal y la coparticipación federal de impuestos en particular.⁹ La *producción de medidas en coyunturas críticas*, ejemplificada por el proceso que condujo a la creación del “Patacón”, expresó una combinación distinta de saberes. A su análisis está destinado el próximo apartado.

Políticas en la coyuntura: la creación del “Patacón”

Las finanzas provinciales estuvieron siempre en el umbral de déficits tolerables, alcanzando en muy pocos años del período 1987-2007 un comportamiento positivo. Durante el período considerado es posible advertir una presión fiscal ascendente, capacidad extractiva fuerte pero descendente y recursos coparticipables también con comportamiento descendente. Bajo tales condiciones los números provinciales estuvieron en muy pocas oportunidades en situación de equilibrio. Esta fue sin dudas la situación crónica compartida por prácticamente todas las provincias, y en ese marco Buenos Aires fue una de las que mayor empeño puso en revertirla.¹⁰

Sin lugar a dudas, ese umbral de déficits tolerables descendió estrepitosamente en las coyunturas críticas de 1989 y 2001. No obstante, la crisis del año 2001 provocó el desplome de las cuentas en mucha mayor medida, adquiriendo una intensidad y envergadura inusitadas. Como en otras circunstancias y procesos, resulta difícil deslindar qué nivel jurisdiccional traccionó el despliegue de esta crisis, tales son las dimensiones de la provincia de Buenos Aires y su peso en el conjunto nacional. No es difícil en cambio identificar los factores que la dispararon, todos relacionados con las medidas de política adoptadas durante la década de 1990 por el gobierno nacional y las restricciones externas derivadas de las crisis escalonadas del tequila en 1994 y de Rusia y el Sudeste Asiático de 1997/1998.¹¹ Todo ello era evidente para los protagonistas, tal como lo revela el siguiente testimonio:

en aquel momento era muy difícil decir que es sólo que la provincia se estaba administrando mal... Buenos Aires era la punta de un iceberg porque es la que está más castigada en el conjunto y además la primera que empieza

a mostrar, por su tamaño inimaginable que... íbamos... a una crisis fiscal, el país entró en default seis meses después de que entró a la provincia el Patacón ... Entonces nosotros decíamos [que] éste no es un problema de la provincia, si la provincia entró en default es porque ya el modelo la llevó ahí. Nosotros lo mostramos primero porque de todas las provincias somos la que peor está por la discriminación fiscal. Y en ese momento... los trabajos académicos demostraban que esto era así, pero los tenían bajo siete cajones [sic: llaves].

(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 2).¹²

Los estudios sobre estos procesos son suficientes como para abundar aquí sobre ello. Antes bien, interesa destacar la notable naturalización de que gozaba el orden construido en torno de la convertibilidad, más allá de las críticas de que era objeto –aun cuando las mismas, bueno es reconocerlo, fueran hechas entre bambalinas–.¹³ Por otro lado, el equipo económico disponía de escasos si no nulos márgenes para incidir en ese escenario.¹⁴

En todo caso, en el seno del equipo económico provincial coexistían de manera tensa la posición institucional que reclamaba prudencia y responsabilidad en materia de declaraciones e intervenciones, con el rechazo y las críticas a las medidas que se instrumentaban en el nivel nacional. La fascinación por la convertibilidad había estado presente en los primeros años porque la estabilidad de los precios permitía –aun a costa del comportamiento negativo de otras dimensiones de la economía– la programación de las cuentas sobre bases más o menos ciertas. Pero esa aproximación cedió lugar desde mediados de la década de 1990 al reconocimiento de los cuellos de botella e insuficiencias del programa económico del gobierno nacional. Y si muchos de los integrantes del equipo económico provincial fueron conscientes de tales límites e insuficiencias aun en los primeros años dominados por el canto de sirenas de los números estables, desde la segunda mitad de esa misma década se permitieron explicitar con mayor claridad sus objeciones.¹⁵

Reconstruir la secuencia que llevó a la creación, a mediados de 2001, de las “Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones” denominadas “Patacón”, y popularmente conocidas como “patacones” a secas, involucra sumergirse en una trama plena de cruces y acusaciones entre el gobierno nacional y el provincial respecto de las responsabilidades por la crítica situación de las cuentas provinciales.¹⁶ Una trama que, además, exponía como en ningún otro momento de la historia reciente de las relaciones entre la Nación y la provincia de Buenos Aires, tanto las tensiones acumuladas entre ambas partes como su mutua dependencia.

En estas coyunturas se revela con suma claridad la singular condición de la provincia de Buenos Aires, su lugar de “centro subordinado”. Este oxímoron da cuenta del carácter

paradojal que la provincia tiene en el conjunto del que forma parte y en relación con el nivel nacional, desde que fuera “descabezada” como consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880. La extraordinaria concentración de recursos de todo tipo en su territorio, expresión condensada del desarrollo desequilibrado de la Argentina desde su surgimiento como nación en el último cuarto del siglo XIX, la convierte en una pieza única dentro de la federación, y explica su doble condición de fortaleza y debilidad. Esa singularidad se pone de manifiesto, asimismo, en su estatuto de “centro sin centro”, que marca tanto los alcances como los límites de la posición de la provincia y sus elites en la trama político-institucional de la que forma parte: un *primus inter pares* cuya soledad obstaculiza sus estrategias de negociación con el resto de las provincias y con la Nación. Por último, ese lugar especial hace difícil colocar el límite entre la historia nacional y la provincial, lo que reafirma aún más la singularidad de la provincia.¹⁷

El grueso de los 20 años de la historia del equipo económico provincial transcurrió en un contexto de gobierno dividido de hecho. Aun cuando compartían una misma fuerza política, esta situación no eliminaba el enfrentamiento –sólo atenuado quizás durante la primera gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1995)-.¹⁸ El marco en el que se dirimieron los cruciales sucesos que condujeron a la adopción de los patacones fue, en cambio, uno de gobierno dividido tanto en términos formales como en los hechos, ya que en el nivel nacional gobernaba la Alianza (UCR-FREPASO).¹⁹

La crónica periodística permite reponer el carácter vertiginoso que adquirieron los hechos, y aplanar en cierta medida los conflictos que los atravesaron. La reconstrucción que los integrantes del equipo económico provincial realizaron les imprime, en cambio, tanto el dramatismo propio de la incertidumbre en que se movían como la carga política del enfrentamiento que tenían como telón de fondo. De lo que se trataba para ellos era, en definitiva, de cómo se repartían las responsabilidades por la crisis, y quiénes capitalizarían en términos políticos su eventual absorción:

El que nos empuja al Patacón es [Domingo] Cavallo²⁰ ... nos lanzaron a mediados del 2001 a la crisis... el peor año fue el 2001, no el 2002 ... era evidente ... que el ... modelo de la convertibilidad empezaba a tener inconsistencias muy grandes ... en el 2001 eso se hace evidente, y la última colocación de un bono que nosotros hicimos... en abril de 2001... fue muy tortuosa ... entonces en ese escenario ... nos lanzaron al Patacón, nos lanzaron a la crisis. Porque el trasfondo político de eso era una pelea entre la provincia de Buenos Aires y la Nación, entre [Carlos] Ruckauf que quería ser presidente, y el peronismo en la provincia de Buenos Aires, y [Fernando] De

la Rúa [Presidente], o la Alianza, a ver quién caía primero
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

De acuerdo con Santiago Chelala (2003), ante la demanda de fondos por parte de la provincia y la negativa tanto del Estado nacional como de los bancos privados locales a prestarlos, fueron estos últimos los que sugirieron la estrategia de creación de una tercera moneda: “La idea era que del total necesario, las entidades financieras aportarían un tercio, el otro tercio debería ser cubierto con la primera serie de bonos (que más adelante serían los patacones) y el tercio restante debería ser un ajuste fiscal de la provincia” (Chelala 2003: 6). Sin embargo, el compromiso que las entidades financieras prometieron asumir no fue satisfecho.

En esa pulseada, los meses de julio y agosto de 2001 concentraron el desarrollo de frenéticas negociaciones que los actores provinciales –representados por sus máximas figuras: el gobernador Carlos Ruckauf, el vicegobernador Felipe Solá, el ministro de Trabajo Aníbal Fernández, el ministro de Economía, Jorge Sarghini, y el ministro de la Producción, Federico Scarabino– desplegaron para la hechura del Patacón. La presencia de varios frentes simultáneos en los que había que lograr la aceptación de la cuasi-moneda demandó una suerte de división del trabajo. El gobernador se reservó el frente nacional, donde consiguió que los patacones fueran aceptados para el pago de los impuestos nacionales, condición considerada clave para el éxito de la cuasi-moneda. Tal como lo rememoró uno de los protagonistas:

la primera gran discusión... la da [Carlos] Ruckauf... nosotros tenemos que lograr... que el bono... pueda pagar impuestos nacionales, ése es el secreto. se resistieron ... Cavallo no quería... 'porque si no se lo tengo que dar a las provincias', bueno, pero nosotros somos Buenos Aires ... no sé qué le habrá dicho Ruckauf”
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

El frente interno, por su parte, se desdobló en el desarrollo de negociaciones con la oposición política –los legisladores de la Alianza que ocupaba el gobierno nacional–, en las que los referentes del Ministerio de Economía cumplieron un papel crucial junto con el vicegobernador –presidente de la Cámara de Senadores–, para lograr la promulgación de la ley de emergencia administrativa 12.727;²¹ y con representantes de la actividad productiva y comercial –cámaras empresarias–, donde la voz cantante la llevaron el vicegobernador y los ministros de Trabajo y Producción.

El frente más relevante, con todo, fue el de “la calle”: los trabajadores, los productores, los empresarios y los comerciantes puestos en su papel más elemental de reproducción

de las condiciones de vida en la situación extraordinaria y extrema planteada por la crisis. El malestar social acumulado y el inicial rechazo al Patacón –pero sobre todo al recorte de los sueldos aprobado en la misma ley de emergencia que lo creara– tuvieron sus manifestaciones más virulentas en la primera quincena de agosto de 2001, es decir, poco antes de que comenzara a circular (*La Nación* 11 y 15/08/2001).²²

Más allá del interés intrínseco que la creación de cuasi-monedas tiene como fenómeno social, el papel que cumplieron en el contexto de la crisis que condujo al estallido de fines de 2001 en la Argentina, y los debates en torno a los problemas de una única moneda de curso forzoso en regímenes federales,²³ la experiencia bonaerense permite analizar la cuestión de la decisión –tópico por demás relevante en el campo de los estudios sobre administración y políticas públicas–, y el movimiento del equipo económico provincial entre la política y la técnica.

Los testimonios recogidos contribuyen a explicar el proceso de creación y lanzamiento de los patacones en términos del modelo del “cubo de basura” (o “bote de basura”, tal como se traduce en la edición en español del artículo fundacional de Cohen, March y Olsen 2011). En contraposición con la secuencia imaginada desde una lógica racional-exhaustiva en la que ante un problema se generan alternativas de decisión, se analizan sus consecuencias, y luego de evaluarlas en base a parámetros objetivos se adopta la que satisface en mayor medida las condiciones óptimas, el modelo del “cubo de basura” sugiere que los procesos de decisión en las organizaciones ocurren según marcos y lógicas mucho más inciertos y desprolijos.

Vale recordar la caracterización de este modelo por sus mismos autores:

[La organización puede ser concebida como una] colección de decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales ellas puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y hacedores de decisiones buscando trabajo ... Para entender el proceso dentro de las organizaciones, uno puede ver la oportunidad de elección como un bote de basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados. La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena ... En el modelo del bote de basura, en

contraste, una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización”

(Cohen, March y Olsen 2011: 252-253).

Aun cuando la adopción de cuasi-monedas tuvo en nuestro país alguna recurrencia esporádica (Théret y Zanabria 2009), y a mediados de 2001 algunas provincias ya habían echado mano de este recurso, no había en el horizonte del equipo económico provincial referencia en la que inscribir este expediente. Tampoco sabían cómo llamarlo. Lanzados a lo que desde su perspectiva era poco menos que un abismo, atravesaron la coyuntura en una vertiginosa dinámica de ensayo y error y, por sobre todo, caminando sobre el terreno que los profesionales de la política provincial desbrozaban con sus intervenciones. En este proceso el poder político y sus principales recursos –la negociación, la organización y la amenaza de sanción y/o movilización– hicieron su aparición y fueron determinantes.²⁴

Fue la máxima autoridad política de la provincia, el gobernador, la que abrió el campo para que, en los turbulentos días de julio y agosto de 2001, las distintas piezas del rompecabezas del Patacón se fueran acomodando en los diversos frentes identificados anteriormente.

El Patacón fue el punto más álgido pero sabíamos que iba a funcionar. Nosotros sabíamos que la convertibilidad no se podía sostener mucho tiempo más ... Pero en ese momento, entre no pagar los sueldos y largar el Patacón, el Patacón fue una cosa virtuosa para salir ... yo creo que el momento más rutilante de la política en Buenos Aires fue ése ... Tengo que reconocer que [Carlos] Ruckauf tiene la locura necesaria para permitirle a un equipo sólido que haga esa experiencia ... El equipo se manejó muy bien, y Ruckauf ... era un irresponsable (risas) pero esa irresponsabilidad sirvió porque se pudo tomar una medida donde otros tipos no se hubieran animado. Y esa salió buenísima
(trabajador político, Legislatura de la provincia de Buenos Aires).

En este testimonio están expuestos los componentes que la coyuntura conjugó, y que estaban repartidos en actores distintos: la audacia –calificada aquí como “irresponsabilidad”– encarnada en el gobernador como expresión más pura del poder político, y la solidez y buen manejo –casi podríamos decir la “pata responsable”– representados en el equipo económico que, con su saber técnico, brindaría el respaldo necesario para que la apuesta audaz arribara a buen puerto.

Ninguno de los integrantes del equipo económico, aun con el protagonismo que tuvieron, se arrogó la “paternidad” de la criatura ni el nombre que constituyó una llave simbólica de significación para pavimentar su aceptación y popularidad. Este costado si se quiere simpático y pintoresco de la historia, también contribuye a esclarecer cómo estaban repartidos y puestos en juego de manera diferencial los saberes político y técnico, y el sentido de la oportunidad, la capacidad de intuición, que los trabajadores políticos activaron en un momento –el del alumbramiento de la experiencia– que constituía una incógnita completa. Aun cuando la paternidad del Patacón apareció ampliamente disputada a la luz de su éxito, la consulta de las diversas fuentes permite dar crédito al siguiente testimonio:

cómo hacemos el Patacón. Primero cómo se llama, no sé, nosotros le hubiéramos puesto “bono de la Provincia de Buenos Aires”, el nombre ... lo definió ... [Carlos] Ruckauf. A nosotros nos parecía horrible ... dijimos “no, cómo le vas a poner Patacón, se nos van a reír”. Dice “no, si no le ponés Patacón, ¿sabés cómo se va a llamar?: “rucucu” [apodo con que era conocido popularmente el gobernador], y no quiero andar caminando por la calle y escuchar un vago que diga ‘che, no tenés un rucucu para pagar la birra?’”. Estas son palabras de Ruckauf, y la verdad fue un hallazgo de él, y estuvo bárbaro haberle puesto Patacón (funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).²⁵

Establecidas las principales coordenadas, la hechura del Patacón pasó por la instancia técnica que involucraba el diseño de los instrumentos legales así como las previsiones sobre su lanzamiento al mercado, su emisión y condiciones de circulación. Y fue en esta instancia en la que el equipo económico provincial tuvo protagonismo principal. Fue también en este vertiginoso proceso de elaboración de los instrumentos mientras se desarrollaban los diversos frentes de negociación, que el aprendizaje operó de acuerdo con una lógica de ensayo y error.

nosotros ... tratamos de hacer nuestra parte lo mejor que podíamos ... fue más que nada instrumental ... Es que ahí tiene que ver el tema éste de la cuestión de los liderazgos. El debate es más posible cuando hay más tiempo, acá no hubo tiempo. [El gobernador] Dijo ... “esto es lo que hay que hacer”; ah, bueno, esto es lo que hay que hacer, lo hicimos. Y lo que sí, mirando retrospectivamente, estoy convencido de que era lo mejor que se pudo hacer (funcionario del Ministerio de Economía, tercera línea, área finanzas 1).

La ley de emergencia esa, lo resolvíamos sobre la marcha ... [Se trataba de crear] una moneda. En aquellos días, hasta llegué a... repasar algunas cláusulas del Pacto de San José de Flores al que el Banco Provincia echa mano muchas veces ... hasta me vi escribiendo algo sobre esta posibilidad de que la provincia pudiera emitir moneda ... [Para la elaboración de la ley y el diseño del bono] Antecedentes, nada ... el rol protagónico de la ley lo tuvo ... un abogado que hoy es integrante de la Cámara Contencioso Administrativa, acá en La Plata ... en su rol de asesor y participó gente de la Asesoría de Gobierno ... cuadros de la provincia ... en el armado de la ley, pero lo que pasa es que más allá del armado de la ley, lo más importante era la aceptación que esto tuviera en la calle (funcionario del Ministerio de Economía, cuarta línea, área política tributaria).

Formulada la ley luego de que la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires objetara el decreto por considerarlo “de necesidad y urgencia” –algo no previsto en la Constitución Provincial–, fue el turno del trabajo político para lograr su aceptación entre los legisladores de la oposición. En esa instancia, funcionarios políticos y del equipo económico provincial argumentaron, explicaron, persuadieron en las comisiones, de manera que cuando la ley llegó al recinto, fue aprobada prácticamente sin debates en la sesión plenaria. Su tratamiento ocurrió en el medio de los disturbios y protestas de los trabajadores estatales, no por la creación del Patacón sino por el ajuste y recorte de salarios contemplado en el mismo instrumento legal.

Algunos testimonios ilustran el dramatismo de la hora:

Tuve que entrar al recinto de la legislatura a negociar. Estaba tomada y negociamos ahí. Tenía a los intendentes sentados en la biblioteca [del Ministerio de Economía] y estábamos con enviados permanentes del partido y con los líderes de los otros partidos y diputados. Así salían las leyes que tenían que salir, pero sin sistema político eso hubiera sido imposible”

(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 2).

Cuando fuimos con la ley de emergencia, estábamos en el Senado ... [el] presidente de la Cámara de Diputados ... abrió la puerta para que entraran los gremios, nosotros -la gente

de economía, Aníbal Fernández, y otros- tuvimos que pasar... con la montada de la policía porque nos querían matar”
(funcionario del Ministerio de Economía, segunda línea, área finanzas).

Fue un momento terrible, terrible y en el grupo esto se vivió con ... muchísima tensión, porque nosotros no estábamos acostumbrados a entrar al Ministerio custodiados por 50 policías en la puerta, manifestaciones, todos los días adentro”
(funcionario del Ministerio de Economía, cuarta línea, área política tributaria).

Aun cuando la ley fue sancionada el 21 de julio de 2001, los patacones hicieron su debut un mes después, como consecuencia de los vaivenes asociados con la intervención de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, que puso en jaque la implementación de la medida. En la instrumentación de los patacones tallaron la Tesorería y el Banco de la Provincia de Buenos Aires:

[El Banco de la Provincia de Buenos Aires hizo] Todo. Un Banco Central de los patacones ... no dábamos abasto de leer los registros que entraban en circulación ... Venían las cajas llenas de patacones y se ponía a disposición de la Tesorería para pagar ... la contaduría de los patacones fue un parto, era un monstruo ... el Banco en su momento no tenía capacidad administrativa para hacer, porque estaba preparado para dos monedas ... [el peso y el dólar] y de golpe apareció una tercera moneda y eso te cambia toda la contabilidad porque tenías que tener una contabilidad en patacones. No había forma de montar el sistema contable de un día para otro ... se hizo y ... había dudas y diferencias enormes. [Actuó el equipo] propio del Banco y los controles de la provincia que tiene que tener pero más que nada era el Banco el que los ponía en circulación, con la Tesorería de la Provincia
(funcionario de la provincia de Buenos Aires, primera línea, sector financiero).

A la semana de su lanzamiento, los patacones mostraron aceptación, validándose como medio de pago porque, como dijo uno de los protagonistas, “era como tirar agua en el desierto”. A medida que los negocios y comercios los tomaban, el efecto contagio producía la ampliación de su uso y su consolidación como moneda alternativa.

La circulación de la cuasi-moneda desbordó los límites provinciales para extenderse a prácticamente todo el país, y a diferencia de las que se lanzaron en otras provincias, mantuvo su valor a la par e incluso lo llegó a superar en algunas ocasiones.²⁶

El Patacón fue considerado un recurso no deseado de solución al extraordinario problema de iliquidez ocasionado por los cuellos de botella que la convertibilidad había impuesto al funcionamiento de la economía. Paradójicamente, permitió que la convertibilidad exhalara lo que luego se comprobaría como su último aliento. Pero en el momento todos cabalgaban sobre la creencia de su sostenimiento, aun cuando sabían de sus límites, y los patacones no hacían más que aceptarla. La cuasi-moneda aparecía como un componente heterodoxo dentro del canon sostenido en torno a la soberanía y uno de sus pilares, la existencia de una moneda única –aun cuando la experiencia argentina se caracterizó desde la década de 1970 al menos, por la validación de la moneda propia y una extranjera, el dólar-. La provincia de Buenos Aires, llevada a condiciones extremas, había logrado emitir una moneda, y algo de su propia historia era recuperado: en el Banco de la Provincia de Buenos Aires y su *status* singular por el Pacto de San José de Flores, que lo convertía en una pieza única dentro del sistema bancario nacional y lo habilitaba a emitir, con el nombre de una de las primeras monedas cuya circulación había sido, en el siglo XIX, efímera. El “centro subordinado” volvía en esta coyuntura a estar a la par del centro, la Nación.

Como es sabido, la crisis de fines de 2001 selló la suerte de la convertibilidad, erigida en el principal símbolo de una década de radicales transformaciones en la economía y la sociedad argentina. La cuasi-moneda sobrevivió un año y medio más, hasta su rescate a mediados de 2003. Si antes del estallido había contribuido a capear el temporal, luego del mismo seguiría cumpliendo la estratégica función de complemento en el marco del proceso de recomposición de la moneda nacional que abrió el abandono de la convertibilidad.

Inicialmente la figura del gobernador bonaerense, Carlos Ruckauf, pareció ser la más beneficiada por la experiencia de la cuasi-moneda; en términos de acumulación política llegó a proponer la “pataconización” de la economía nacional (*La Nación* 25/08/2001)–, y de hecho así lo sugieren tanto algunos de los testimonios recogidos como la crónica periodística:

Un sondeo realizado por la encuestadora de Julio Aurelio entre el 11 y el 12 del actual en todo el país (sobre 1.646 casos) definió que el dirigente más capacitado para sacar al país de la crisis es Carlos Ruckauf, que obtuvo el 19,8% de los votos. Muy cerca quedó Carlos Menem, con el 16,3%, y luego Elisa Carrió, que alcanzó el 10,4%. Los más parejos fueron Carlos Reutemann (7,6%), José Manuel de la Sota (7,4%) y Rodolfo Terragno (6,7%).

Néstor Kirchner sumó un 4,6%, Anibal Ibarra llegó sólo al 1,8 % y el 22,8% de los consultados no supo responder (La Nación 16/12/2001).

[Carlos] Ruckauf fue muy hábil desde el punto de vista político, porque ... no sólo bancó la parada políticamente ... sino también sabía que con eso él jugaba mucho para adelante para lo que podía haber sido su destino ... Ruckauf en el momento ese era el político con mejor imagen del país ... la jugada de emitir el Patacón ... salvó de que ... prendan (sic) fuego la provincia de Buenos Aires, y que se caiga todo el gobierno nacional ... porque ... generaste un instrumento que la gente aceptó porque no había otra cosa. Entonces te lo dio. ¿Quién me lo emite? Ruckauf. ¿Le creo? Y, tiene popularidad ... Vés al quiosco y el tipo del quiosco te dice “ay, sí, dámelo, te lo acepto”, y encima te lo tomo uno a uno. Qué belleza. Encontraste la fórmula de la felicidad”

(ex funcionario del Ministerio de Economía, consultor).

Pero ese capital se esfumaría con su salida precipitada de la provincia para hacerse cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde (desde el 4 de enero de 2002), y su reemplazo por el vicegobernador Felipe Solá, en pleno estallido de la crisis.²⁷ En contraposición, y al igual que ocurriera con la convertibilidad (Heredia 2015), los patacones se desprendieron de esa “marca de nacimiento” para pasar a convertirse -en la provincia como en el país- en un símbolo de la crisis, tanto de lo peor del hundimiento en ella como de la tabla de salvación para sobrellevarla.

El equipo económico provincial, que fue “actor del fracaso y también actor del necesario resurgimiento que tenía que haber”, como graficó uno de los protagonistas, sostuvo el proceso en un discreto segundo plano, resguardado en su papel técnico:

el mérito que nos podemos atribuir nosotros como equipo en lo que nos tocó, fue la administración prudente del Patacón ... porque los muchachos de la política cuando descubrieron que teníamos la maquinita, ... la presión por... hacer emisiones adicionales ... para financiar obra pública ... y nosotros nos resistimos muchísimo
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

Conclusiones

Los integrantes del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia entre 1987 y 2007 constituyeron una burocracia especializada original que actuó como cuerpo, movilizandorecursos y saberes políticos y técnicos según la ocasión, y produciendo clasificaciones equivalentes para identificar a los actores con los que interactuó. Sus intervenciones se sustentaron en una “caja de herramientas” que combinó el saber convencional en economía, el conocimiento político y la construcción de la autoridad en el campo particular de su actuación. Su eficacia estuvo condicionada tanto por la trama política provincial como por las condiciones de fortaleza/vulnerabilidad que convertían a la provincia de Buenos Aires en una socia incómoda tanto para el resto de las provincias como para la Nación.

Las lógicas política y técnica que estuvieron en la base de los recursos y saberes puestos en juego, pueden concebirse como extremos de un *continuum* que admite tantas combinaciones como puntos posibles puedan identificarse dentro del mismo. Ellas se articulan –y manifiestan– en “dosis” diferenciales según el tipo de intervención y las circunstancias e interacciones a ella asociadas. Y activan representaciones, percepciones, etiquetas.

Este esquema de análisis resulta sumamente apropiado para reponer la complejidad de los perfiles de los actores estatales que, por lo general, se reducen en la literatura a simplificaciones estereotipadas en las típicas figuras de políticos, técnicos y burócratas.

En la experiencia analizada, ha sido posible comprobar cómo se movió el equipo económico provincial a lo largo de ese *continuum* en las diversas intervenciones y acciones que lo caracterizaron. De entre ellas, constituye un ejemplo destacado la respuesta a la crisis de liquidez desatada a mediados de 2001, que condujo a la creación de la cuasimoneda denominada “Patacón”.

Esta medida de política obedeció a una coyuntura crítica cuyas condiciones estaban en gran medida más allá de la capacidad de control del equipo económico y las autoridades provinciales, y demandó respuestas y dispositivos de carácter extraordinario esto es, salidos del horizonte de prácticas, concepciones y rutinas que organizaban el trabajo del equipo económico provincial y lo dotaban de sentido.

La reconstrucción de la secuencia y las instancias que intervinieron en el desarrollo del Patacón permitió comprobar qué bien se inscribe esta experiencia en el modelo del “cubo de basura”, dentro del cual la dinámica de ensayo y error, y el entrelazamiento de problemas, soluciones y actores –desprolijo y alejado de cualquier aproximación secuencial como sugieren los esquemas basados en la racionalidad exhaustiva–, constituyen las notas distintivas para caracterizar y explicar el proceso.

Como en ningún otro momento de la historia contenida en el período bajo estudio, la creación del Patacón desató las tensiones acumuladas en la relación entre la provincia de Buenos Aires y la Nación. Esas tensiones se tradujeron en una “pulseada” para dirimir quiénes cargaban con la responsabilidad frente a la crisis, y quiénes capitalizaban su posible absorción. Y en el desarrollo vertiginoso y plagado de incertidumbres de intervenciones, negociaciones y apuestas, en la “ventana de oportunidad” abierta desde que Nación “lanzara” a la provincia al abismo, fue la “corriente política” tal como la define Kingdon (1984), los trabajadores políticos en los términos de Offerlé (2004 y 2011), quienes abrieron el campo para facilitar y aceitar los engranajes de las piezas que componían la compleja escena de su alumbramiento y puesta en marcha. El poder político despojado de cualquier otro componente, aquél que cuenta como recurso en última instancia la fuerza y la amenaza de su utilización, fue el que pavimentó el camino. Los integrantes del equipo económico fungieron en su papel de técnicos portadores de un saber especializado, posicionándose en un estratégico segundo plano en las críticas negociaciones que los máximos dirigentes políticos del gobierno provincial llevaron adelante para garantizar su aceptación.

En la pulseada por el Patacón, la provincia ganó la batalla. La crisis de fines de 2001 arrasó con todo, pero el poder político provincial, luego de un cimbronazo, se reconstituyó y el Patacón, símbolo tanto de la crisis como de su reabsorción, contribuyó a transitar el temporal. Y si la capitalización de la victoria pareció corresponder al mismo poder político que trabajó en su obtención, el equipo económico provincial, en un discreto pero decisivo segundo plano, construyó desde su saber especializado los soportes y reaseguros para el desarrollo de la experiencia.

Quiero cerrar este trabajo con algunas consideraciones, seguramente incompletas, relacionadas con los alcances del análisis emprendido, las herramientas construidas para ello y la posibilidad de emplearlas para el estudio de experiencias similares. La singularidad de la provincia de Buenos Aires hace difícil generalizar los hallazgos surgidos del análisis de la burocracia especializada que constituyó el equipo económico. Pero ello no impide el estudio de la génesis y estructuración de equipos de trabajo en los estados provinciales -y de otras áreas dentro de la misma provincia de Buenos Aires-, sus producciones y la articulación e interacciones con actores estatales y sociales tanto dentro de los propios espacios provinciales como en su proyección en la escala nacional. Esta constituye una vía poco transitada para dar cuenta de los modos en que se construye el poder político en el nivel subnacional, y que puede arrojar muchos elementos valiosos para la comprensión de tales dinámicas y procesos.

Un paso en esa dirección es concebir a los actores estatales dotados de un repertorio o menú de recursos y saberes que emplean con arreglo a diversas combinaciones a lo largo de un *continuum* que distribuye las lógicas política y técnica en sus extremos. Sin dudas

está abierto el desafío de incluir y hacer jugar en términos parecidos al saber burocrático, lo que completaría de manera virtuosa los tres modos más relevantes en base a los cuales los actores estatales construyen su visión del mundo y organizan sus actividades. Todo ello, en fin, ayudaría a componer los perfiles complejos que caracterizan al trabajo estatal, así como a enriquecer las figuras de políticos, técnicos y burócratas que facilitan y al mismo tiempo opacan nuestra comprensión sobre el mundo de las políticas públicas y los modos de construcción del poder político.

¹ Este trabajo se sustenta en mi tesis de doctorado: “Burocracias especializadas en el nivel subnacional: El equipo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987–2007)”. Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Una primera versión fue presentada en las XVI Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia, desarrolladas en Mar del Plata entre el 9 y el 11 de agosto de 2017. Agradezco los comentarios de Marcela Ferrari y los aportes de los/as evaluadores/as anónimos/as.

² Sería tedioso enumerar ejemplos de cada una de estas líneas de desarrollo. Remito a Pereyra (2008), Serafinoff (2014) y Chudnovsky (2014).

³ La literatura sobre saber especializado se concentra en nuestro país en el saber experto, y tiene a los economistas –su papel en la definición de las políticas públicas y su contribución a la configuración de formas tecnocráticas de gobierno– como caso de estudio privilegiado. Ella ha sido una referencia obligada en la investigación que estuvo en la base de mi tesis, tanto para caracterizar este tipo de saber como para comprobar la ausencia del nivel subnacional en tales desarrollos. Dado el eje del análisis adoptado en este trabajo, no he hecho mención expresa a tales aportes. Una buena muestra de ellos es el trabajo de Mariana Heredia (2015).

⁴ Remito a los aportes de Skocpol (2007 [1989]) y Carpenter (2001), entre otros, para la construcción de esta categoría de análisis.

⁵ La referencia obvia es el clásico trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995), en el que proponen analizar al estado “en acción” a través de las políticas públicas como “miradores” privilegiados.

⁶ Para definiciones y explicaciones sobre las capacidades estatales, Bertranou (2015).

⁷ Énfasis original; traducción de la presente autora. Esta conferencia, brindada en el encuentro anual de la *American Sociological Association* en 1943, fue luego reproducida en *Teoría y estructuras sociales* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), cuya primera edición en inglés es de 1949.

⁸ El análisis de estas fuentes de formación está desarrollado en Pereyra (2017a).

⁹ Este tipo de producción es analizado con detalle en el capítulo 6 de mi tesis.

¹⁰ El resultado financiero como proporción del PBG mostró valores negativos a lo largo de casi toda la serie. Los picos de mayor déficit coinciden con las coyunturas críticas que tuvieron epicentro en los años 1989 y 2001; sin embargo, el déficit nunca superó el 3,5 % del PBG, y tendió a colocarse alrededor del 1 %, con una tendencia a su aumento. En contrapartida, se alcanzó superávit sólo en cuatro años de la serie: 1992, 1993, 1997 y 2004. Esta cuestión es desarrollada en el Capítulo 6 de mi tesis.

¹¹ La escalada del gasto provincial relacionada con el comienzo de la campaña de Eduardo Duhalde por la presidencia, se encuentra entre los factores destacados por algunos miembros del equipo económico provincial.

¹² Todos los testimonios transcritos surgen de las entrevistas realizadas para la tesis. He identificado a los entrevistados, cuya identidad se halla preservada, por la máxima posición ocupada y el área de trabajo a la que la posición máxima ocupada pertenecía. Así, las áreas de trabajo más relevantes consideradas son las de ingresos públicos, política y administración tributaria, finanzas, política y coordinación fiscal; y las posiciones de ministro, subsecretario, director provincial y director se corresponden con las primera, segunda, tercera y cuarta líneas, respectivamente. Cuando en alguna de las posiciones señaladas hay más de un entrevistado, he optado por numerar los testimonios que corresponden a cada uno de los mismos.

¹³ Una buena reconstrucción así como amplias referencias bibliográficas pueden encontrarse en Heredia (2015).

¹⁴ A este respecto, Jorge Remes Lenicov produjo en 1985, desde su puesto de Director Provincial de Estudios Económicos del Ministerio de Economía provincial, dos documentos que sentaron las bases de la posición de la provincia de Buenos Aires en el contexto nacional, y que delimitan las condiciones de sus intervenciones y medidas de política: “Alcances y restricciones del Sector Público Provincial” y “Modernización del Estado Provincial”. Ambos fueron publicados en 1985 como documentos de trabajo de la entonces Subsecretaría de Programación y Desarrollo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Desarrollo estas cuestiones en el capítulo 6 de mi tesis.

¹⁵ Las páginas de las *Noticias de Economía* así como los *Cuadernos de Economía* ponen en evidencia estas redefiniciones.

¹⁶ De más está decir que esta situación no era exclusiva de la provincia de Buenos Aires. Ver los trabajos citados más adelante, en la Nota 22.

¹⁷ Este problema es objeto de un pormenorizado desarrollo en la Parte I de mi tesis. Algunos de sus principales aristas están planteados en Pereyra (2016).

¹⁸ Vale recordar que cuando Antonio Cafiero asumió como gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1987 era presidente Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical. A partir del triunfo de Carlos Menem en 1989, el peronismo gobierna en ambos niveles hasta 1999, en que triunfó en Nación la Alianza (UCR y FREPASO). La coincidencia partidaria se retomó a partir de 2002, y perduró hasta el reciente triunfo, en octubre de 2015, de la alianza Cambiemos (PRO y UCR) tanto en Nación como en la provincia.

¹⁹ Ello también se verificaba en el propio gobierno de la provincia de Buenos Aires: como ocurrió en prácticamente todas las gestiones, el peronismo careció del control de la Legislatura.

²⁰ Habiendo sido el artífice de la convertibilidad durante su gestión como Ministro de Economía durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995), Domingo Cavallo volvió a ocupar esa posición en lo que, como consecuencia de la crisis de fines de 2001, sería el último y trágico año de la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001).

²¹ Esa ley fue procesada en tiempo record, luego de que la Suprema Corte de Justicia de la provincia rechazara el decreto 1960, instrumento inicialmente concebido para avanzar con la cuasi-moneda y el ajuste, por su carácter inconstitucional.

²² La crónica periodística siguió día a día los sucesos, y puede consultarse en los diarios de tirada nacional y los locales. A modo de ejemplo, y más allá de las notas que aparecen citadas específicamente, consigno una selección de la cobertura brindada por el Diario *La Nación* entre el 12 de julio de 2001 y el 22 de julio de 2003, año en que se verificó el rescate de la cuasi moneda (*La Nación*, notas de las siguientes ediciones: año 2001, 12/07, 16/07, 18 a 23/07, 25 y 26/7, 30 y 31/7, 2/08, 4 y 5/08, 7 a 11/08, 14 a 17/08, 20 a 23/08, 25/08, 27 a 29/08, 31/08, 1/09, 4/09, 8 y 10/09, 21/09, 27/09, 4 y 5/10, 14/10, 20/10, 25 y 26/10, 2/11, 15/11, 18/11, 21/11, 26/11, 3/12, 6/12, 7 y 8/12, 13/12, 15 y 16/12, 23/12; 2002, 4 y 5/01, 8/01, 31/01, 13/02, 22/02, 24/02, 10/04, 12/04, 14/04, 17/04, 23/04, 25/04, 20/05, 28/05, 1/06, 13/07, 20/07, 25/07, 4/09, 19/09, 25/09, 30/10; 2003, 11/03, 4 y 5/04, 29/05, 23/06, 22/07).

²³ Remito, entre otros, a Luzzi (2010), Théret y Zanabria (2009), Chelala (2003 y 2013a y b), Obradovich (2004 y 2007) y Schvarzer y Finkelstein (2006), que dan acabada cuenta de las aristas y dimensiones que el fenómeno de creación y vigencia de cuasi-monedas ha tenido en nuestro país entre 2001 y 2003.

²⁴ Algunos entrevistados brindaron jugosas referencias sobre los modos en que estos recursos se pusieron en movimiento. De ellas, se destacan las correspondientes a dos momentos: la negociación de la aceptación de la cuasi-moneda por parte de los grandes supermercados, en la que las autoridades políticas amenazaron con emplear las armas de fiscalización e inspección en caso de que tales firmas no se avinieran a facilitar la circulación del Patacón; y las ásperas discusiones entre el entonces presidente del Banco Central de la República Argentina, Pedro Pou, y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, en las que este último echó mano del recurso de la movilización política para frenar el intento de sacar al Banco de la Provincia de Buenos Aires del *clearing* bancario, poco antes del estallido de julio de 2001.

²⁵ Según la crónica del Diario *La Nación*: “Para la nueva moneda, el gobernador Carlos Ruckauf desempolvó un nombre de la época colonial: se llamaba *Patacón* a la divisa originaria de España durante esos años, que también se utilizó en Chile, Brasil y Uruguay. La Argentina retomó la nominación en 1881, para la moneda de plata de 96 centavos” (*La Nación* 25/07/2001).

²⁶ “La provincia de Buenos Aires entregó anteayer a la administración pública nacional unos 40 millones de bonos Patacón como adelanto del pago de impuestos nacionales. Las letras de tesorería bonaerenses, que fueron depositadas en el Banco Nación, podrán ser distribuidas luego a otras provincias con problemas financieros ... Unos cuatro millones de estos bonos fueron transferidos ayer a la provincia de Jujuy” (*La Nación* 4/10/2001).

²⁷ *La Nación* 13/01/2002; *Página 12*, 31/03/2002.

Referencias bibliográficas

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 4, pp. 37-59.

Carpenter, Daniel P. (2001) *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Chelala, Santiago (2003) “La utilización de terceras monedas. El caso argentino”. *Cuba Siglo XXI*. La Habana (<http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/index.htm>).

Chelala, Santiago (2013a) “Aspectos fiscales de la emisión provincial de cuasimonedas en el Noreste de la Argentina”. *Economía y Sociedad* 17 (29), pp. 55-74. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Chelala, Santiago (2013b) “La fragmentación monetaria en el noreste de la Argentina”. *Cayapa Revista Venezolana de Economía Social* 13 (26), pp. 57-83. Universidad de los Andes Venezuela.

Chudnovsky, Mariana (2014) “Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa”. En Walter, Jorge y Diego Pando (comps.) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés. Pp. 309-365.

Cohen, Michael; James March y Johan Olsen (2011 [1972]) “El bote de basura como modelo de elección organizacional”. *Gestión y Política Pública* XX (2), pp. 247-290.

Heredia, Mariana (2015) *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kingdon, John (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Longman.

Luzzi, Mariana (2010) “Las monedas de la crisis. Pluralidad monetaria en la Argentina de 2001”. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Epoca* 17, pp. 205-221. Universidad Nacional de Quilmes.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, *Memorias Anuales 1987-1988, 1988-1989, 1990-1991 y 1991-1992*. La Plata: Ministerio de Economía.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Cuadernos de Economía* Nros. 1 a 75. Años 1994 a 2006.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Noticias de Economía* Nros. 1 a 77. Años 1989 a 2006.

Merton, Robert (1945) “Role of the Intellectual in Public Bureaucracy”. *Social Forces* 23 (1), pp. 405–415.

Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro, comps. (2011) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Muller, Pierre (2002) *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Obradovich, Gabriel (2004) “La desvalorización de los bonos provinciales como pérdida de las capacidades estatales. El caso del Federal en Entre Ríos”. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

Obradovich, Gabriel (2007) “Los intercambios cotidianos con los bonos provinciales de Entre Ríos”. AA.VV. *La sociología ahora*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 73–90.

Offerlé, Michel (2004) *Los Partidos Políticos*. Santiago de Chile: LOM.

Offerlé, Michel (2011) “Los oficios, la profesión y la vocación de la política”. *PolHis* 7. Pp. 84–99.

Pereyra, Elsa (2008) “Política y burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales en la década de 1990. Un análisis desde los Programas Provincias I y II”. Tesis de Maestría. Programa de Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés.

Pereyra, Elsa (2016) “La Provincia de Buenos Aires: rasgos estructurales e históricos”. En Bertranou, Julián, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (editores) *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Pp. 21–83.

Pereyra, Elsa (2017a) “Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: El equipo del Ministerio de Economía (1987–2007)”. *Estudios Sociales del Estado* 3 (6), pp. 157 a 190.

Pereyra, Elsa (2017b) “Producción de conocimiento para las políticas públicas en el nivel subnacional: la experiencia del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987–2007)”. XVI Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia. Mar del Plata, 9 a 11 de agosto.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes* 2 (4).

Remes Lenicov, Jorge (1985a) “Alcances y restricciones del Sector Público Provincial”. *Documento de Trabajo* N° 1. Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, enero.

Remes Lenicov, Jorge (1985b) “Modernización del Estado Provincial”. *Documento de Trabajo* N° 7. Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, agosto.

Serafinoff, Valeria (2014) “Patrones de relación intergubernamental en la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina”. Mimeo.

Schvarzer, Jorge y Hernán Finkelstein (2006) “Bonos, cuasi monedas y política económica”. *Realidad Económica* 193. <http://www.iade.org.ar> (visitado 5-12-2014).

Skocpol, Theda (2007 [1989]) “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”. En Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado. [versión publicada en *Zona Abierta* 50:71-22].

Théret, Bruno y Miguel Zanabria (2009) “On the Viability of Complementarity in Federations: the Case of Fiscal Provincial Monies in 2001-2003 Argentina’s Crisis”. XV Congreso Mundial de Historia Económica, Utrecht, agosto 3-7.

Entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2012 y 2014 a integrantes del equipo económico provincial y referentes del campo político y académico provincial.

Cómo citar este artículo:

Pereyra, Elsa (2018) “Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 41-65

Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina

Women and welfare regimes. A feminist perspective to assess the social organization of care in Argentina

Gisela Cánovas Herrera

Socióloga (Universidad de Buenos Aires). Docente de la Universidad Nacional de Hurlingham; Maestranda en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín/Georgetown University). Campo de trabajo: políticas educativas; políticas de cuidado.
giselapcanovas@gmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo se enmarca en los análisis de la organización social del cuidado en Argentina. En primer lugar, se recorren los debates en torno a los estudios de bienestar y el aporte del feminismo. En segundo lugar, se abordan las discusiones actuales sobre el *cuidado*, para luego utilizarlo como una herramienta analítica de las políticas sociales. Específicamente, se abordará el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), para indagar los supuestos relacionados con el cuidado y el rol de las mujeres que subyacen a esta política pública. Finalmente, se exploran los posibles efectos que tienen estos supuestos en la participación laboral de las mujeres en Argentina.

Palabras clave: bienestar - distribución del cuidado - economía feminista - trabajo femenino - Asignación Universal por Hijo.

Fecha de recepción:

15.2.18

Fecha de aceptación:

29.6.18

Abstract

The aim of this work is to analyze the social organization of care in Argentina. In the first place, we study the debates about welfare studies and how feminism

contributes on this issue. Then, we address current discussions on care, and how it can be used as an analytical tool for social policies. Specifically, we analyze the case of the Universal Assignment by Child (AUH), to explore assumptions about care and role of women that underlie this public policy. Finally, we explore the possible effects of these assumptions on women's labor participation.

Key-words: wellbeing - care regimes - feminist economy - women's work - Universal allowance per child.

Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina

“Nos ha nacido un niño”

A principios de año, Laura fue mamá.¹ Luego de visitarla en el sanatorio, dejé pasar un par de meses para volver a verla, para no invadir ese primer momento tan íntimo y agotador. Una de las cosas que me contó, resignada, fue que al principio llegó a no bañarse por cuatro días seguidos porque el padre de la criatura no quería quedarse a solas con la recién nacida ni por 15 minutos.

Hace un tiempo se reincorporó al trabajo. Con su pareja, decidieron que no iban a dejar a la niña en una guardería. Por un lado, porque no estaban seguros de la calidad del cuidado que le iban a brindar. No la iban a cuidar como ellos lo hacen. Por otro lado, porque las guarderías son muy costosas y su situación económica se los dificulta. Finalmente, se acordó una estrategia familiar de cuidado: las respectivas madres de la pareja se turnan para cuidar a la pequeña mientras ellos trabajan.

Lo personal es político

En los años sesenta, el feminismo de la segunda ola sacó los trapitos al sol. Prendió los reflectores e iluminó aquellas áreas de la vida que hasta ese momento se consideraban “privadas” y las identificó como epicentros de la dominación. Revolucionó la teoría política al analizar las relaciones de poder que estructuran la familia y la sexualidad. Visibilizó las conexiones que existen entre las experiencias personales de las mujeres y las grandes estructuras sociales y políticas. Nos permitió entender que aquello que cada una de nosotras percibe como algo aislado e individual, en realidad también forma parte de las trayectorias vitales de muchas otras mujeres.

El objetivo de este trabajo se enmarca en los análisis de la organización social del cuidado en Argentina. Nuestra “puerta de entrada” para el análisis será la organización del cuidado infantil en nuestro país. Esto nos permitirá, siguiendo a Esquivel (2012: 157), una mirada transversal, que nos develará “un caleidoscopio de políticas, programas y regulaciones (...), no necesariamente coherentes entre sí (...) que se descubren como ‘capas geológicas’ de la política social”.

Para esto, realizaremos un recorrido que pasará primero por los debates en torno a los estudios de bienestar y el aporte del feminismo al estudio de los regímenes. Luego nos adentraremos en las discusiones actuales sobre el *cuidado* y la conformación de un campo de estudio alrededor de este concepto, para luego utilizarlo como una herramienta analítica de las políticas sociales. Más específicamente, nos interesa iluminar el “detrás de escena” de la Asignación Universal por Hijo (AUH),² preguntándonos por los supuestos relacionados con el cuidado y el rol de las mujeres que subyacen a esta política pública. Finalmente, exploraremos los posibles efectos que tienen estos supuestos en la participación laboral de las mujeres.

Los regímenes de bienestar y la mirada feminista

“Uno de los instrumentos más eficaces del gobierno patriarcal es el dominio económico que ejerce sobre las mujeres. (...) Ya que en las sociedades patriarcales la mujer siempre ha trabajado, realizando con frecuencia las tareas más rutinarias o pesadas, el problema central no gira en torno al trabajo femenino, sino a su retribución económica”

Kate Millet, *Política Sexual*

Hasta la década de 1990, el bienestar fue abordado principalmente en su dimensión económica. Esto implicó considerar a la generación de ingresos y a la disponibilidad de servicios sociales para la población como las fuentes principales del bienestar. Al considerar al trabajador asalariado como el sujeto central de la política pública, el bienestar se vinculó a la inserción ocupacional. De esta manera, los Estados de Bienestar se configuraron sobre la base de un modelo familiar de varón proveedor-mujer ama de casa. La esposa y los/as niños/as gozaban de derechos sociales en tanto y en cuanto eran “dependientes” del jefe de hogar (Faur 2014).

Esta mirada no permitía visibilizar de qué manera se lograba la sostenibilidad de la vida, es decir tanto la gestión de la vida y de los cuerpos, aquello que permite sostener la fuerza de trabajo, como la gestión de los aspectos ligados a la salud emocional, física y psicológica de los sujetos que la integran e integrarán esa fuerza. El trabajo doméstico y el cuidado de niños/as, adultos mayores y enfermos eran funcionales tanto a los mercados de trabajo como a la provisión de servicios sociales públicos.

En la década de 1990 se da un punto de inflexión cuando Gosta Esping-Andersen postula la noción de “régimen de bienestar”, planteando que la producción de bienestar no atañe de forma exclusiva a las políticas estatales, sino que es necesario analizar de qué manera se distribuyen las responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (la “tríada del bienestar”) (Sunkel 2007).

La manera en la que se combinan estos tres elementos da como resultado dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y las personas: la *desmercantilización*, que se refiere al grado en el que el acceso al bienestar se distancia de la participación de las personas en el mercado; y la *desfamiliarización*, que se refiere al grado en el que el bienestar deja de ser exclusiva responsabilidad de la familia (y por lo tanto de las mujeres).

Esping-Andersen identifica tres tipos ideales de regímenes de bienestar europeos (Draibe y Riesco 2006):

1) Régimen socialdemócrata (países escandinavos), el cual se funda en la solidaridad de base **universal** y el Estado desempeña un papel central en la previsión social, frente a las posiciones marginales de la familia y del mercado.

2) Régimen liberal (países anglosajones), el cual se funda en la base **individual** de la solidaridad y el mercado tiene un rol central en la previsión social, frente a los roles marginales de la familia y del Estado.

3) Régimen conservador-corporativo (países de Europa continental), el cual se funda en la solidaridad **familiar** y la familia desempeña un papel central en la previsión social, frente al carácter marginal del mercado y el Estado.

Si se analiza la combinación de los tres elementos de la tríada de bienestar, puede decirse que el régimen de bienestar socialdemócrata presenta el grado máximo de *desmercantilización* e incentiva la *desfamiliarización*, mientras que el régimen de bienestar liberal presenta grados mínimos de *desmercantilización* y un *familismo* implícito. A media distancia queda el régimen conservador, el cual presenta un alto grado de *desmercantilización* para el hombre proveedor y es explícitamente *familista*, ya que considera que, asegurado el ingreso, la familia podrá hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar (Sunkel 2007).

Las críticas feministas contribuyen a reconocer y visibilizar el papel constitutivo de las relaciones de género en las estructuras y efectos del estado de bienestar. Al configurarse sobre la base de un tipo de familia patriarcal, la posición social de la mujer en los regímenes de bienestar tiene dos caras: por un lado depende del hombre para su manutención, pero por otro lado tiene a su cargo el cuidado de todos los miembros de su familia.

De esta manera, en las sociedades capitalistas la producción de bienestar no se hace sólo a través del intercambio mercantil y de la presencia del Estado, sino que también a través del trabajo no remunerado, principalmente realizado por las mujeres, en el marco de las familias (Draibe y Riesco 2006).

Los regímenes de bienestar re-estratifican (reubican a las personas en términos socio-económicos y genéricos), pero también, dependiendo de cómo se combinen sus elementos, pueden promover condiciones distributivas más o menos favorables que las que permiten el intercambio mercantil y la división sexual del trabajo (Martínez Franzoni 2005).

Los regímenes de bienestar en América Latina

a) Movimientos en las estructuras de bienestar latinoamericanas

Durante la década de 1980, y posterior a la crisis de la deuda de 1982, la gran mayoría de los países de América Latina atravesaron un proceso de transición a gobiernos electos de manera democrática. Cavarozzi (2017) denomina a este momento como *panacea democrática*, que se basó en el supuesto de que la vigencia de la soberanía popular resolvería los problemas políticos y económicos que enfrentaban las sociedades en la región.

Años después, los proyectos reformistas y estatistas asociados a los primeros gobiernos democráticos fracasaron estrepitosamente. Argentina, Perú, Bolivia y Brasil ingresaron en la hiperinflación y los partidos que estaban en el gobierno perdieron las elecciones.

En los años noventa predominó el enfoque de mercado y reformas económicas inspiradas por el Consenso de Washington y los organismos multilaterales. Esta fase ascendente de “magia del mercado” se extendió hasta 1998/ 1999, momento en el cual América Latina fue duramente golpeada por la crisis mundial que se había iniciado en el sudeste asiático y en Rusia (Cavarozzi 2017). La consecuencia fue el mantenimiento o incremento de la pobreza y la desigualdad previa.

Estas reformas estructurales implicaron un cambio en el paradigma organizador de las políticas públicas de la seguridad social. El Estado pierde protagonismo y el mercado se constituye en un actor central de la tríada. En palabras de Sunkel (2007), “el nuevo sistema se basa en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar y en el que, en base a sus ingresos, podrá extender la red de beneficios a su familia”.

Estos procesos erosionaron un sistema de bienestar constituido durante el siglo XX y que tenía sus pilares fundamentales en la protección y otorgamiento de derechos de ciudadanía a través de la participación en el mercado laboral. Se alteró el equilibrio de la *tríada de bienestar* y el rol cada vez más protagónico del mercado frente al Estado

mercantilizó los servicios públicos de salud, educación, vivienda, jubilaciones y pensiones. Ante un Estado que intervenía sólo con programas focalizados y financiados por organismos internacionales, las familias y las redes comunitarias tuvieron que absorber este impacto regresivo (Faur 2014).

En este contexto de empobrecimiento y fracturas de los lazos sociales, se observa un llamativo aumento de la participación femenina en el mercado laboral al mismo tiempo que aumentaba la desocupación masculina. En los años en los que la crisis llegó a su punto máximo, la ocupación femenina fue más alta que la masculina en los sectores de más bajos ingresos. Así, los ingresos de las mujeres muchas veces se configuraron como el sostén principal de sus hogares.⁴

Al mismo tiempo que ingresaban a un mercado laboral sumamente debilitado y precarizado, las mujeres más pobres se enfrentaron con el aumento de la importancia de la actividad doméstica no remunerada (por ejemplo, en vez de comprar productos en el mercado se los producía en el hogar, se pasaba mucho tiempo buscando mejores precios de los productos básicos) para llegar a fin de mes.

Entonces las mujeres, al mismo tiempo que comenzaron a participar de manera masiva en la esfera laboral, convirtiéndose muchas de ellas en jefas de hogar por ser el sostén principal frente a la creciente desocupación masculina, se volvieron actoras claves y fundamentales en la supervivencia de los miembros de sus hogares y comunidades al aumentar y multiplicar su intervención en los ámbitos productivo, reproductivo y comunitario.

Pero estos procesos ¿suponían la transformación de la situación subordinada de las mujeres? Faur plantea que, en lugar de imaginar e implementar estrategias que permitan superar las desigualdades existentes, las políticas y los programas sociales focalizados de aquellos años afianzaron la mirada maternalista en las tareas domésticas y de cuidado social al valerse de las capacidades y solidaridades femeninas para cubrir las necesidades materiales más inmediatas de los hogares pobres (por ejemplo, el sostenimiento de comedores populares).

b) Pensar el bienestar desde el Sur

En estos años se produjo una serie de quiebres políticos que fueron más allá de una alternancia de partidos en el gobierno. Se agotaron sistemas de partidos establecidos y emergieron liderazgos asociados a clases más postergadas, como Lula da Silva en Brasil y Evo Morales en Bolivia. Durante los primeros años del siglo XXI, se revitalizó una versión ampliada de Estado de Bienestar, que impulsó políticas de transformación social y un recambio en el área de los programas sociales. El Estado volvió a tener un rol protagónico, aunque esto no implicó un debilitamiento de la mercantilización de los servicios públicos.

En este marco, América Latina atraviesa un proceso de transición demográfica que moldea las prácticas de asignación de recursos y producción del bienestar. Por un lado, la proporción de personas dependientes de un único ingreso ha disminuido. Esto quiere decir que con el ingreso masivo de mujeres al mercado laboral entra en crisis la familia nuclear de hombre único proveedor, sobre la cual se erigió el edificio de la previsión social. Al mismo tiempo, las jefaturas femeninas han aumentado. Esto se combina con un aumento de la soltería, las separaciones y los divorcios, tanto como producto del aumento de la esperanza de vida como de las migraciones. Respecto de esto, la región se caracteriza por altas corrientes migratorias que impactan en la fragmentación de las familias, acentuando la división del trabajo entre quienes generan ingresos y quienes cuidan a niños/as y adultos/as mayores. Finalmente, las encuestas de uso del tiempo disponible (Marco Navarro 2012) muestran que el trabajo no remunerado continúa estando casi únicamente en manos de mujeres.⁵

Las transformaciones en los programas sociales que ocurrieron en Argentina durante los años de *kirchnerismo* (2003-2015) complejizaron el sistema de protección, superponiendo viejos y nuevos modelos de política social. Así, la lógica de bienestar de nuestro país es diversificada y plural, y difícil de analizar utilizando los “tipos ideales” de los regímenes de bienestar europeos.

Por eso se volvió necesario “pensar desde el Sur”. Martínez Franzoni (2005) se hace la pregunta de cómo y por qué pensar el bienestar en América Latina. Las sociedades de estos países identifican a la política y a las políticas públicas como las responsables de la pobreza, lo que vulnera la consolidación de la democracia. Por eso, dice la autora, urge la necesidad de construir una “nueva arquitectura” del bienestar que logre dar cuenta de la reconfiguraciones sufridas por América Latina en las últimas décadas. Esto conlleva “profundas implicaciones éticas, valorativas y económicas con respecto a la sociedad deseable y a la sociedad posible”.

En este escenario poco alentador, Martínez Franzoni identifica tres principales regímenes de bienestar en América Latina, que no logran reflejar el momento transicional en el que se encuentra la región:

1) **Estatual de proveedor único.** El Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales, y prevalece la división sexual del trabajo entre hombres proveedores y mujeres cuidadoras. Este régimen tiene la menor desigualdad socioeconómica de la región (coeficientes de Gini menores a .50).

2) **Liberal de proveedor único.** Este régimen es similar al anterior en cuanto a la división sexual tradicional del trabajo pero se verifica un desplazamiento desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones. Presenta una desigualdad socioeconómica alta (coeficientes de Gini de .55 o más).

3) **Informal de doble proveedor.** Las mujeres deben participar del mercado laboral para alcanzar niveles mínimos de ingresos porque las familias son de doble proveedor. Al mismo tiempo, las familias absorben el grueso de la producción de bienestar. Presenta niveles de desigualdad socioeconómica extrema (coeficientes de Gini mayores de .60).

A pesar de las características específicas de estos regímenes de bienestar, Rodríguez Enriquez (2012) comenta que la autora identifica dos regularidades: por un lado, todos los regímenes son informales y, por otro, el trabajo femenino no remunerado es fundamental para la producción y el acceso al bienestar.

Esta tipología desarrollada por Martínez Franzoni nos invita a pensar las características de la producción de bienestar en Argentina. El modelo de familia basado en el hombre proveedor atraviesa todos los regímenes de bienestar. Históricamente, tal como dijimos más arriba, en Argentina el conjunto de los derechos sociales nace como un derivado de los derechos laborales. Los principales seguros sociales cubrían a los trabajadores (los cuales eran principalmente hombres), lo que produjo una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres.

De esta manera, en nuestro país el acceso al bienestar está mediado por la posición de las personas en el mercado laboral y su nivel de ingresos, enmarcado en una concepción individual del sujeto que aporta a su bienestar. En este sentido, la desmercantilización del bienestar se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos, mientras que en el resto de la población es mínima. Si a esto le sumamos la importancia fundamental que tiene el trabajo femenino no remunerado, podemos decir que Argentina, según la tipología de Martínez Franzoni, es un **régimen de bienestar liberal de proveedor único**.

Si la ciudadanía se refiere a la participación individual y colectiva en las instituciones creadas por las sociedades capitalistas, apoyándose en el binomio inseparable de (in)dependencia económica e (in)dependencia de cuidado, entonces las mujeres han tenido históricamente un acceso diferencial al ejercicio de la ciudadanía. La división sexual del trabajo entre hombres proveedores y mujeres cuidadoras, esposas y madres, combinada con la falta de incentivos de la mujer para ingresar al mercado de trabajo, convirtió a la mujer en una ciudadana de segunda. El cuidado, al quedar recluido a la esfera de lo privado, se volvió invisible. Quedó detrás del telón, como algo pre-ciudadano (Martínez Franzoni 2005).

El cuidado entra en crisis

Con el telón de fondo de las transformaciones del capitalismo global en las sociedades de bienestar, se asiste a una reconfiguración de la provisión de los cuidados que varias autoras denominan “crisis de cuidados”. Las tensiones que aparecen se derivan tanto del nuevo papel de las mujeres en las sociedades de finales del siglo XX como en los

cambios en los contenidos, protagonistas y circunstancias en las que el trabajo de cuidado se da.

Una de las transformaciones más notables de los últimos cincuenta años en América Latina es la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral. Durante la década pasada y las anteriores, la tasa de entrada de las mujeres a la fuerza laboral creció aceleradamente (0,9 puntos porcentuales por año). En 2002 la tasa de participación laboral femenina alcanzó el 62%, llegando al 65% en el año 2012 (Gasparini y Marchionni 2015).

En paralelo a esta irrupción de la mujer en el mercado laboral, la carga de trabajo no remunerado no disminuyó. De acuerdo a un informe realizado en el 2013 por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), con base en la Encuesta de Hogares Urbanos (EAUH) del INDEC, las mujeres argentinas dedican casi el doble de horas que los hombres al trabajo doméstico. Esto se acentúa en los sectores de menores ingresos, ya que estas mujeres son las que más tiempo destinan al trabajo no remunerado y enfrentan las mayores demandas de cuidado, al mismo tiempo que acceden a débiles oportunidades de trabajo remunerado.⁶ De esta manera, las mujeres acceden al ámbito público sin menguar su protagonismo como cuidadoras en el ámbito doméstico. Así, la crisis de cuidado se convierte en un concepto estratégico, que logra iluminar no sólo los cambios demográficos y sociales, sino también económicos y políticos, característicos de la sociedad actual, y la manera en la que impactan en las necesidades y en la provisión de cuidados (Carrasquer Oto 2013).

De la “presencia/ausencia” a la “doble presencia/ausencia”

En el modelo previo de reparto de los cuidados, las mujeres tenían una “presencia- ausencia”: aseguraban la realización del trabajo de cuidado necesario para la gestión cotidiana de la vida que, siguiendo a Pérez Orozco, era la base invisibilizada del *iceberg* que sustentaba el conjunto de la estructura. Para no caer en una cómoda lectura con sesgo clasista, es necesario pensar al sujeto femenino del trabajo doméstico como un sujeto colectivo: cuando las mujeres debían salir al mercado laboral, otras redes de mujeres las reemplazaban en la casa. De esta manera, la presencia/ausencia femenina era una experiencia social.

En este nuevo escenario, este modelo se resquebraja y cruje por todos lados. La presencia cada vez más masiva de las mujeres en el mercado laboral transforman la experiencia de la *presencia/ ausencia* en una doble presencia/ausencia. Este concepto pretende captar “ese estar y no estar en ninguno de los dos lugares [el mercado y el trabajo de cuidados no remunerados], y el sufrimiento y limitaciones que tal situación comporta” (Izquierdo 1998 apud Pérez Orozco).

De esta manera, la otra cara de la doble presencia femenina es la triple ausencia de los Estados, los mercados y los hombres. En realidad el mercado (las empresas privadas), está ganando terreno en el ámbito de los cuidados, que se convierte en un nuevo espacio de donde obtener rédito económico. Las mujeres conquistamos e intervenimos activamente

en nuevos espacios, pero, en regímenes de bienestar como los latinoamericanos, sólo el mercado está dispuesto a reemplazar los trabajos de cuidado que garantizábamos.

Volvamos al caso de Laura que ilustró el inicio de este trabajo. A pesar que ella es una profesional inserta en el mercado laboral formal, no tiene acceso a un cuidado infantil provisto por el Estado, debido a la escasez de guarderías públicas. Esta baja cobertura de salas maternas, guarderías y jardines de infantes se fundamenta en el supuesto de que el cuidado de niñas y niños debe ser provisto por las familias cuando aún no están en edad de ingresar a la educación formal (Esquivel 2012). De esta manera, para *desfamiliarizar* ese cuidado debe acudir al mercado o, de lo contrario, y tal como lo resolvió en este momento, gestionarlo de manera intrafamiliar pidiéndole ayuda a las abuelas, que también son mujeres. Entonces, una vez más, no sólo se resuelve dentro del seno familiar, sino que todo queda entre chicas.

Los ámbitos en los cuales se gestiona la vida siguen siendo invisibles, y se superponen dos lógicas que no encuentran como conciliarse. La vida cotidiana se convierte así en un espacio de tensiones, angustias, negociaciones y sororidades que intentan resolver los conflictos que emergen al no modificarse la distribución social del cuidado. Estos conflictos permanecen encerrados en el ámbito de lo privado y no se plantean como una demanda de ciudadanía de género que vuelve necesario y urgente el “descongelamiento” de la rígida división por géneros del trabajo y de las responsabilidades.

Estas estrategias, que son privadas pero políticas, terminan resolviéndose en la línea femenina hijas-madres-abuelas. Laura tuvo que recurrir a las abuelas de su hija para que la cuiden mientras ella trabaja. Bajo una fachada rosada de amor y altruismo, estas estrategias también esconden relaciones de poder, a veces de maltrato y de malestar, de interdependencia obligatoria.

En este escenario, hablar sobre el **cuidado** es estratégico. Nos permite dar cuenta por un lado de la experiencia de vida de las mujeres y, por otro, es una categoría de análisis muy potente para el estudio de las políticas sociales. Esto implica pensar al cuidado como parte de una organización social, es decir que, una vez más, los límites entre lo privado y lo público se vuelven difusos, se expanden, se convierten en territorios de disputa, y nos obliga a mirar de qué manera se produce y se organiza el cuidado en una sociedad determinada y qué efectos tiene en la configuración de las relaciones sociales y de género (Faur 2014).

Los Estados, mercados y familias intervienen en la provisión de bienestar, pero no hay una única manera de organizar el trabajo de cuidados en esta tríada. Los análisis en torno a la organización social del cuidado permiten conocer mejor cómo se distribuye el trabajo de cuidados en ese triángulo socioinstitucional, así como las normas y valores que pautan y reproducen un desigual reparto de tareas y responsabilidades de cuidados.

La discusión sobre el cuidado como parte de una organización social, como algo que no le pertenece sólo a las familias, forma parte de la invitación a pensar la necesidad de una “nueva arquitectura” del bienestar. Cuando Hannah Arendt (1993) retoma la frase de los Evangelios “Nos ha nacido un niño” (“*A child has born into us*”), lo que nos está diciendo es que un nacimiento no es sólo un engendrar, el multiplicarse de la especie humana, sino que es un nacimiento que se da en una comunidad pre-existente (el *us*). Y esa comunidad, que se revela en el acto mismo del nacimiento, debe hacerle espacio al recién llegado/a.

En este sentido, considerar los cuidados como derecho de ciudadanía apela a la idea de que la responsabilidad social de los cuidados es colectiva y no individual. Implica correr el *telón pre-ciudadano* y sacarlos a escena. El desafío, entonces, es lograr que esta responsabilidad se distribuya de manera equitativa y que el peso de los cuidados no recaiga sólo sobre los colectivos menos favorecidos (Carrasquer Oto 2013).

En esta disputa, es conveniente explorar la propuesta de Pérez Orozco (2006) de reconocer la interdependencia social. Para la autora, este reconocimiento es una apuesta política. Ya se ha demostrado que la distinción entre autonomía/ dependencia se erigió tanto sobre la negación de los trabajos no remunerados como la asimetría de las relaciones de género, que construyeron una subjetividad femenina dispuesta para el cuidado y una subjetividad masculina que espera ser cuidada. Si sólo ampliamos la definición de autonomía de modo que incluya el trabajo de cuidados no remunerados, lo único que estaríamos haciendo es desplazar el eje que divide a la sociedad entre personas autónomas y dependientes.

De esta manera, una vez más, la dependencia se convierte en una situación estática e individualizada y se esconden las propias necesidades y dependencias de quienes cuidan. Se actualiza una relación asimétrica entre quienes necesitan cuidados y quienes otorgan cuidados. En este desplazamiento, dice Pérez Orozco, se pierde la oportunidad de cuestionar al individuo autónomo, sujeto fetiche del liberalismo, y de reclamar la **interdependencia social** que, en definitiva, es lo que caracteriza nuestra condición humana.

En palabras de la autora, la apuesta, entonces, “se situaría en la reclamación de la interdependencia, rebelándonos contra la asunción de un modelo de autosuficiencia que resulta frustrante (...), que establece relaciones de asimetría (...), y oculta las voces y las contribuciones de quienes son etiquetados/as como dependientes” (Pérez Orozco 2006:13). Esta vuelta de tuerca permite entender que tanto las necesidades de cuidado como las responsabilidades de brindar cuidados están ideológica y socialmente construidas.

Esto implicaría reclamar una “lógica ecológica del cuidado”, o una “ética del cuerpo social” que nos permita romper con el ‘círculo vicioso’ de los cuidados, dejando de lado las mistificaciones que lo relacionan con el altruismo, la familia y el amor. Nos convierte en sujetos activos que reclaman el derecho a unos servicios de cuidados accesibles y

profesionalizados al mismo tiempo que reconocen material y simbólicamente el valor de los cuidados como pieza clave para el bienestar y la reproducción social.

De la ciudadanía a la cuidanía

Hace poco Laura tuvo una arritmia nerviosa. Cuenta que sentía como que “un elefante le pisaba el pecho y no la dejaba respirar”. Le dijeron que fue por stress. Ella se lo atribuye al trabajo, porque trabaja en el área de Recursos Humanos de una empresa y muchas personas le “cuentan sus problemas”. Cuidar también es escuchar los problemas de los otros.

Laura es joven y sana, por lo que este episodio no debería volver a repetirse y sólo fue un susto. Pero también podemos preguntarnos si la *doble presencia/ ausencia*, que modela una *wonderwoman* que puede con el trabajo tanto dentro como fuera de la casa, característico de la mujer en la actualidad, le genera esas reacciones.

¿Cuál es el impacto en la salud y el bienestar que los cuidados tienen en las mujeres?
¿Alguien cuida a las cuidadoras?

En el prefacio de *Las palabras y las cosas* (2014), Foucault citaba un texto de Borges que nos muestra, de golpe, el límite de nuestro propio pensamiento. Hay cosas que son imposibles de ser pensadas porque no tenemos palabras para nombrarlas. Sabiendo esto, Pérez Orozco, ante el agotamiento de la idea de ciudadanía propia del Estado de Bienestar liberal-democrático, se hace eco de la propuesta de la *cuidanía*, que se enmarca en la revisión de la ciudadanía desde la óptica de los cuidados.

Este concepto no es un simple juego de palabras ni es la versión feminista de la ciudadanía. La cuidanía rompe con la noción de ciudadanía porque pone en el centro el cuidado de la vida y reemplaza el ideal de autonomía por un reconocimiento de la interdependencia social. Los problemas y el dolor del otro también nos afectan por ser parte de una comunidad. La cuidanía, entonces, es una invitación a pensar otras maneras de relacionarnos, a imaginar nuevas formas de estar en el mundo.

El cuidado como herramienta política

Teniendo en cuenta este recorrido, podríamos afirmar que el cuidado es un concepto potente y estratégico. El cuidado es trabajo y es relación interpersonal, pero también es una responsabilidad socialmente construida que se inscribe en contextos sociales y económicos particulares. Este enfoque nos permite enlazar la mirada más microsocia (los roles de género que hacen recaer el cuidado en las mujeres) con los modos particulares en los que el estado regula y moldea la prestación de estos cuidados (Esquivel 2012). De esta manera, distintos regímenes de bienestar se asocian a distintos *regímenes de cuidado*.

Según Esquivel, para caracterizar un régimen de cuidado interesa saber dónde se cuida, quién cuida y quién paga los costos de ese cuidado.

Este enfoque innovador nos permite realizar un “corte transversal” sobre los distintos pilares del bienestar (familias, estado, mercado y comunidad) para poder entender su participación relativa en la provisión de cuidado. Al mismo tiempo, el análisis feminista de las políticas públicas visibiliza los supuestos que subyacen a su diseño y aplicación respecto de los roles de las mujeres y la familias en la provisión de cuidados.

Es importante remarcar que debido al acceso diferencial al bienestar característico de las sociedades latinoamericanas, de acuerdo a la participación en el mercado laboral y el nivel de ingresos, no es posible hablar de un único régimen de cuidado. De todas maneras, a pesar de esta heterogeneidad, la autora identifica algunos rasgos comunes que caracterizan a la organización social del cuidado en América Latina:

- 1) El cuidado sigue estando en manos de las familias y, más específicamente, en las mujeres.
- 2) Se verifica un acceso diferencial al cuidado que refleja las desigualdades de ingresos.
- 3) Los intentos por conciliar a la familia y al trabajo son muy débiles y sólo impactan en el sector formal del mercado laboral.

Para la autora, que el cuidado pase de ser un concepto con potencialidad analítica a una herramienta política depende de clarificar las agendas del cuidado que están vigentes actualmente en América Latina. Una de las propuestas, debatidas en países tales como Ecuador, Venezuela y Paraguay, es la *remuneración* al cuidado. De esta manera, se equipara el trabajo doméstico y de cuidados de las amas de casa al trabajo doméstico remunerado, otorgándoles el derecho a la seguridad social. De acuerdo a diferentes autores (Dobrée, González, Soto 2011; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy 2014), estas propuestas tienden a subrayar estereotipos de género, impactando en el retiro del mercado de trabajo por parte de las mujeres más pobres. Por otro lado, las amas de casa sin participación en el mercado de trabajo son un ‘actor político’ que va disminuyendo su proporción entre las mujeres y familias jóvenes.

Otra de las propuestas es la *redistribución* del cuidado. Este planteo se enmarca en la línea que trabajamos más arriba, que considera al cuidado como responsabilidad compartida no sólo entre varones y mujeres, sino entre las familias y la esfera pública. La redistribución del cuidado invita a deconstruir la norma del “trabajador ideal” pensado como un “hongo de Hobbes”, que brota libre de cargas o necesidades de cuidado, plenamente disponibles para el empleo (Pérez Orozco 2006). Así, el cuidado puede empezar a dejar de ser una “cosa de mujeres”, inherente a la subjetividad femenina, y comenzar a ser una actividad en la que participen todos los sectores encargados de la producción del bienestar.

¿Cómo hacemos para cuidar a este bebé?

Hasta ahora, la historia de Laura nos ayudó a mirar de qué manera se distribuye el cuidado y la producción de bienestar en Argentina. Más específicamente, vamos haciendo tímidos intentos de pensar el cuidado infantil en nuestro país. Recapitulando, de acuerdo a la tipología elaborada por Martínez Franzoni (2005), Argentina presenta un régimen liberal de proveedor único, en el cual el acceso al bienestar está mediado por la posición de las personas en el mercado laboral y su nivel de ingresos.

En este sentido, si observamos la combinación específica de la tríada de bienestar se verifican distintos niveles de desmercantilización y desfamiliarización, de acuerdo al estrato social. Las políticas sociales de los últimos años apuntaron selectivamente a desmercantilizar el acceso al bienestar de los sectores de menores ingresos pero, a medida que se asciende en la pirámide socioeconómica, la desmercantilización disminuye. El grado de desfamiliarización es mucho más bajo todavía. En relación con el cuidado infantil, la noción de desfamiliarización permite observar el grado en que las políticas públicas facilitan la provisión y el acceso a servicios de cuidado, redistribuyen la función social del cuidado entre distintas instituciones públicas y privadas y superan – o no – la visión según la cual las familias (y dentro de estas, las madres) serían las responsables exclusivas de proveer cuidado.

En Argentina la oferta pública es muy reducida. Por ejemplo, existen guarderías gratuitas para niños y niñas menores de dos años, pero las vacantes no cubren la totalidad de la población. Algo similar ocurre con la sala de tres años, que actualmente es obligatoria, pero aún no se construyeron suficientes jardines que garanticen el acceso de todos los niños y niñas a la educación formal.⁷ De esta manera, las familias más pobres deben hacerse cargo de los más pequeños y las familias con ingresos más altos acceden a la desfamiliarización a costa de un incremento de su mercantilización.

También vimos cómo los supuestos que subyacen a la idea de proveedor único y al familismo implícito configuran las relaciones de cuidado dentro de la familia, recayendo este trabajo en las mujeres de diferentes generaciones. Aún en los sectores de ingresos medios, el alto costo de la desfamiliarización vuelve necesario diseñar estrategias de cuidado que incluyan a otros miembros de la familia, generalmente mujeres.

Hasta acá, el caso de Laura nos permitió dar un pantallazo de cómo se configura la vida de una mujer de clase media, profesional y madre primeriza, a partir de la distribución y asignación de responsabilidades de cuidado. Pero en Argentina Laura pertenece a una minoría de mujeres afortunadas. Así que debemos ampliar la mirada y analizar cómo hacen otras mujeres para gestionar el cuidado de los niños y niñas.

Enfocando la mirada: la Asignación Universal por Hijo/a

En el contexto latinoamericano de un giro hacia una “nueva izquierda”, que transformó el rol del Estado apostando a una nueva etapa posneoliberal, se afirmaron derechos, valores, la esfera pública y la ciudadanía (Sader 2008). Desde 2003, la puesta en marcha de un nuevo modo de desarrollo en Argentina estuvo signada por elevadas tasas de crecimiento, mejoras en la dinámica del mercado de trabajo y por la configuración de un nuevo paradigma del sistema de seguridad social más equitativo, aunque sin resolver por completo la situación de segmentos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Estos procesos de transformaciones se dieron en un marco en el cual la orientación general de los programas sociales comenzó a acotar su accionar al campo de la educación y la salud y a intervenir en tres poblaciones específicas (niños, adolescentes y mujeres embarazadas). De acuerdo a Shahra Razavi (2007), las políticas posneoliberales promueven principalmente las capacidades de la infancia, entendidas como una inversión en “capital humano”. Este enfoque de inversión social que promueve un bienestar activo, es propuesto por países europeos y la OCDE, y se contrapone con el enfoque de bienestar pasivo de la posguerra, que es visto en términos negativos por haberse orientado a promover el consumo y es acusado de fomentar la “dependencia”.

En el 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), y dos años más tarde la Asignación Universal por Embarazo (AUE), lo cual abrió una nueva etapa para las políticas sociales argentinas. La “arquitectura” del bienestar se modificaba y el régimen de asignaciones familiares pasó a incluir a sectores de trabajadores informales y desempleados que históricamente habían sido excluidos de esta prestación. Este hecho, según Faur, “marcó un nuevo territorio simbólico y material en las políticas sociales”, ya que resignificó la noción de universalidad en las políticas sociales.

Es por esto que existen discusiones sobre qué es la AUH, ya que está situada en un espacio intermedio entre una asignación familiar tradicional de los sectores formales y un programa de transferencias condicionadas.⁸ No puede ser considerada una transferencia condicionada en el sentido estricto debido a su inserción en el sistema institucional (implicó una reforma del sistema de seguridad social), su apertura permanente y la forma en que es oficialmente presentada (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy 2014).

La AUH establece normativamente que el ingreso lo recibe uno solo de los progenitores. En los considerandos del decreto 614/13 del Poder Ejecutivo Nacional, cuyo artículo 7 establece que son las madres quienes tienen prioridad para cobrar la AUH, se señala:

Que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol

*fundamental en el cuidado de los hijos.
Que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad.*

Los varones solo están contemplados en ocasión de que tengan hijos bajo su cuidado por guarda, tenencia individual o fallecimiento de la madre. De este modo, desde el Estado se refuerza la idea de que las mujeres son, en tanto madres, las principales responsables de las tareas familiares de cuidado. Así, por medio de regulaciones y políticas se fortalece la división sexual del trabajo que impera en las sociedades latinoamericanas.

Esta decisión también se enmarca en numerosos estudios que, desde la década de 1990, demostraron que las mujeres son “mejores administradoras” de los recursos que los hombres al asignarlos al bienestar de sus hijos. De esta manera, y siguiendo a Faur (2014) y Molyneux (2001), las *madres* son las intermediarias elegidas por los Estados para garantizar el bienestar de la población infantil. En este movimiento, vuelve a surgir la pregunta por la ciudadanía de las mujeres y por la democratización de las relaciones de género. Sin embargo no debemos invisibilizar en este análisis las voces de las propias mujeres receptoras. La investigación realizada por Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014) recoge en sus entrevistas una valoración positiva del impacto que tiene en la autonomía de estas mujeres percibir un ingreso propio.

Al mismo tiempo, al no vincularse con otros programas que faciliten el ejercicio de cuidado que se les impone a las madres (con excepción del plan NACER-SUMAR que brinda atención, entre otros, a embarazadas, niños, niñas y adolescentes), las condicionalidades de la AUH son, muchas veces y especialmente para la población de menores ingresos, difíciles de cumplir. Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014) recogen las quejas de las madres fundamentalmente sobre los diversos tipos de obstáculos en relación con la obtención de turnos médicos y/o vacantes escolares. Esto se enmarca en una problemática más amplia: el desigual acceso a la seguridad social y a los servicios sociales, lo que produce impactos diferenciados según la pertenencia socioeconómica de las familias.

Palabras finales

En este trabajo hemos esbozado algunas líneas acerca de la organización del cuidado infantil en la Argentina. Para eso, fue necesario revisar cómo se produce y distribuye el bienestar en nuestro país. También, problematizamos y conceptualizamos el tema del cuidado, el cual se vuelve un concepto fundamental para el análisis de las políticas sociales. Luego, retomamos varias investigaciones para observar la Asignación Universal por Hijo (AUH) en su complejidad, preguntándonos por los supuestos relacionados con el cuidado y el rol de las mujeres que subyacen a esta política pública.

Para finalizar, nos interesa preguntarnos sobre cuál es el efecto de este encasillamiento de las mujeres en el espacio de lo doméstico en relación a su participación en el mercado laboral. En estas páginas mencionamos el crecimiento en la participación laboral femenina. Pero desde principios del 2000 este crecimiento se ha desacelerado: el aumento fue de apenas 0,3 puntos porcentuales. Según una investigación realizada por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata (2015), este patrón está presente en todos los grupos de mujeres pero sobre todo en las mujeres casadas o de contextos socioeconómicos más vulnerables. Según los autores, emerge un escenario dual en el que la participación laboral de las mujeres urbanas con alta educación es más alta y crece, mientras que la participación de mujeres con niveles de educación más bajos se estanca.

La AUH no es una política de conciliación de familia y trabajo, pero tiene efectos específicos en las vidas de las mujeres y en el modelado de las relaciones de género. Cuando la legislación no acompaña o legitima la posibilidad de transformar las jerarquías de género, estos cambios no se institucionalizan y termina persistiendo un *sistema de género extemporáneo*.

De todas maneras, las grietas en las estructuras son cada vez más visibles. El 14 de junio de 2018, cuando el proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, las diputadas Silvia Lospennato, Victoria Donda y Carla Carrizo participaron del programa de radio de María O'Donnell (2018). Cuando la conductora les preguntó qué otros puntos figuraban en la agenda, las diputadas coincidieron en que es necesaria una "Ley Nacional de Cuidado". Esto permitiría "devolverle tiempo" a las mujeres para que lo utilicen en el desarrollo de sus carreras y sus profesiones.

Acompañando el planteo de Rodríguez Enríquez (2012), creemos que urge la necesidad de permitirnos imaginar un sistema de protección social integral, en el marco del cual las estructuras que perpetúan las desigualdades de clase y de género sean desafiadas y erosionadas. De esta manera, los roles de la tríada del bienestar necesitan ser discutidos para avanzar hacia sistemas de protección social con coberturas universales y homogéneas: *un estado cuidadoso del bienestar de todos y todas*.

¹ El caso de Laura forma parte de una investigación en curso que sigue las trayectorias de mujeres y sus estrategias con respecto al cuidado de los/as niños/as. En este caso, Laura es una mujer de 33 años que vive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene una licenciatura en Recursos Humanos y trabaja en el área de Administración de Personal de una PyME, en relación de dependencia. Está en pareja y convive con el padre de su primera hija, quien también trabaja en relación de dependencia y es propietario de dos taxis. El nombre de Laura es ficcional.

² Esta prestación cubre a 3.956.042 niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que viven en hogares cuyos adultos responsables son desocupados, trabajadores informales con un salario inferior al mínimo vital y móvil, trabajadores del servicio doméstico y monotributistas sociales (ANSES 2017). Las receptoras de la Asignación Universal son mayoritariamente mujeres (97,96%).

³ En sus discursos de campaña electoral de 1983, Raúl Alfonsín, el primer presidente de la transición en Argentina, sintetizaba esta ilusión: “*con democracia no sólo se vive, con democracia se educa, con democracia se come, con democracia se sana*”.

⁴ Entre 1990 y 2000 la brecha de género en la tasa de actividad pasa del 49,32% al 39,56%, en contraposición a la brecha en la tasa de desempleo que pasó de 5,81% al 16,50%. Luego de la profunda crisis política, económica e institucional que tuvo el país en 2001/2, los hombres presentaron mayores niveles de desocupación que las mujeres (DINREP 2015).

⁵ Desde hace algunos años en América Latina y el Caribe se realizan Encuestas de Uso de Tiempo (EUT), con el objetivo de reconocer las situaciones de desigualdad en la composición del trabajo doméstico y entregar una visión más real de la organización social. De esta manera, las EUT proporcionan datos útiles para elaborar y apoyar la implementación de políticas públicas más eficaces para la reducción de las desigualdades. Sin embargo, explica Marco Navarro (2012), la integración de sus resultados en las políticas públicas es incipiente o no se ha concretado.

⁶ Mientras que las mujeres del quinto quintil de ingresos le dedican 3 horas diarias al TNR, las mujeres del primer quintil le dedican casi el triple: 8,1 (Rodríguez Enríquez 2012).

⁷ Según un informe del Observatorio Argentino por la Educación, basado en datos oficiales, uno de cada tres chicos que asiste al jardín hoy en el país (el 32,6%) lo hace en uno privado. A medida que disminuye la edad de los/as niños/as, este porcentaje aumenta: en sala de 2, por ejemplo, 6 de cada 10 chicos van a jardín privado. Y entre los de 45 días a 2 años, más de la mitad (Braginski 2018).

⁸ Los programas de transferencias condicionadas son implementados por la gran mayoría de los países latinoamericanos como la principal forma de política social para atender el problema de la pobreza estructural y asegurar un nivel básico de ingresos monetarios. Dichos programas han tenido entre sus principales objetivos el apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en “capital humano” a través de responsabilidades asumidas por sus beneficiarios en la asistencia en salud y educación. Concretamente, estas transferencias condicionales otorgan un beneficio económico en forma de efectivo a los beneficiarios, y éstos, como contraparte, satisfacen una serie de condiciones que tienen como objetivo, en el corto plazo, reducir la pobreza, y en el largo plazo, eliminar la pobreza inter-generacional (Cacace y Albornoz 2012).

Referencias bibliográficas

Arendt, Hannah (1993) *La condición humana*. Barcelona / Buenos Aires: Paidós.

Cacace, Alejandro y Pablo Albornoz (2012) *Fiscalización de los planes sociales en Argentina*. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/06/DOC_10_10_2012_ContribucionesTemaTecnicoIII_Reducion_P.pdf accesado el 1 de febrero 2018.

Carrasquer Oto, Pilar (2013) “El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología”. *Cuaderno de Relaciones Laborales* 31(1): 91-113. http://dx.doi.org/10.5209/rev_CRLA.2013.v31.n1.41633 accesado el 22 de diciembre 2017.

Cavarozzi, Marcelo (2017) *La soledad de la democracia en la América Latina contemporánea*. Conferencia Magistral, Universidad Nacional de San Martín, septiembre.

Dirección de Relaciones Económicas con las Provincias (2015) *Características de la fuerza de trabajo femenina. Las diferencias respecto del hombre*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina, Febrero. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/Caracteristicasdelafuerzadetrabajofemenina.pdf> accesado el 22 de diciembre 2017.

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas 55. http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/0907/Sonia_Draibe_EstudiosCEPALMexico.pdf accesado el 21 de diciembre 2017.

Dobrée, Patricio, Myrian González y Clyde Soto (2011) *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en Argentina: transferencia de cuidados y desigualdades de género*. Paraguay: ONU Mujeres.

Esping-Andersen, Gøsta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: ediciones Alfons el Magnanim-Generalitat Valenciana.

Esquivel, Valeria (2012) “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la organización social del cuidado en América Latina”, en V. Esquivel (ed.) *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU – Mujeres, 2012: 141-182. <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/07/Economia-feminista-desde-america-latina-1.pdf> accesado el 21 de diciembre 2017.

Faur, Eleonora (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Foucault, Michel (2014) *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Gasparini, Leonardo y Marchionni, Mariana (eds.) (2015) *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Marco Navarro, Flavia (2012) *La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas*. Santiago: CEPAL, Serie Mujer y desarrollo 119. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5849/1/S1200884_es.pdf accesado el 24 de junio de 2018.

Martínez Franzoni, Juliana (2005) “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 4 (2): 1-32. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/regimenes-de-bienestar-en-america-latina-consideraciones-generales-e-itinerarios-regionales.pdf> accesado el 20 de diciembre 2017.

Millet, Kate (1995) *Política sexual*. Madrid: Cátedra.

Molyneux, Maxine (2001) “Género y Ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas”. *Debate Feminista* 12 (23): 3-66. http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/023_01.pdf accesado el 22 de diciembre 2017.

Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono, y Mora Straschnoy (2014) “Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50: 61-75. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1429>

Pérez Orozco, Amaia (2006). “Amenaza Tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”. *Revista de Economía Crítica* 5: 7-37.

Rodríguez Enríquez, Corina (2012) “Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista”, en Esquivel, Valeria (ed.) *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU - Mujeres, 2012: 141-182. <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/07/Economia-feminista-desde-america-latina-1.pdf> accesado el 5 de febrero 2018.

Rodríguez Enríquez, Corina (2013) “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado”, Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado”. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Disponible: [http:// elcuidadoenagenda.org.ar](http://elcuidadoenagenda.org.ar) accedido el 20 de diciembre 2017.

Sader, Emir (2008). “Refundar el Estado”. *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA- CLACSO.

Razavi, Shahra (2007) “The political and social economy of care in a development context. Conceptual Issues, Research questions and policy options”. *Gender and development* 3: 1-39. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf) accedido el 5 de febrero 2018.

Sunkel, Guillermo (2007) “Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina”, en Arriagada, Irma (ed.) *Gestión y financiamiento de políticas que afectan a las familias*. Santiago de Chile: CEPAL Serie Seminarios y Conferencias 49:67-76.

Fuentes periodísticas

Braginski, Ricardo (12 de junio de 2018) “Uno de cada 3 chicos que van al jardín de infantes lo hace en uno privado”. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/chicos-van-jardin-infantes-hace-privado_0_SJu5NyAeX.html

O'Donnell, María (conductora) (14 de junio de 2018) *Tarde para nada*. Buenos Aires: Radio con vos.

Como citar este artículo:

Cánovas Herrera, Gisela (2018) “Las mujeres y los regímenes de bienestar. Una mirada feminista para el debate de la organización social del cuidado en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 67-87

La calidad del cuidado como desafío de las políticas públicas de atención a la dependencia

The quality of care as a challenge for public policies addressed at the elderly and disabled people

Erika Van Rompaey

Doctora en Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
Becaria posdoctoral
CONICET - FLACSO (Argentina).
evngiuria@gmail.com

Resumen

El artículo tiene como propósito examinar el concepto de calidad del cuidado de las personas en situación de dependencia en domicilio y sus distintos abordajes, para reflexionar sobre el impacto que tienen las condiciones materiales y técnicas de la atención ofrecida por el Estado en la protección del derecho a ser cuidado. Asimismo, analiza la calidad del cuidado provisto por el Estado en el caso uruguayo, el cual ha diseñado e implementado una nueva política de cuidados (Sistema Nacional Integrado de Cuidados) que cuenta con una prestación orientada específicamente hacia los cuidados en domicilio. El estudio del caso uruguayo se basa en una estrategia metodológica de carácter cualitativo, centrada fundamentalmente en el análisis de la documentación institucional.

Palabras clave: cuidado - dependencia - calidad - políticas públicas - Uruguay.

Abstract

The purpose of the article is to examine the concept of quality of home care provided for disabled and elderly people and their different approaches, to analyse the impact that the material and technical conditions of the care offered by the State have on the protection of the right to

Fecha de recepción:
22.12.17

Fecha de aceptación:
19.6.18

be cared. Likewise, it analyzes the quality of public care in the Uruguayan case, which has designed and implemented a new care policy (National Integrated Care System) that has a program specifically aimed at home care. We select a qualitative strategy for the study of the uruguayan case, based on the analysis of institutional documents.

Key words: *care - dependence - quality - public policies - Uruguay.*

Introducción

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, el aumento de la esperanza de vida, el envejecimiento de la población y los cambios en las configuraciones familiares a partir de los setentas, plantean un nuevo problema social: cómo se resuelven los cuidados de las personas en situación de dependencia y quiénes asumen la responsabilidad al respecto. El término dependencia se utiliza para definir la condición de las personas que tienen una pérdida o ausencia de autonomía para ejecutar las actividades elementales de la vida cotidiana. Esta definición se encuentra en línea con lo sostenido por el Consejo de Europa que describe a la dependencia como “aquel estado en el que se encuentran personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de la autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes para realizar las actividades de la vida diaria”. Según Torres Pérez (2005), la dependencia puede afectar a cualquier sector de población y a cualquier edad, pero fundamentalmente a las personas de edad avanzada, así como a quienes tienen discapacidades físicas, psíquicas, patologías mentales o déficits sensoriales. Así, cuando se habla de personas en situación de dependencia se hace alusión a aquellas que tienen algún tipo de discapacidad funcional, que merma o impide la capacidad de realizar por sí solas las actividades (básicas y o instrumentales) de la vida. Por ello, no todas las personas con discapacidad presentan una discapacidad funcional, es decir, se encuentran en situación de dependencia, dado que muchas de ellas no requieren de la ayuda de otra persona para llevar a cabo las actividades cotidianas de la vida.

El aumento de las personas que requieren de cuidados a la par que la disminución de la disponibilidad de las mujeres que otrora cuidaban de forma no remunerada, han incidido en lo que se ha dado a llamar como «crisis del cuidado» (Bazo, 1998; Durán 2006; Escudero 2007).

Estos cambios han impactado también en una gran proporción de las economías modernas donde se vislumbra la retracción de la industria manufacturera y el incremento

del sector productor de servicios (Belt, Richardson y Webster 2002; Hampson y Juno 2005). Es la industria de servicios la que emplea a la mayor parte de la población ocupada a nivel mundial (Korczynski y Macdonald 2009). Es un sector que incluye un amplio y variado rango de ocupaciones, desde aquellas vinculadas a los cuidados hasta la hostelería, las finanzas, la producción y desarrollo de software, la educación, entre otros. Asimismo, el sector de servicios en general, y el de los servicios personales en particular –entre los que se encuentra los cuidados–, se caracteriza por la fuerte feminización de su fuerza laboral y la desvalorización social de sus ocupaciones (Thompson, Warhurst y Callaghan 2000; Korczynski 2002; Rigby y Sanchis 2006), las cuales suelen ser mal remuneradas (Lloyd y Payne 2002; Payne 2009).

A raíz del escenario antes mencionado se ha multiplicado la creación de los trabajos remunerados de cuidados (formales e informales en instituciones o domicilios), encarado por personas fuera del ámbito familiar. A su vez, han surgido empresas y organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios –tanto públicos como privados– de cuidados, orientados a satisfacer las necesidades específicas de las personas en situación de dependencia antes cubiertas por las mujeres en el interior de los hogares de forma no remunerada. No obstante, la calidad del cuidado provisto en el marco de diversas configuraciones político-institucionales, así como organizacionales de carácter público y privado y, en particular, de aquellos provistos bajo la órbita de prestaciones estatales que apuntan a garantizar el derecho a ser cuidado de sus ciudadanos, ha sido escasamente estudiado en el ámbito latinoamericano. Ello debido, en parte, a que el tema de la atención a la dependencia y sus cuidados se ha colocado recientemente como un asunto de interés público en la agenda de los gobiernos y pocos países han implementado políticas orientadas a esta población.

El artículo tiene como propósito examinar el concepto de calidad y sus distintas aproximaciones conceptuales, para reflexionar sobre el impacto que tienen las condiciones materiales y técnicas de los cuidados en domicilio ofrecidos por el Estado en la protección del derecho a ser cuidado de las personas en situación de dependencia. Para analizar el caso uruguayo se ha seleccionado una estrategia metodológica de carácter cualitativo, centrada fundamentalmente en el análisis de la documentación institucional.

Las políticas de atención a la dependencia, dimensiones de análisis y la calidad de los cuidados de larga duración

Las políticas públicas de atención a las personas en situación de dependencia –que requieren de la ayuda de otra persona para realizar las actividades de la vida diaria– pueden asumir diversas formas, de acuerdo a los enfoques conceptuales en los que se sustentan, así como en función de las capacidades, recursos y compromisos políticos de los gobiernos y Estados que las llevan a cabo. En esta línea, las políticas pueden presentar diversos diseños institucionales, con mayor o menor integración de los componentes sanitarios

o sociales y con distintos grados de cobertura y alcance. Asimismo, pueden incluir variadas prestaciones (servicios y/o transferencias monetarias) orientadas a cubrir distintas necesidades que las personas en esta situación tienen tales como las pensiones para la subsistencia económica o material, los cuidados y soporte para la realización de las actividades diarias de la vida cotidiana o de aquellas de tipo instrumental (gestión de dinero, preparación de alimentos, uso del sistema de transporte, recreación, etc.) en su domicilio o en instituciones, así como las ayudas para el reacondicionamiento y adaptabilidad de hogares y la movilización, los sistemas de educación y de salud inclusivos, entre otras.

Varios autores han examinado las dimensiones a ser incorporadas en el análisis de las políticas públicas de atención a la población en situación de dependencia. Sin ánimo de ser exhaustivos en esta materia, dado que no es el objetivo de este artículo, y a partir de la revisión de la literatura especializada en castellano, se presentan algunas de las características centrales utilizadas para caracterizar a este tipo de política pública. En sintonía con ello, López Casasnovas (2011) propone un conjunto de dimensiones de análisis entre las que destaca el tipo de regulación (con aseguramiento obligatorio público o privado o ambos, o privado incentivado), de suministro (público directo o público privado) y el grado en que respeta o no las preferencias de las personas a recibir atención en sus propios hogares, siguiendo la tendencia internacional basada en el empoderamiento y la autodeterminación de esta población. A su vez, sostiene que otra de las dimensiones a ser tenidas en cuenta consiste en los grados de coordinación e integración interadministrativa sobre todo entre el ámbito social y sanitario tanto a nivel de la financiación y en los aspectos organizativos, de gestión e institucionales (departamento/s responsable/s). Por otro lado, Rodríguez Cabrero (2007), plantea que entre los aspectos a ser considerados en el análisis de las políticas públicas de atención a la dependencia se destacan sus grados de universalización, suficiencia, calidad y sostenibilidad. En particular, plantea que el desarrollo y garantía de los derechos sociales implica que los Estados provean de ayuda específica para fomentar la autonomía de esta población, garantizando la universalidad e intensidad protectora. Mediante la accesibilidad se establecen los límites de acceso al sistema, la cual viene marcada por los criterios del baremo que sean establecidos para el ingreso al sistema de prestaciones. Por otra parte, sostiene que la intensidad protectora depende del peso que el sistema conceda a las prestaciones orientadas a promover la autonomía personal en situación de gran dependencia frente a la dimensión paliativa o rehabilitadora.

En sintonía con lo que propone Rodríguez Cabrero, así como también lo plantea Leichsenring (2004) y López Casasnovas (2011) consideramos que, en cuanto a las diversas prestaciones que la política pública de atención a la dependencia puede ofrecer, la provisión de alternativas de cuidado de larga duración y, en particular de aquellos provisto en los domicilios, constituyen una prestación clave para el desarrollo de las actividades tanto básicas como instrumentales de la vida diaria de la población en esta situación al promover el respeto por las preferencias y la autonomía, así como garantizando la protección del derecho a ser cuidado.

Asimismo, entre dichas prestaciones es posible distinguir varios tipos de necesidades a ser cubiertas. Por un lado, las necesidades de cuidados y soporte para realizar las actividades básicas de la vida diaria (higiene, alimentación, vestimenta, movilización dentro y fuera del hogar, control de medicación); por el otro, las de apoyo para llevar a cabo actividades instrumentales que habiliten la integración de las personas en la sociedad, tales como acceder al sistema de transporte, público, gestionar dinero y realizar actividades recreativas y comunitarias.

Desde nuestro punto de vista, el análisis de la dimensión relativa a la calidad de los cuidados de larga duración y en especial de aquellos provistos en el domicilio de las personas es un tema pendiente de ser indagado en América Latina. Por ello nos centramos en el estudio de la calidad y su significado en el ámbito de los servicios sociales y de los cuidados en domicilio, problematizando acerca de sus implicancias para la efectiva protección del derecho de las personas en situación de dependencia a ser cuidadas y vivir una vida lo más autónoma posible en sus hogares.

Una de las primeras cuestiones a analizar cuando abordamos el tema de la calidad y, en particular, de los servicios sociales y de cuidados, tiene que ver con rastrear el origen del concepto y cómo éste utilizado primero en el sector industrial, para luego aplicarse al de los servicios personales en nuestras modernas economías. Según Senlles y Gutiérrez (2005), el interés por el tema de la calidad emerge en la década de 1930 en Estados Unidos, al introducirse la estadística en la inspección de los productos acabados. Más tarde surgen aportaciones que modifican el concepto y se incluyen parámetros clave de los procesos de producción que permiten, dentro de ciertos límites, cumplir con las especificaciones de los productos. En esta línea, Japón ocupó un lugar relevante en la evolución del enfoque de la calidad, al desarrollar principios propios tales como la ventaja competitiva para los productos e involucrar a las personas en los procesos de mejora, aplicando la gestión de la *calidad total* a finales de los sesenta y principios de los setenta. Asimismo, sobre la base de normas militares creadas en los años sesenta, la British Standard Institution estableció parámetros básicos de la calidad que más adelante fueron adaptados por la International Organization for Standardization, siendo reagrupados en diferentes series temáticas. En 1985, la Comunidad Económica Europea (actual UE), puso de manifiesto la necesidad de aproximaciones técnicas en las distintas empresas europeas e instó a buscar una normativa que asegurara la conformidad de servicios, productos, sistemas y procesos. Así surge la Norma ISO 9000, la cual ha sufrido distintas revisiones a lo largo de los años.

Más allá de que el interés por el tema de la calidad estuvo ligado originariamente a los procesos productivos de tipo industrial, su uso fue extendido a la industria de los servicios y posteriormente a los servicios sociales. Para Senlles y Gutiérrez (2005), el enfoque de calidad aplicado a la mejora de los procesos de producción de servicios sociales tales como los educativos significa incorporar sistemas de gestión que permitan simplificar procesos, eliminar fallos, errores y costos añadidos, terminar con la no-calidad en el sentido más amplio, y especialmente, ser eficaz y eficiente.

En sintonía con lo anterior, diversas investigaciones académicas de origen fundamentalmente anglosajón se centraron, a partir de los noventas, en el estudio de la calidad de los servicios de cuidado y, específicamente, en aquellos llevados a cabo en el domicilio de las personas adultas mayores. De acuerdo con Applebaum y Phillips (1990), los sistemas de servicios de cuidado de larga duración realizaron importantes esfuerzos durante la década de los ochentas para garantizar la calidad del cuidado provisto, en el contexto de restricciones presupuestarias y de la fuerte presión por mantener los costos lo más bajo posible derivados de las políticas neoliberales adoptadas y su impronta por la reducción o minimización del gasto del Estado y, en especial, de su gasto social. Según Malley y Fernández (2010), el estudio de la calidad de los servicios de cuidados en el mundo fue motivado por la necesidad de diversificar y tercerizar la provisión de los mismos por parte de los gobiernos, en el marco de procesos de reducción de gastos del Estado y la consecuente precarización laboral de la fuerza de trabajo en el sector de servicios. Al respecto, plantean que la separación resultante entre los responsables y proveedores de servicios, ha llevado a problemas de información, sobre todo, en relación a la habilidad de los primeros para evaluar la calidad de las prestaciones ofrecidas. Applebaum y Phillips (1990), sostienen que, si bien la relación entre la calidad y el costo de los servicios es compleja y difícil de estimar, las estrategias de reducción de costos suelen desestimular los esfuerzos por garantizar la calidad, disminuyendo o suprimiendo por ejemplo la capacitación para las personas empleadas en el servicio o la reducción de mecanismos de supervisión y monitoreo de calidad y, por tanto, poniendo en jaque la efectiva protección del derecho a ser cuidado de las personas en situación de dependencia. De acuerdo con Geron *et al* (2000), el análisis de la calidad de los servicios, más allá de la presión por la reducción de los costos en el caso de los estados de bienestar, constituye una responsabilidad básica de aquellos que proveen cuidado a esta población y pretende garantizar derechos adquiridos. Asimismo, en América Latina, a partir de los noventas con el denominado Consenso de Washington y la introducción de las políticas neoliberales, la reducción de los gastos del Estado fue concebida como una necesidad para la mejora de la eficiencia y modernización de las instituciones públicas. En particular, las políticas de reducción del gasto social supusieron para muchos países la supresión y o tercerización de los servicios sociales. En esta línea, Fleury (1999) plantea que el papel que jugaron los Estados en América Latina no pudo contrarrestar las disparidades entre las regiones y sus ciudadanos teniendo al adoptar una lógica mercantil en la prestación y provisión de los servicios públicos.

En paralelo al interés en el tema de la calidad a nivel de los gobiernos con estados de bienestar consolidados en Europa surgido en el contexto de reducción o eficiencia de los gastos del Estado en materia social, varias investigaciones académicas se centraron en el estudio de la calidad de los servicios sociales y de cuidados, focalizándose en el análisis de cuáles son sus dimensiones centrales y potenciales indicadores. Así, es posible distinguir, en líneas gruesas, tres grandes perspectivas o enfoques. Por un lado, los en-

foques que tienen en cuenta de manera exclusiva la dimensión subjetiva de la calidad, es decir, que se enfocan en el estudio de la percepción o valoración de las personas involucradas en el cuidado y, en particular, de las/los usuarias/os o beneficiarias/os del servicio en relación a su grado de satisfacción con la atención recibida. Una segunda perspectiva concibe que la calidad del cuidado está vinculada fundamentalmente con los aspectos materiales y organizacionales del proceso de producción técnica del servicio. Por último, visiones más integrales la entienden como el resultado de un proceso de producción de servicios que integra aspectos técnicos y organizacionales y que uno de sus indicadores o medidas principales es la percepción o valoración subjetiva de las personas involucradas en el servicio (y en particular la de las usuarias).

En la primera corriente pueden ubicarse investigaciones que han vinculado la calidad del servicio al grado de satisfacción de acuerdo a la percepción de los clientes, incluyendo la valoración de la adecuación del cuidado provisto en términos de su capacidad de responder o satisfacer a las necesidades de las personas usuarias del servicio. De manera más específica, Edelbalk *et al* (1995), encuentran, a partir de la realización de una investigación empírica, que las tres características más valoradas en relación a la calidad según los adultos mayores atendidos en sus hogares son la continuidad del personal, la adecuación del cuidado provisto a las necesidades y la buena relación con quien cuida. Para los investigadores, la continuidad del servicio de atención en domicilio, tanto en términos funcionales como de las personas que lo proveen parece ser una precondition necesaria para que la persona que cuida en domicilio y la persona adulta mayor construyan una relación de confianza en donde esta se sienta segura. Además, reduce el tiempo destinado a las negociaciones o discusiones sobre aquello que debe ser realizado en el hogar. Morrow-Howell *et al.* (2000) sostienen que la calidad depende de la percepción de todas las personas involucradas en la provisión de cuidado. Plantean que las percepciones dependen de las expectativas y el valor dado a los distintos aspectos del cuidado, así como de las posiciones que se ocupen en el proceso de producción del cuidado (personas cuidadas y sus familiares, proveedores de cuidados, cuidadores-as, supervisores, administradores, responsables y reguladores del servicio).

En la segunda perspectiva se presentan investigaciones centradas en los procesos de producción de los servicios en tanto aspecto que explica, en parte, el grado de satisfacción del cliente o calidad del servicio. (Freidson, 1961). Para Greenley y Schoenherr (1981). La satisfacción con respecto al servicio es resultado de las características organizacionales, siendo la calidad concebida como un asunto de efectividad organizacional (Price 1972), en el que se destacan aspectos tales como la estructura de organización interna y los procesos del proveedor del servicio que inciden en el desempeño organizacional.

En el tercer enfoque podrían situarse a Malley y Fernández (2010), quienes sostienen que la calidad del cuidado social presenta distintos desafíos conceptuales y analíticos, no sólo por su

compleja multidimensionalidad en cuanto a elementos técnicos ligados al funcionamiento del servicio, sino también por los diferentes significados dados a la calidad por quienes se encuentran involucrados en el cuidado. Las dimensiones o aspectos estructurales del servicio tienen que ver con las características relativamente estables de los proveedores de cuidado tales como las herramientas y recursos que tienen a su disposición y las configuraciones físicas y organizacionales dentro de las cuales se trabaja (Donabedian, 1980).

Desde nuestro punto de vista, la valoración de la calidad de los cuidados provistos en el domicilio varía de acuerdo con las distintas percepciones de las personas involucradas (personas atendidas, familiares, responsables y/o proveedores del servicio). Dichas valoraciones y, en particular, la de las personas usuarias del servicio, constituyen uno de los indicadores subjetivos más relevantes a la hora de conocer cuál es la calidad de los servicios en términos del grado de satisfacción con la atención provista. No obstante, aquello que explica en gran medida la percepción sobre la calidad de la atención recibida depende de la forma en que el proceso de producción del servicio o atención recibida es realizada. Cuando la atención en domicilio es llevada a cabo en el marco de una prestación o servicio de responsabilidad estatal, las condiciones técnicas, materiales, organizacionales que la enmarcan, inciden en la forma en la cual el cuidado es brindado a las personas usuarias. Por tanto, si bien la calidad de un servicio es susceptible de ser medida mediante indicadores subjetivos como la percepción de quienes están involucrados en la provisión del mismo, los aspectos técnicos, materiales y organizacionales que forman parte del contexto en el que la atención es provista condicionan la forma en que los cuidados son provistos. Estos aspectos afectan a la calidad de la atención brindada a las personas en situación de dependencia en sus domicilios, lo cual impacta en la efectiva protección del derecho a ser cuidados.¹ Entre los aspectos más destacados pueden señalarse la adecuada y suficiente formación específica en cuidados en tanto requisito para acceder al trabajo de cuidados en domicilio, así como la formación permanente en el puesto de trabajo, el soporte técnico con el que quienes brindan la atención cuentan a nivel institucional y organizacional –tanto para la resolución de emergencias como para el seguimiento y monitoreo de casos–, así como la existencia de dispositivos organizacionales orientados a prevenir los riesgos laborales (reuniones presenciales de coordinación individual y grupal, entre otros)– y las condiciones de trabajo (salario, modalidad de contrato, posibilidades de promoción o ascenso laboral). Los apoyos o soportes técnicos con los que cuentan las personas que brindan la atención directa, son claves para aliviar el peso de la responsabilidad y los riesgos laborales específicos derivados del trabajo de cuidados, el cual es vivido en la soledad y aislamiento respecto de otros trabajadores en la medida en que es llevado a cabo en la intimidad de los hogares de las personas usuarias del servicio.

En suma, nos posicionamos desde el enfoque holístico o integrador de la calidad anteriormente presentado, al considerar que esta tiene que ver, y de hecho es susceptible de

ser medida a partir de la valoración subjetiva de los actores involucrados en su proceso de provisión, que es también resultado de aspectos y condiciones técnicas, materiales y organizacionales que pautan la forma en la cual la atención en domicilio es brindada.

La calidad del cuidado provisto en el marco del Programa de Asistentes Personales del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay

En Uruguay la ley 19.353 creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), orientada a atender algunas de las necesidades de cuidado de las personas en situación de dependencia.² El SNIC se gestó durante un largo tiempo de discusiones políticas y sociales que comenzaron en 2009 hasta que en 2015, luego de promulgada la ley, fue lanzado el primer Plan Nacional de Cuidados a ejecutarse desde 2016 hasta 2020. En el mismo se establecen los objetivos del sistema, las poblaciones objetivo con las que trabajará y qué acciones se prevén para el mencionado período. El Sistema se plantea como objetivo general

Garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia a las personas en situación de dependencia, así como el desarrollo infantil, en el marco de un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, mercado y comunidad, así como entre varones y mujeres (SNIC, 2015:11).³

Entre las prestaciones ofrecidas por el sistema o política pública específica de cuidados se encuentra el programa de Asistentes Personales (AP), consistente en una prestación económica para el pago de 20 horas de asistencia y cuidados en domicilio a ser provista por un Asistente Personal formado y habilitado por el propio programa. Dicho programa ya funcionaba en el período anterior (2010-2015) pero bajo la órbita del Banco de Previsión Social (BPS). En 2015 con la creación del SNIC, dentro del Ministerio de Desarrollo Social, el programa fue trasladado a esa dependencia institucional y reconfigurado, fundamentalmente a nivel de los requisitos para su acceso (antes no se evaluaba el nivel económico de las familias y personas dependientes que lo solicitaban) y de la oferta formativa en cuidados exigida para desempeñarse como asistentes personales en tanto requisito para ser registradas y habilitadas por el Programa, el cual previamente no era necesario para realizar trabajo de cuidados en domicilio.

En la actualidad, el programa AP busca brindar apoyo a las personas en situación de dependencia severa, siendo la asistencia personal concebida como

*el servicio que atiende el cuidado y la asistencia personal para las actividades de la vida diaria, es decir, que precisan ayuda para satisfacer las necesidades básicas de la vida diaria.*⁴

El programa cuenta con dos tipos de componentes. Por un lado, una prestación monetaria para el pago de un/a Asistente Personal por unas horas determinadas por semana de atención en domicilio para personas en situación de dependencia categorizada como severa y, por el otro, un sistema de formación en cuidados básico para quienes deseen trabajar como Asistentes Personales y que una vez formados son registrados y habilitados por el Programa.

En relación con el primer componente, la prestación económica es otorgada a las familias o las propias personas en situación de dependencia severa menores de 29 años o mayores de 80 y cuyos ingresos no excedan once BPC⁵ (36.740 pesos uruguayos per cápita de ingresos mensuales o mil doscientos de dólares aproximadamente, según valores a diciembre del 2017) para el pago de un-a Asistente Personal. La transferencia monetaria consiste en una liquidación y pago de 11.862 pesos uruguayos nominales (400 dólares aproximadamente) por 80 horas mensuales de trabajo.⁶ Para determinar el nivel de dependencia se utiliza el baremo de dependencia, un indicador que tiene en cuenta la autonomía de las personas para realizar por sí solas las actividades básicas de la vida diaria.

Respecto a los criterios de acceso relativos a la edad de las personas usuarias del Programa es preciso mencionar que la elección realizada deja fuera a una gran proporción de la población en situación de dependencia y, particularmente, a las personas mayores de 65 años a 80 años, para quienes el soporte de una tercera persona para realizar las actividades de la vida diaria suele ser frecuente. Si se consideran todos los niveles de dependencia de las personas de 65 años y más, la cobertura del programa AP se acerca a cubrir tan sólo el 4% de la población que potencialmente precisaría el servicio, considerando sólo a las personas que tienen dificultades para hacer actividades de la vida diaria de manera permanente.⁷ Al respecto, en atención a restricciones presupuestarias, se definió un financiamiento diferenciado según el nivel de ingresos per cápita y la carga de cuidados del hogar. En ese sentido, los hogares pueden recibir el 100%, el 66%, el 33% o 0% del financiamiento del programa AP.⁸ Cabe mencionar que en 2016 el 73,6% de los beneficiarios recibieron el 100% de la financiación del programa AP. Por tanto, en la actualidad, el poder adquisitivo de los hogares es otro de los criterios elegidos para otorgar el subsidio económico para el pago de un Asistente Personal, siendo el copago progresivo con relación al ingreso del hogar. Como resultado de la actual focalización del programa, en 2016 se estimó una atención a 3500 personas con dependencia severa, en el marco del establecimiento de un régimen de copago.⁹

El segundo componente del Programa se aboca a la formación de Asistentes Personales, mediante la oferta de un curso específico en cuidados de entre 90 a 150 horas que habilita a quienes lo aprueban a desempeñarse como Asistentes Personales y a su inscripción en el registro creado a tales efectos. También es posible que la persona beneficiaria de la prestación proponga a alguien con quien ya tenga una relación de cuidados para formarse como Asistente Personal en el Programa. Ahora bien, la cuestión de si dicha formación es suficiente o adecuada para desempeñarse adecuadamente en el puesto de trabajo de acuerdo a las exigencias que el trabajo tiene es parte del análisis sobre la calidad de la atención provisto en el marco del Programa.

Tal como lo hemos señalado anteriormente, concebimos que la calidad del cuidado provisto y en este caso de aquel brindado en el marco del programa AP, depende en parte de las condiciones bajo las cuales la atención a las personas es llevada a cabo en sus domicilios. Sin embargo, para analizar las condiciones materiales, técnicas y organizacionales del trabajo de las Asistentes Personales y cómo ello impacta en la calidad de la atención provista, es preciso tener en cuenta las características del trabajo remunerado de cuidados de personas en situación de dependencia en domicilio. En este sentido, un aspecto que distingue a este trabajo de aquel llevado a cabo en instituciones es la soledad y alta responsabilidad que recae sobre quien cuida. La misma está acompañada de márgenes de autonomía elevados en donde la resolución de múltiples problemas que emergen en los hogares que deben ser asumidos por las y los trabajadoras y trabajadores en un contexto de aislamiento físico (Van Rompaey, 2015). El trabajo de cuidados en domicilio consta de dos dimensiones centrales que estructuran las prácticas y rutinas de trabajo: la física y la emocional. La primera implica brindar soporte físico para la realización de las actividades básicas de la vida diaria (vestirse, higienizarse, alimentarse, trasladarse, etc.) y es la cara más visible, regulada y explicitada del trabajo. La segunda, supone proveer de soporte emocional a las personas atendidas (escucharlas, animarlas, consolarlas, etc.) y requiere también de la gestión o regulación de las propias emociones de las trabajadoras tanto en el puesto de trabajo como fuera de él.

De ambas dimensiones señaladas devienen riesgos laborales específicos. Así, las tareas que las trabajadoras tienen que realizar para brindar soporte físico a las personas dependientes traen aparejadas problemáticas de salud entre las que suelen encontrarse los problemas de espalda, rodillas, cansancio, entre otras (Van Rompaey, 2015). Vinculada a la dimensión emocional del trabajo aparecen riesgos laborales ligados a la sobrecarga emocional inherente a la atención a personas en condiciones que suelen ser de gran vulnerabilidad física y emocional y la consecuente necesidad de resolver o brindar respuesta ante situaciones cotidianas y de emergencia de carácter previsible e imprevisible.

El trabajo de cuidados en domicilio requiere de una amplia formación específica que permita dotar a quienes lo desempeñen de herramientas tanto teóricas (sobre salud

en general y enfermedades específicas en particular), como prácticas (técnicas de higiene, movilización, etc.) para realizar el trabajo de manera adecuada o que al menos les permita mitigar los riesgos laborales asociados al puesto de trabajo. Sin embargo, el programa AP exige la realización de un curso de 150 horas semanales aproximadamente para obtener la habilitación para el trabajo, siendo la exigencia del nivel educativo haber aprobado la educación primaria completa. En este sentido, cabe preguntarse si dicha formación es pertinente en materia de contenidos y suficiente en relación a su duración. En una investigación que recoge la valoración de la formación recibida por las trabajadoras en el Servicio Público de Atención en Domicilio del Ayuntamiento de Barcelona (Van Rompaey, 2015), se constata que las trabajadoras perciben que la formación recibida –teniendo en cuenta que el mínimo exigido para acceder al puesto de trabajo es de 350 horas– es insuficiente para poder desempeñarse adecuadamente, por la complejidad de las condiciones y situaciones de las personas atendidas, sus variadas problemáticas, enfermedades y comportamientos. En consecuencia parece sensato argumentar que, dado que las Asistentes Personales atienden a las personas con dependencia más severa, la formación ofrecida y exigida por el SNIC, que consta de como máximo 150 horas, resulte insuficiente en términos de su duración.

Respecto al soporte técnico y dispositivos de prevención de riesgos laborales que caracterizan al programa AP en su actualidad, las y los Asistentes Personales que realizan la atención directa en los hogares no cuentan con ningún tipo de soporte o apoyo técnico a nivel organizacional. En este sentido, las/los AP no cuentan con personal de apoyo que coordine su desempeño y actuación ni que sea referente para asistir técnicamente cuando se presentan casos o situaciones complejas con las personas atendidas, así como para la realización del monitoreo y seguimiento de los casos atendidos. Tampoco el Programa establece mecanismos de prevención de riesgos laborales para un trabajo complejo y marcado por la soledad y elevados grados de responsabilidad respecto al bienestar de las personas atendidas en los domicilios. No se contemplan mecanismos específicos permanentes de prevención de los riesgos laborales específicos tanto a nivel emocional como físico, lo cual implica una reproducción de las deficitarias condiciones que ya tienen las cuidadoras remuneradas tanto formales como informales en Uruguay. Las y los AP tampoco cuentan con un protocolo de actuación donde se expliciten las responsabilidades básicas, los derechos y responsabilidades derivadas de su perfil o rol profesional.

Por otra parte, el salario que se brinda a los Asistentes Personales es muy bajo, si se considera lo establecido como salario mínimo nacional (11.500 pesos uruguayos, según valores en 2016). De esta manera, el trabajo de cuidados es mercantilizado por el propio Estado como un trabajo de los peores pagos. Esto refuerza un fenómeno que ya sucede con el trabajo doméstico y de las cuidadoras en domicilio remuneradas Uruguay, representándolo como un trabajo de escaso valor, en vez de contribuir a que los salarios aumenten respecto por ejemplo al trabajo doméstico y a que los cuidados se valoren como empleo y una profesión.

La contratación de Asistente Personal se lleva a cabo por los propios usuarios o a través de sus representantes, pudiéndose establecer el contrato con una persona física o jurídica (ley 19.353, art. 22). El o la Asistente Personales debe informar al Banco de Previsión Social (BPS) la cantidad de horas trabajadas, independientemente de si los hogares reciben el subsidio económico no. Actualmente en el vínculo funcional con el BPS, los y las Asistentes Personales constituyen un grupo específico, expresado en la codificación 115. Se prevé en el contrato y el subsidio brindado por el SNIC el pago de salario vacacional y de aguinaldo, aunque no queda claro el tiempo de contratación y la posterior seguridad laboral de los Asistentes Personales una vez que terminan el vínculo laboral con el beneficiario o su representante. Si bien el tipo de contrato está asociado a la habilitación por parte del sistema y genera garantías de salario vacacional y licencia, la estabilidad del empleo depende en mayor medida de los hogares contratantes. En este sentido, se asemeja al trabajo doméstico, siendo la precariedad laboral una característica que afecta a los y las AP como trabajadores y trabajadoras.

En relación a la cuestión del grado de satisfacción de las personas usuarias del programa, así como del resto de actores involucrados en el proceso de provisión de cuidados, el SNIC no cuenta con información disponible en la actualidad, razón por la cual no disponemos de indicadores que permitan conocer la calidad del cuidado en domicilio de acuerdo con la valoración subjetiva.

En síntesis, desde el punto de vista de sus condiciones materiales y técnicas, dada la ausencia de soporte técnico para quienes llevan a cabo la atención en domicilio, mecanismos organizacionales de prevención de riesgos laborales, la baja carga horaria de la formación de las trabajadoras y las malas condiciones laborales, a la par que la inexistencia de un sistema de evaluación del grado de satisfacción respecto al cuidado provisto, van en detrimento de la medición de la calidad actual y de las posibilidades de mejora de la atención brindada.

Reflexiones finales

Una de las principales reflexiones que surgen del análisis del actual programa Asistentes Personales de Uruguay en relación a las condiciones técnicas bajo las cuales la atención en domicilio es provista radica en que no existe soporte técnico durante la actividad de cuidados en domicilio, ni seguimiento desde el programa de los casos atendidos; tampoco existen mecanismos de prevención de riesgos laborales (tanto físicos como emocionales). A su vez, las condiciones laborales o materiales que enmarcan el trabajo desarrollado por quienes brindan atención en domicilio, no sólo se caracterizan por la baja remuneración percibida y una modalidad contractual precaria, sino también por una baja carga horaria de la formación requerida para el acceso de los y las asistentes personales al Programa. En este sentido, sería importante contar con información relativa a la valoración por parte de las Asistentes Personales sobre de la formación específica recibida, su suficiencia, así como la pertinencia de los contenidos.

El Programa no constituye en la actualidad un servicio –en el sentido de que cuente con los dispositivos y mecanismos organizacionales de soporte técnico y prevención de riesgos laborales–, capaz de reflejar un Estado responsable por el seguimiento y monitoreo del cuidado provisto y de la situación de las personas usuarias del programa.

La ausencia de información sobre la valoración del programa por parte de las personas usuarias dificulta conocer cuál es el grado de satisfacción respecto a la calidad de la atención brindada. Sumado a que la prestación económica no cubre a una gran porción de personas que, en situación de dependencia, requieren de soporte para llevar adelante diariamente sus vidas en sus hogares, estos aspectos cuestionan la capacidad real del Estado uruguayo para garantizar el derecho a ser cuidado. A más de dos años de la existencia del SNIC, sólo una población focalizada por edad, grado de dependencia e ingresos económicos puede acceder a la prestación monetaria del programa AP. Ello pone en tela de juicio el pleno goce del derecho a ser cuidado de las personas en situación de dependencia, en la medida en que la prestación no es de carácter universal, tal como fue señalado por Van Rompaey y Scavino (2018).

Por otro lado, generar sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad de la atención provista por parte de las personas usuarias y sus familias, así como mejorar de las condiciones técnicas y laborales bajo las cuales la atención directa es actualmente realizada por los y las Asistentes Personales en el Programa AP del Uruguay, son aspectos que no sólo permitirían conocer cómo es valorado el cuidado actualmente recibido, sino que probablemente permitan mejorar la calidad de atención y garantizar de manera más efectiva la protección de derecho a ser cuidado de la población en situación de dependencia.

Adhiriendo a una perspectiva holística de la calidad, consideramos que no basta con conocer cuál es la percepción de las personas usuarias del programa AP, sino que el Estado asuma su responsabilidad última en la producción global de la atención provista en los domicilios de las personas en situación de dependencia. La atención directa llevada a cabo por las y los Asistentes Personales se enmarca en ciertas condiciones materiales y técnicas que afectan la calidad del cuidado provisto, más allá de la voluntad de las cuidadoras y su vocación de servicio. Es por ello que el desafío de garantizar el efectivo ejercicio del derecho a ser cuidado de las personas en situación de dependencia en el caso uruguayo requiere de un mayor compromiso estatal no sólo para lograr el acceso universal de la población a la prestación económica, sino también de responsabilizarse por el proceso de producción de la atención en domicilio y la calidad de los cuidados provistos en este ámbito. En esta línea, avanzar en la creación de condiciones materiales y técnicas donde quienes llevan a cabo la atención directa cuenten con soporte técnico (tanto para la resolución de emergencias, como para el seguimiento de los casos), así como con el respaldo de mecanismos de prevención de riesgos laborales, en el marco de mejores condiciones de trabajo, contribuirían a reforzar la garantía de la real protección estatal del derecho a recibir cuidados, –al menos en los domicilios–, de las personas en situación de dependencia.

¹ Autoras pioneras en plantear la cuestión de la calidad de los cuidados públicos y su vinculación con la efectiva protección del derecho a ser cuidados en el marco de la concepción de una ciudadanía inclusiva fueron Knijn y Kremer (1997). Al respecto consideran que el Estado tiene que asumir o no la responsabilidad del cuidado y asegurar a los ciudadanos el derecho a dar y recibir cuidado, pero además resolver qué medida, a qué costo y sobre la base de qué tipo de supuestos y condiciones es dicha responsabilidad asumida. Así, las condiciones bajo las cuales el cuidado es brindado y desarrollado son decisivas en su calidad y por ende están vinculadas a la garantía de que los derechos puedan ser ejercidos y respetados.

² La dependencia es definida en la Ley 19.353 como “*el estado en el que se encuentran las personas que requieren de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas y satisfacer necesidades de la vida diaria*”. Disponible en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/58642/1/ley-19.353---sistema-de-cuidados.pdf>.

³ Entre los objetivos específicos se incluyen el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad de servicios para la primera infancia, mejorar la atención de personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia, el fortalecimiento de capacidades institucionales y su mejora continua, la constitución de un marco legal para que se reconozca el derecho a cuidar y ser cuidado en condiciones de calidad, el desarrollo de oferta de formación para el trabajo de cuidados, la producción y gestión de la información oportuna y pertinentes sobre los sujetos de la política y las prestaciones y efectos del SNIC, la generalización del reconocimiento público del derecho a los cuidados mediante una estrategia comunicacional que contribuya a generar una transformación cultural para un mayor compromiso de corresponsabilidad social en los cuidados (SNIC, 2015: 11).

⁴ <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/61052/1/innova.front/asistentes-personales>

⁵ BPC es la sigla de “Base de Prestaciones y Contribuciones”. Es una unidad de referencia creada por el artículo 2 de la Ley N° 17.856 y vigente desde 2005 utilizada para sustituir a todas las referencias al salario mínimo nacional (SMN) establecidas en el ordenamiento jurídico vigente.

⁶ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/63068/3/innova.front/es-hoy>

⁷ Estimaciones realizadas en base a la población dependiente detectada por el baremo en la ELPS (2013) y los datos de cobertura del programa de AP (Scavino, 2017).

⁸ <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/84284/informe-anual---cuidados-rinde-cuentas>.

⁹ <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/63068/3/innova.front/es-hoy>

Referencias bibliográficas

Applebaum, R. y Phillips, M. (1990): "Assuring the Quality of In-Home Care: The Other Challenge for Long-Term Care". *Gerontologist*, No. 30, Vol. 4. 444-450.

Bazo, María Teresa (1998): "Vejez dependiente, políticas y calidad de vida". *Papers*, No. 56. 143-161.

Belt, B.; Richardson, R. y Webster, J. (2002): "Women, social skills and interactive service work in telephone call centres". *New Technology, Work and Employment*, No. 1, Vol. 17. 20-34.

Donabedian, A. (1980): *The definition of quality and approaches to its assessment*. Ann Arbor, MI: Health Administration Press.

Durán, María de los Ángeles (2006): "Dependientes y cuidadores: el desafío de los próximos años". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 60. 57-71.

Edelbalk, G., Samulesson, G. y Ingvad, B. (1995): "How elderly people rank the quality characteristics of home services". *Ageing and Society*, No. 1, Vol. 15. 83-102.

Escudero, B. (2007): "Las políticas sociales de dependencia en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 119, Vol. 1. 65-89.

Fleury, S. (1999): "Reforma del estado en América Latina ¿Hacia dónde?" *Nueva Sociedad*, No. 160. 58-80.

Freidson, E. (1961): "The organization of medical practice and patient behavior." *American Journal of Public Health and the Nations Health*, No. 51, Vol. 1. 43-52.

Geron, S. M., Smith, K., Tennstedt, S., Jette, A., Chassler, D. y Kasten, L. (2000): "The home care satisfaction measure: a client-centered approach to assessing the satisfaction of frail older adults with home care services." *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, No. 55, Vol. 5. 259-270.

Greenley, J. R., y Schoenherr, R. A. (1981): "Organization effects on client satisfaction with humaneness of service." *Journal of Health and Social Behavior*. No. 2, Vol. 1. 2-18.

Hampson, I. y Juno, A. (2005): "Invisible work, invisible skills: interactive customer service as articulation work". *New Technology, Work and Employment*, No. 2, Vol. 20. 166-181.

Knijn, T. y Kremer, M. (1997): "Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship". *Social Politics*, No. 4, Vol. 3. 328-361.

Korczyński, M. (2002): *Human Resource Management in Service Work*. Londres-Nueva York: Palgrave Macmillan.

Korczyński, M. y Macdonald, C. (2009): *Service work. Critical perspectives*. Nueva York: Routledge.

Leichsenring, K. (2004): "Developing integrated health and social care services for older persons in Europe." *International Journal of Integrated Care*, No. 3. None.

Lloyd-Williams, M. y Payne, S. (2002): "Can multidisciplinary guidelines improve the palliation of symptoms in the terminal phase of dementia?." *International Journal of Palliative Nursing*, No. 8, Vol. 8. 370-375.

López Casanovas, G. (2011): "La Ley de autonomía y dependencia. Reflexiones y recomendaciones para su mejor desarrollo". *Gaceta sanitaria*, No. 25. 125-130.

Malley, J. y Fernández, J. L. (2010): "Measuring quality in social care services: theory and practice". *The Annals of Public and Cooperative Economics*, No. 81, Vol. 4. 559-582.

Morrow-Howell, N. et al (2000): "How Much Is Enough? Perspectives of Care Recipients and Professionals on the Sufficiency of In-Home Care". *The Gerontologist*, No. 6, Vol. 11. 143-161.

Nuñez, I. (2014): "Personas con discapacidad en Uruguay: algunas cifras del Censo 2011." Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/8195/1/44._personas_con_discapacidad_en_uruguay._algunas_cifras_del_censo_2011._nunez.pdf

Jiménez Lara, A. y Huete García, A. (2009): "Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos." *Política y Sociedad*, No. 47, Vol. 1. 137-153.

Payne, J. (2009): "Emotional Labour and Skill: A Reappraisal." *Gender, Work and Organization*, No. 3, Vol. 16. 348-367.

Price, J. L. (1972): "Handbook of organizational measurement." *International Journal of Manpower*. No. 18, Vol. 4. 305-558.

Rigby, M. y Sanchis, E. (2006): "El concepto de cualificación y su construcción social". *Revista Europea de Formación Profesional*. No. 37. 24-35.

Rodríguez Cabrero, G. (2007): “La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales”. *Política y sociedad*, No. 44, Vol., 2. 24-35.

Scavino, S. (2017): “Familismo soportado y feminización de las estrategias de cuidado en salud. Desafíos persistentes para el derecho al cuidado y la equidad de género.” Tesis de Maestría en Sociología. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Senlles, A. y Gutiérrez, N. (2005): *Calidad en los servicios educativos*. Díaz de Santos.

Thompson, P.; Warhurst, C. y Callaghan, G. (2001): “Ignorant theory and knowledgeable workers: Interrogating the connections between knowledge, skills and services.” *Journal of Management Studies*, No. 38, Vol. 7. 923-942.

Torres Pérez, L.A. (2005): *Libro Blanco de la Dependencia en España*. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/Revista/numeros/60/Est03.pdf

Van Rompaey, E. (2015): “Cualificación invisibilizada. Estudio sobre el trabajo remunerado de cuidados en domicilio en los servicios de atención barcelonés y montevideano.” Tesis Doctoral sin publicar. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. España.

Van Rompaey, E. y S. Scavino, S. (2018): “Hacia una revalorización del trabajo de cuidados en domicilio.” *Revista Punto y Género*. No. 9 (en prensa).

Vehmas, S. y Watson, N. (2014): “Moral wrongs, disadvantages, and disability: a critique of critical disability studies.” *Disability & Society*, No. 4, Vol. 19. 638-650.

Verdugo, M. A. (2003): *La concepción de discapacidad en los modelos sociales. Investigación, innovación y cambio*, Amaru, Salamanca.

Cómo citar este artículo:

Van Rompaey, Erika (2018) “La calidad del cuidado como desafío de las políticas públicas de atención a la dependencia”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 89-106

Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense

Advancing and protecting children and teen-agers' rights in Greater Buenos Aires municipalities: A ten-years appraisal

Javier Moro

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

Resumen

Este artículo analiza el desempeño de las nuevas áreas municipales de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense. Se apoya en hallazgos de una investigación cualitativa enfocada en dos municipios (La Matanza y Quilmes) para ponderar críticamente algunos aspectos del diseño, de su implementación a nivel local y de la normativa respectiva, incluyendo algunas observaciones sobre el nivel provincial en su rol de coordinación. Se argumenta que el énfasis en el eje de atención en el ámbito doméstico-familiar en desmedro de la expansión de una oferta programática de promoción y acceso a derechos plantea un alcance limitado y restrictivo de la transformación declamada en la normativa. Se concluye asimismo que las intervenciones de restitución de derechos también encuentran límites en su capacidad de funcionar bajo una lógica de corresponsabilidad. A partir de estos hallazgos, el artículo postula la adopción de una “nueva arquitectura” institucional que contemple los alcances de la política de niñez y adolescencia en el nivel

Fecha de recepción:

30.1.18

Fecha de aceptación:

26.5.18

local, la definición del problema con la que trabajan estas áreas y una mirada territorial de las políticas sociales.

Palabras clave: políticas sociales – niñez y adolescencia – derechos – conurbano – municipios.

Abstract:

This article deals with the institutional build-up of new areas for children and adolescents in municipalities of Buenos Aires Province close to Buenos Aires City. Findings of a qualitative research conducted in two municipal settings (La Matanza and Quilmes) together with an institutional analysis, enable us to critically assess some aspects in the design, regulations and implementation of policies addressed at children and the adolescent at the local level, in addition to some observations on the coordinating role performed by the provincial government's administrative agencies. According to our findings the prevalent institutional focus on the domestic-family environment in the attention of cases of human rights violations, to the detriment of the expansion of programs addressed at the promotion and access to rights, leads to a short-sighted as well restrictive view of the policy transformations aimed at by normative regulations. The interventions oriented towards the enforcement of rights also confront with limits in their capability to function under a logic of co-responsibility. An allegation is made, then, for a "new architecture" taking into account the scope of policies for childhood and adolescence at the local level together with a definition of the problem these areas deal with, and a territorial overview on social policies.

Key-words: social policies – childhood and adolescence – rights – Buenos Aires Conurban – municipalities.

1. Introducción¹

En la última década el gobierno de la Provincia de Buenos Aires puso en marcha la construcción de un nuevo dispositivo institucional en el marco de la ley 13298 “de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Los Niños”. A través de esta ley se puso fin al patronato de menores que daba sustento al régimen de minoridad en la Provincia y comenzó a implementarse un nuevo modelo, llamado “sistema de promoción y protección integral de derechos” que promueve un giro conceptual y un nuevo marco de acción política, a la vez que instaló a los gobiernos locales ante un nuevo ámbito de competencias en materia de políticas de niñez y adolescencia. El conurbano bonaerense reúne un conjunto de características que, por su masividad y complejidad, lo constituyen como una región clave para dirimir la particularidad del proceso de implementación y el perfil de las nuevas áreas locales de niñez y adolescencia.²

En este trabajo se analiza este proceso, entendiendo que el mismo se encuentra en una etapa inicial con varios aspectos aun por desarrollar, pero que a la vez, justamente por eso, resulta clave en tanto instancia fundacional de una nueva institucionalidad. En tal sentido, se repasa primero una caracterización de lo que fue la institucionalidad de la minoridad, con el propósito de contextualizar el punto de partida y dar cuenta de lo que se pretende transformar. Posteriormente (apartado tres) se analiza al nuevo marco normativo anclado en derechos y particularmente la nueva ley provincial y su reglamentación, entendidas como diseño de la nueva política pública. Luego (apartado cuatro) se enfoca la nueva trama institucional establecida por la normativa que postula romper con la lógica sectorialista y selectiva de la minoridad y remite al marco de universalidad desde el cual se promueve esta transformación. El apartado cinco ubica el análisis a nivel de los gobiernos locales y la conformación de nuevas áreas de niñez y adolescencia; se plantean allí algunas tensiones entre las que destaca la tendencia a institucionalizarse como áreas de atención y protección ante derechos vulnerados, relegando la línea de promoción de derechos y el trabajo territorial. En el apartado final se argumenta que, en territorios signados por la desigualdad y la exclusión, es necesario repensar la arquitectura de las políticas sociales en base a un análisis crítico de tres aspectos entrelazados: los alcances de la política de niñez y adolescencia en el nivel local, la definición del problema con la que trabajan estas áreas y una mirada territorial de las políticas sociales. También se presentan algunas reflexiones en términos de desafíos y tensiones inherentes a la problemática con la que trabajan estas áreas y a la actual coyuntura política.

Este artículo recupera algunos hallazgos y resultados de la investigación sobre el proceso de implementación de esta ley en los municipios del conurbano bonaerense.³ En su primera etapa, de carácter exploratorio, implicó entrevistas y en algunos casos observaciones directas en las nuevas áreas de niñez y adolescencia de cinco municipalidades; posteriormente se seleccionaron dos de ellas para efectuar un análisis en profundidad.⁴ Esta

última etapa requirió de una metodología cualitativa de estudios de casos a partir de la construcción de una estructura narrativa elaborada en base a los testimonios de algunos actores clave que permitió construir una línea de tiempo para cada uno de los casos, donde se define el contexto particular de cada municipio, los momentos e hitos significativos y se identifican los actores, las interacciones y las acciones más relevantes (Yin 1994; Barzelay y Cortázar 2004). Cada estudio en profundidad se desarrolló con base en entrevistas semi-estructuradas con un criterio de saturación de la información, más instancias de observación directa y una revisión de estadísticas y fuentes secundarias que incluyó documentos oficiales y producciones basadas en otras investigaciones o presentaciones en ámbitos académicos.³Vale aclarar que este artículo no desarrolla los estudios de caso en sí mismos, sino que recupera elementos empíricos y parte del análisis de la investigación para plantear una mirada más amplia sobre las implicancias del proceso de implementación de esta política en los municipios del conurbano bonaerense.

2. El legado institucional de la minoridad

Durante el siglo veinte, en paralelo a la escuela obligatoria, funcionó el dispositivo institucional de la minoridad dirigido a un sector de la infancia que quedaba fuera de la escolaridad y/o no tenían familias o las mismas, bajo la mirada estatal, no cumplían con las condiciones para una crianza adecuada. Este andamiaje institucional, o más precisamente este campo –en el sentido de Bourdieu (vid Bourdieu y Wacquant 1995)– se configuró por separado del saber educativo y fuertemente vinculado al saber médico (particularmente al higienismo social) y al saber jurídico penal. Así, el sentido de la infancia moderna fue asimilado al de una infancia escolarizada y en familia (alumno/a e hijo/a), mientras que el límite de esta categoría fue establecido con esa “otra” infancia que, en tanto otra, cambió de denominación y se constituyó como ‘minoridad’ (en buena medida una ‘no infancia’). Mientras la escuela obligatoria “rescató” a la infancia del mundo adulto para producir a la “niñez normal”, el sistema de minoridad se haría cargo de disciplinar y moldear a su contraste, los *menores*, aquellos indisciplinados, rebeldes, o bien sobre los que sus progenitores no cumplían las funciones esperadas. El Estado se erigía así a cargo de un sector de la infancia, ya no sólo de su educación y formación, sino de su misma existencia (Moro 1997).

El sistema de minoridad emergió a comienzos del siglo pasado como heredero directo de las instituciones benéficas y de caridad ligadas a la iglesia (la mayoría para huérfanos) y en torno a la cuestión de los ‘menores’. La definición de los ‘menores’ como problema público abreva de una mirada médico-higienista en torno a las situaciones sociales de la infancia y de una preocupación proteccionista y benevolente que debatía con –y también se apoyaba en– el saber jurídico penal muy vinculado al sistema penitenciario de adultos (Colángelo 2008). En tal sentido, confluyeron dos preocupaciones para configurar y dar sustento al problema de la minoridad, la inquietud por la niñez no

escolarizada y la preocupación por aquellos niños y niñas que se presumía quedaban por fuera de las funciones de crianza de la familia (que según los parámetros del ideal burgués debía circunscribirse al ámbito doméstico y privado). Este sector de la infancia que aparecía por fuera de esos dos dispositivos institucionales centrales de socialización -la escuela y la familia- fue visto como un peligro efectivo o latente para el resto de la sociedad. El crecimiento de las grandes ciudades (la más notoria fue Buenos Aires) superó la capacidad de las tradicionales organizaciones de caridad y se comenzó a cuestionar la circulación de la niñez en ámbitos públicos sin la presencia de sus padres, lo que los dejaba expuestos a actividades y relaciones vinculadas al delito.

Pero esta conceptualización desde la defensa social chocaba con la mirada moderna de la infancia en tanto ser dependiente e inacabado que requería protección, cuidado y la separación del mundo adulto. De hecho en simultáneo surgió un fuerte reclamo por los niños que en las cárceles recibían el mismo trato que los adultos y compartían las mismas celdas. Respecto a esta cuestión carcelaria, a fines del siglo XIX en los Estados Unidos surgió un movimiento humanista que reclamaba tribunales especiales para los menores, esta corriente fue hegemónica en el saber jurídico y tuvo gran influencia en toda la región latinoamericana para la construcción del sistema tutelar.⁶

Esta convergencia entre control y protección fue la amalgama ideológica que dio forma a los institutos de menores -también llamados orfanatos o reformatorios- y han sido en el siglo pasado la institución insignia del modelo de la minoridad (cfr. por ejemplo Bellof 2009; Larrandart 1998; Zapiola 2013). Se trataba de instituciones totales (Goffman 1972) de encierro, o de internación en su denominación más sutil, en el sentido que todo sucedía “intramuros”: reproducían en su interior las opciones de educación, la formación de oficios, los espacios de recreación, la atención de la salud y los lazos sociales. En esos contextos de encierro, la construcción de un proyecto de vida aparece íntimamente relacionada con esta situación intra-institucional que recorta el horizonte de posibilidades a los límites de la misma institución, sin posibilidades de construir lazos de arraigo.⁷ A su vez, estas instituciones funcionan con frecuencia como ámbitos de socialización (prematura) con otros niños/as y adolescentes con una (mayor) trayectoria en los dispositivos de la minoridad y/o con recorridos biográficos en actividades delictivas (que en esos espacios suele funcionar como una credencial de estatus y respeto entre pares).

Estas políticas tendieron a configurar subjetividades tuteladas (en el sentido de Costa, Mara y Carigliano 2000) a través de intervenciones que, por un lado, situaban a los sujetos a disposición de un juez hasta la mayoría de edad y, a su vez, promovían un efecto de estigmatización que funcionaba como profecía de autocumplimiento (Goffman 1987), marcando un derrotero de institucionalización en lugares de encierro que, posteriormente en la adultez, habría de continuar en el sistema penitenciario.

Este efecto estigmatizante de las instituciones de minoridad se sustentaba en una operatoria propia que conviene desagregar de sus efectos. Para desentrañar esa operatoria es necesario detenerse en las categorías que utiliza para definir a su población objetivo.⁸ Prácticamente todas las legislaciones de menores de América Latina le otorgaron al juez (o su similar, consejero, secretario, asesor, etc.) el mandato de actuar como buen padre de familia, y con ello amplios poderes para disponer de la vida y básicamente de la libertad de los “menores”. Las políticas de minoridad actuaban selectivamente a través de definiciones ambiguas, particularmente la de abandono moral o material según lo definía la ley 10.903 en el caso argentino. La mirada selectiva en la aplicación de estas normativas estuvo fuertemente orientada por dos ideas que se complementaban: defensa social y prevención. La primera corresponde a un argumento común a todo el cuerpo del derecho penal, en torno a la idea de que es necesario defender a la sociedad de sus componentes negativos y que se debe aislar la parte ‘enferma’ o ‘desviada’. La segunda es más específica del campo de la minoridad y tiñe la interpretación de la protección. Se entiende que es necesario intervenir cuanto antes para evitar que los “menores” se conviertan en delincuentes, para ello hace falta reformarlos y sacarlos de un ambiente dañino (ya sea la calle, la familia o ambos). Nuevamente el discurso de protección no sólo encubre el control, sino que lo incrementa; el menor pasaba a ser visto como delincuente o bien como potencial delincuente, por lo tanto se convertía en peligroso o en situación de inminente peligro o en riesgo social y se daba lugar a intervenciones tutelares por motivos de índole social (en un sentido amplio que refiere a aspectos socioeconómicos, psicosociales, socio ambientales y/o familiares).

Con el advenimiento de una nueva concepción que declama por una sola categoría de infancia y, a la vez, la reconoce en tanto sujeto de derechos, se abre una nueva etapa que redefine y replantea el modelo institucional.

3. El giro conceptual y normativo para construir un nuevo modelo institucional

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) planteó un nuevo marco jurídico que promovió un giro conceptual para las políticas públicas: el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho.⁹ A partir de ella se explicitaba una ruptura con la tradición tutelarista del sistema de minoridad y se promovía una reorientación de las intervenciones y de las políticas. Se redefinió la concepción de la infancia, promoviéndose una categoría abarcadora que interpela a una sola infancia que deja de ser considerada como mero objeto de disciplinamiento, protección, beneficencia y/o control. La niñez es reconocida como sujeto con iguales derechos más una consideración especial de acuerdo al momento de desarrollo en que se encuentra.

Esta reconceptualización o re-enmarque de la problemática se postula para todas las políticas públicas dirigidas a la niñez pero traía un cuestionamiento explícito y más

directo con respecto a las áreas asistenciales de las políticas sociales, particularmente hacia las intervenciones tutelares del Estado (y hacia allí va el foco de este trabajo).¹⁰ Al respecto, vale una muy breve contextualización para recordar que esta mirada crítica venía gestándose con anterioridad de la mencionada CIDN.¹¹ Por un lado, en el plano regional e internacional, los mismos organismos defensores de la niñez, con Unicef como principal impulsor, eran muy críticos desde fines de los años setentas de las macro-instituciones de encierro. Por su parte, en el plano nacional –más específicamente en la zona metropolitana de Buenos Aires– desde el retorno a la democracia algunas áreas de minoridad promovían un cambio en la lógica de intervención a través de la “gestión asociada” con las ONGs¹² en calidad de hogares con vivenciales de puertas abiertas (con formatos múltiples) y se generaron nuevas modalidades de trabajo con la población de niños/as en calle (operadores en calle y centros de día, entre otros).¹³ La atención a la niñez en situación de calle fue uno de los principales asuntos en la agenda de estas áreas desde fines de los años ochenta y durante toda la década siguiente. En muchos casos, estas iniciativas recuperaban experiencias territoriales desarrolladas por organizaciones sociales (muchas de ellas vinculadas a organismos de derechos humanos, iglesias u organizaciones religiosas, a organismos de cooperación internacional y a entidades comunitarias) y se (auto)denominaban como programas y políticas alternativas ya que iban en contrapunto al patronato y a las intervenciones de tipo punitivas.¹⁴ La continuidad de esas propuestas fue la base de los programas estatales socioeducativos que posteriormente habrían de desarrollarse principalmente en las áreas sectoriales de educación y desarrollo social.

En cierta medida, durante varios años se profundizó un proceso de construcción estatal bifronte en las áreas sociales para la infancia: por un lado, con una nueva oferta de programas socioeducativos –abarcaban desde el trabajo en calle al trabajo en pequeños hogares de puertas abiertas, centros de día y centros territoriales con ofertas variadas en zonas postergadas– que apostaban a una modalidad de trabajo basada en la construcción de un vínculo de confianza que permitiese consolidar a los referentes adultos y a grupos de pares en torno a proyectos o actividades significativas (a la par de este encuadre con respecto a la población se promovía un trabajo organizacional en red).¹⁵ Pero, a la vez que se comenzaba con ese desarrollo incipiente, se mantenía un campo de intervenciones (si bien más acotado) que continuaba rigiéndose bajo los criterios y la lógica del modelo tutelar (en la mayoría de las jurisdicciones los institutos de menores siguieron vigentes y los actores judiciales mantuvieron un papel protagónico a través de intervenciones tutelares en la mayoría de los casos ya que el cambio conceptual permeó más lentamente el poder judicial).

En el plano normativo fue recién en el año 2005 que Argentina derogó la ley de patronato (a través de la Ley nacional 26.061). Esta nueva normativa (que ya tenía antecedentes de leyes en algunas jurisdicciones provinciales)¹⁶ ponía un límite a la institucionalización en lugares de encierro a partir de situaciones asistenciales y apuntó a la construcción de un sistema amplio e intersectorial de protección y promoción de derechos. En el plano específico de las acciones estatales de tutela el cambio normativo

promovía una acción más acotada (como último recurso) y una transformación de la lógica de esas prácticas tutelares.

En ese contexto, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires inició, a través de la Ley 13.298,¹⁷ un proceso de construcción de una nueva institucionalidad en torno a la creación de un sistema de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia:

*(...) el principal objetivo de la política de infancia debe ser la crianza y desarrollo de los niños dentro de su familia y, sólo en última instancia, como medida de protección, de carácter excepcional y provisional (...)*¹⁸

En esta línea el ejecutivo provincial planteaba que la ley buscaba evitar la institucionalización y la judicialización de situaciones de pobreza, que era uno de los aspectos más cuestionados del modelo de minoridad.

4. La nueva y compleja trama institucional en la Provincia de Buenos Aires

La ley 13298 y su decreto reglamentario generaron una nueva trama de institucionalidad política¹⁹ en torno a la cual en este apartado serán destacadas tres cuestiones que considero críticas: 1) aspectos novedosos pero inciertos respecto a la coordinación política y técnica del nuevo sistema a partir de un actor organizacional sin antecedentes en la materia; 2) una articulación compleja entre el nivel provincial y el local, con responsabilidades y alcances ambiguos en algunos aspectos de la normativa; 3) más una implementación con amplio margen de acción del nivel local y un sesgo hacia la atención de situaciones de vulneración de derechos, relegando la expansión de una oferta programática de promoción y acceso a derechos en los territorios.

Con respecto al primer señalamiento, la ley presenta una ambiciosa propuesta de un esquema integrado entre las diferentes áreas sectoriales que conforman un sistema articulado de promoción y protección de derechos cuya principal instancia de coordinación y articulación de políticas pasaba por la (flamante) Comisión Interministerial. En este esquema se (re)posicionaba al ministerio de asuntos sociales (en ese momento de Desarrollo Humano y posteriormente de Desarrollo Social y después Secretaría de Niñez y Adolescencia) como autoridad rectora para

*promover el cambio de prácticas y de funcionamiento de los organismos de gobierno de la Provincia... tiene como objetivo articular las acciones entre los distintos ministerios y optimizar los recursos del Estado provincial destinados a la atención de los niños y las familias.*²⁰

A esta Comisión se le encomendaban dos elementos claves para la función de coordinación: la elaboración del plan de acción y la gestión de la información. El plan de acción refiere a un rol político para llevarlo a cabo, lo que requiere capacidad de liderazgo y de coordinación para evitar que se transformen en un espacio (la propia comisión) o un documento (el plan) meramente formales (cfr Cunill Grau, Repetto y Bonzo 2015). Por su parte, la gestión de la información hace referencia a un soporte técnico que debe generar insumos estratégicos para ejercer la coordinación y conducción del plan. En este ítem destaca la creación del Registro Estadístico Unificado de la Niñez y Adolescencia (REUNA), tal vez el aspecto de mayor desarrollo durante este período (sobre todo en términos relativos si se compara con el resto de las jurisdicciones o con la propia Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENAF)).²¹

La creación de esta Comisión Interministerial, que se presentaba como un aspecto novedoso en el diseño,²² llegó a formular un plan provincial (Plan Provincial “Los pibes del Bicentenario”),²³ pero su implementación tuvo serias dificultades de liderazgo por parte del área social, históricamente más vinculada a la asistencia y a la gestión de las instituciones de minoridad, con escasa inserción territorial y con menos recursos (financieros y organizacionales) que las áreas con más presencia -como educación y salud- y lógicas institucionales propias. Para compensar esto hubiese sido necesario un respaldo político del máximo nivel, capacidades propias de liderazgo y un flujo de recursos adicionales para construir una autoridad con capacidad efectiva de coordinación y de gestión que rebase las lógicas e intereses de cada sector. Sin este “plus” la comisión interministerial fue quedando relegada como una instancia con escasa incidencia.²⁴

Con respecto a la articulación provincia-municipios, es importante tener en cuenta que la ley tuvo la peculiaridad de aprobarse con una cláusula de adhesión a través de un convenio por parte de las municipalidades.²⁵ Si bien varias municipalidades fueron inicialmente reacias a la firma por la falta de recursos adicionales, con el transcurrir del tiempo fueron firmando (en algunos casos se contempló tanto la cuestión conceptual como la política con respecto a la disputa con los actores judiciales).²⁶ Esa cláusula desartó la resistencia de algunas municipalidades del conurbano en torno a la creación de un sistema nuevo que le daba nuevas competencias y responsabilidades a esas instancias de gobierno sin la inyección de recursos adicionales.

Al respecto, no todas las municipalidades cuentan con presupuesto propio además del que ingresa por el Fondo provincial mencionado anteriormente. Una cuestión aún más preocupante es el manejo de esos fondos dentro de cada municipalidad. En un relevamiento realizado en el año 2012, sólo “el 61% de los municipios declaró que cuenta con una asignación presupuestaria destinada al diseño, implementación y evaluación de la política de niñez a nivel local” (SNyA - Pharos - Unicef, 2012).

El nuevo diseño institucional plantea un esquema particularmente complejo para las estrategias que implican medidas excepcionales²⁷ donde, a la doble injerencia entre áreas administrativas y judiciales –que ya planteaban tensiones recurrentes en el anterior modelo de minoridad– se agrega la descentralización hacia los niveles municipales. De este modo, se incorpora una (potencial) tensión recurrente entre el servicio local y el servicio zonal.²⁸ Ambos niveles jurisdiccionales quedan inscriptos bajo el sistema de protección integral como instancias formales en el nuevo dispositivo administrativo que se establece para la protección ante derechos vulnerados. Los nuevos servicios locales nacieron con una doble dependencia: por un lado se trata de servicios municipales, con recursos humanos, presupuesto e inscripción institucional en la orgánica del municipio; mientras que en tanto servicios del sistema de protección deben reportarse al Servicio Zonal en calidad de organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social. Además los servicios locales están obligados a informar a la instancia judicial (Juzgado de Familia) por el control de legalidad de las medidas, a la vez que en muchas situaciones deben dar respuesta a directivas del Asesor de Incapaces del Ministerio Público. De este modo, en una situación concreta donde se pongan en juego decisiones sobre la vida de un niño/a pueden involucrarse varios actores desde diferentes ámbitos institucionales: Servicio Zonal, Servicio Local, Juzgado de Familia y Asesor de Incapaces (o fiscal si se tratase de una infracción a la ley penal) más otros actores institucionales que pudiesen estar vinculados (escuela, centro de salud, organización social o comunitaria, etc.). De hecho, a partir de un conflicto entre un servicio local y un zonal, intervención judicial mediante con pronunciamiento de la corte suprema provincial, se cambia la reglamentación y se reconoce la potestad del servicio local para tomar la medida sin necesidad de aval del servicio zonal.

Por tanto, la coordinación entre estos actores para establecer y acordar criterios, tiempos y decisiones plantea escenarios de gran complejidad donde los costos, en el sentido de marchas y contramarchas, superposiciones, etc., pueden recaer en los propios sujetos a los que se busca restituir derechos vulnerados. Asimismo, resulta recurrente la tensión que se genera entre los servicios locales que pueden decidir medidas excepcionales y la agencia o repartición provincial que dispone de las vacantes (generalmente escasas) en instituciones propias y en las ONGs con las que se han celebrado convenios.²⁹ Tal como es comentado por la coordinadora de una de las oficinas de un servicio local:

vos tomabas la medida de abrigo y la tenías que girar al Zonal, a la Asesoría de Menores y al Juzgado de Familia; el Zonal lo que hacía era evaluarte esa medida de protección y en el caso de necesitar una vacante, te habilitaban alguna vacante de la que ellos disponen... asesoran y controlan la legalidad y el juzgado también, eso tiene tiempos, cada tanto tenés que prorrogar... la asesora con el tiempo puede convocar al niño e indagar cómo va la situación, lo

estratégico es que el Servicio Local con la Asesoría y el Zonal trabajen en conjunto y sin demasiado conflicto.

(entrevista a licenciada en política social, ex coordinadora de una de las oficinas del servicio local de la Municipalidad de San Martín).

Finalmente, el tercer aspecto crítico refiere al plano local, donde efectivamente se dieron los cambios más significativos en cuanto a la conformación de áreas de niñez y adolescencia. La mayoría de las municipalidades tenía muy escaso desarrollo institucional en la materia y con la nueva normativa debieron asumir nuevos roles y funciones en políticas sociales para la infancia y la adolescencia. Sin embargo, si bien la misma normativa planteaba un horizonte ambicioso de integración intersectorial, a escala local el mismo diseño fue mucho más preciso en la conformación de los servicios como instancia de atención ante denuncias y detección de situaciones de vulneración de derechos, donde llegaba a precisar el perfil requerido del equipo profesional³⁰ mientras que sólo enunciaba de manera genérica las opciones de construir una oferta programática relativa a la promoción de derechos.³¹

Ahora bien, estas nuevas áreas municipales de niñez y adolescencia (que incluyen a los servicios locales) son instancias de interacción directa con la población y, por tanto, prototípicas de lo que la literatura especializada ha caracterizado como burocracias a nivel de calle (por ejemplo Lipsky 1971). Se trata de espacios que gozan de cierta autonomía relativa que puede volverse problemática en términos de discrecionalidad en la acción o inacción (en un sentido negativo pueden generar desvíos en cuanto a los objetivos programáticos y la orientación de las acciones, o bien demorar u omitir intervenciones que en estos casos pueden implicar situaciones de emergencias) pero, a la vez, pueden apuntalar y potenciar la incidencia territorial de las políticas (de manera frecuente en el plano de la implementación suelen adaptarse propuestas para darles viabilidad y pertinencia, o bien, se generan acciones que no estaban previstas por la planificación centralizada). A estas características propias del nivel de los efectores hay que adicionarle el tipo de problemática a la que se enfrentan que implica un tipo de modalidad no estandarizada en las intervenciones. Por tanto, la impronta del nivel local se torna particularmente relevante y requiere situar allí el foco del análisis.

5. Aspectos críticos en el proceso de implementación a nivel local

La 'bajada' del nuevo modelo trasladó hacia el nivel local una tensión entre constituirse como un servicio de atención a la demanda (y/o las denuncias) de situaciones de vulneración de derechos (en su amplia mayoría referidos al ámbito familiar) o bien aspirar a una construcción más amplia que promueva también una oferta programática de promoción de derechos a escala territorial (algo más en línea con la creación de un sistema). Se trata de una cuestión clave que, en buena medida, marca el derrotero de las áreas locales de niñez y adolescencia.

Desde el nivel provincial se puso énfasis en la línea de acción de las intervenciones (singulares) de restitución de derechos que se vinculan más linealmente con el dispositivo de minoridad que las antecede –a la vez que intentan transformarlo–. Tal como lo expresa el testimonio de esta ex funcionaria:

“(…) Era un tema muy grueso... en ese momento (2007/08) la idea del equipo era trabajar la promoción. Pero hoy creo que no se podía, no teníamos tan clara la envergadura del tema, fue un diagnóstico equivocado que no contemplaba estar parado con un poder judicial que traccionaba en contra... y sin oferta ni recursos para programas de promoción... pero lo otro [las situaciones singulares de intervención] se te viene encima y la lógica del caso te atrae... y hubo mucha conflictividad en los institutos”.

(Entrevista a ex asesora de Ministro).

Ese primer intento de un énfasis en la promoción quedó trunco e implicó un cambio en la persona y el perfil de la cartera provincial al año de inicio de la implementación efectiva de la ley.

Se plantean en consecuencia modificaciones en las intervenciones en cuanto a los criterios y medidas adoptadas, así como en los circuitos y procedimientos, aunque sosteniendo (dada la complejidad y heterogeneidad que originan estas intervenciones) la modalidad de atención por casos. La mayoría de las municipalidades del Gran Buenos Aires iniciaron sus respectivos procesos de construcción de estas áreas de niñez y adolescencia respetando este énfasis en la atención y restitución de derechos. Aunque hay Municipalidades que intentaron y/o aun intentan construir un sistema más amplio y no acotado a la atención de derechos vulnerados³² o incluso que plantearon explícitamente un diseño por etapas que intentaba una construcción programática más amplia en el territorio antes de constituir el servicio local.³³

Según un relevamiento del año 2014

El 30% de los municipios, reconoce no ejecutar programas propios destinados a la atención de NNyA [niñas/os y adolescentes], lo cual evidencia una... alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno nacional y provincial para atender la demanda de este sector de la población.
(SNyA - UNICEF - Pharos, 2015:20).

A la alta dependencia del financiamiento provincial y nacional puede adicionarse en algunos casos (casi el 40% de este relevamiento) que las áreas de niñez y adolescencia no

disponen de partidas presupuestarias propias, lo que implica una dependencia interna en el propio gobierno local (negociación y/o disputa según el caso y según la coyuntura) con las máximas autoridades políticas o con el área de finanzas. Tal como comenta el funcionario a cargo del área de niñez y adolescencia en La Matanza:

(...) lo que pasa ahí es que el convenio de adhesión no especifica que el Fondo es para el servicio local o para el área de niñez y adolescencia, sino que se estableció que el 50% era para niñez y entonces si hacés una salita es para niñez, si mejorás una plaza, etc. también.

(Entrevista a Director de Niñez y Adolescencia - La Matanza).

Al respecto, vale una mención al otro estudio de caso analizado en la investigación, donde la funcionaria reconoce que tuvo un importante aval político del intendente y un amplio margen para la toma de decisiones pero que esa autonomía también se debió a la disponibilidad de recursos:

(...) mi primera pelea fue por los fondos al interior del municipio, este punto es clave y no en todos los casos las áreas de niñez los controlan de manera directa y la Provincia no logra supervisar este proceso.

(Entrevista a ex Secretaria de Desarrollo Social - Quilmes).

Pero tal vez el dato más preocupante del mencionado sea que mientras (prácticamente) la totalidad de los municipios realiza acciones de atención directa ante situaciones singulares de derechos vulnerados, apenas la mitad implementa programas de promoción:

“el 99% de los referentes consultados manifestó que implementa acciones y prestaciones referidas a la resolución de casos puntuales a través de la asistencia directa en sus municipios. En tanto que el 51% realiza también políticas promoción de derechos destinadas a NNyA”

(SNyA - Pharos - UNICEF 2015:22).

Lo dicho pone en evidencia lo acotado de la pretendida transformación. Aún así, en su versión más restringida, la propia tarea de crear un servicio local constituyó un desafío de gran complejidad en términos de profesionalizar las intervenciones y cambiar la lógica de la intervención. Tal como comenta la funcionaria a cargo del área:

Eran militantes no profesionales con expedientes tutelares casi policiales y ellos venían y te contaban como muy contentos porque eran muy comprometidos... muy código de barrio que le dicen que fulanita le pega a los chicos y llaman a ver qué pasa.

(Entrevista a ex Subsecretaria de Niñez, Municipalidad de Quilmes).

A la vez, la incorporación de las nuevas competencias municipales implicó una reconfiguración del escenario institucional preexistente que requirió acuerdos entre los actores implicados y una nueva “ingeniería” que en algunos casos resultó bastante caótica, tal como lo expone una de las profesionales de un servicio local:

El primer trabajo fue con justicia, los tribunales de menores se iban y nos tenían que pasar la posta. Hubo encuentros, acuerdos, empezamos a fijar nuestras competencias acordes a la ley y a la CDN. Con algunos juzgados se trabajó bien, con otros no hubo acuerdo. El traspaso de ‘casos’, ‘situaciones’, fue mucho, excesivo. La directora de ese momento se sintió avasallada...

(Entrevista a abogada del Servicio Local, La Matanza).

Por su parte, en los territorios la apertura de una nueva oferta –en este caso un servicio de atención ante situaciones urgentes de derechos vulnerados en la niñez– captó una alta demanda latente, tal como señala este funcionario provincial:

(...) cuando vos ponés un servicio local levantás mucha demanda... y al inicio hubo dos municipios³⁴ que firmaron y después, cuando vieron la demanda, renunciaron al convenio... tiempo después recompusimos la relación y volvieron a tener (Servicio) Local en ambos casos”

(Entrevista a ex Subsecretario de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires).

Del relevamiento realizado a través de entrevistas con actores de las nuevas áreas de niñez y adolescencia en algunas municipalidades del conurbano³⁵ las mayores dificultades se refieren a los siguientes items:

- Escasa coordinación y presencia del nivel provincial.³⁶
- Déficit de financiamiento tanto para ampliar

equipos como para expandir la oferta programática (servicios y programas). Además del porcentaje del fondo de asistencia social directa que debe destinarse a la gestión municipal de políticas de niñez y de los hogares de convivencia con los que se celebraron convenios, el gobierno provincial financia a organizaciones sociales (principalmente a través de las Unidades de Desarrollo Infantil)³⁷ pero su cobertura carece de un alcance masivo.³⁸

- Reconocen que hubo capacitaciones desde el nivel provincial –sobre todo al inicio– pero que no se sostuvo como un proceso continuo que acompañe la puesta en marcha y que posteriormente trabaje sobre las intervenciones concretas.

- Al respecto, la elaboración de protocolos y guías de procedimientos suele presentarse como un aspecto crítico o aun deficitario. Aun cuando la Secretaría Provincial ha elaborado guías de procedimientos y modelos de actas de actuación, en algunos casos mencionaron la elaboración propia de protocolos; eso implica que cada servicio local podría tener su propio procedimiento, potenciando una diversidad de modalidades y criterios de intervención.

- La dificultad para consolidar (buenos) equipos técnico-profesionales emerge como otro común denominador de estas áreas. Esto se relaciona con una falta de jerarquización, modalidades contractuales precarias, inestables y de bajas remuneraciones. La alta rotación es frecuente en estas áreas donde la propia problemática con la que trabajan implica un efecto de desgaste y saturación.

- La falta de vacantes para las medidas excepcionales de protección suele constituir un recurso crítico que potencia la tensión entre el servicio zonal y el local (no sólo por lograr una vacante sino también en cuanto a los tiempos, la modalidad y tipo de institución que se requieren, la ubicación, entre otras cuestiones sensibles para las estrategias de intervención de esta índole).

- Además en este ítem se pone de manifiesto un déficit del nivel provincial tanto en la oferta propia³⁹ como en materia de financiamiento (lo que el estado

paga por cada niño/a alojado en una institución)⁴⁰ y en las capacidades estatales para la regulación, supervisión y asistencia técnica con las organizaciones que intervienen a través de convenios.⁴¹

- Se observa escasa articulación entre los equipos que trabajan en el territorio vinculados a servicios y programas de promoción de derechos, con los equipos de atención de derechos vulnerados que trabajan en sedes administrativas. Hay algunas iniciativas que han apuntado a desarrollar modalidades de acompañamiento como estrategia de intervención ante derechos vulnerados, lo que implica un trabajo territorial (con instituciones, referentes barriales y programas de promoción) y una acción de seguimiento y de construcción de un vínculo con el sujeto en cuestión.⁴²

- Este último ítem se relaciona con las dificultades para un trabajo conjunto con otras áreas sectoriales. El cambio de una lógica de derivación a una lógica de corresponsabilidad requiere el involucramiento, el compromiso y un marco de trabajo común de las diferentes áreas y jurisdicciones para desarrollar capacidades institucionales de funcionamiento como redes de sostén en las situaciones críticas.⁴³ Con frecuencia las mayores dificultades de articulación bajo una nueva lógica refieren a las áreas sociales de mayor presencia territorial como educación y salud, aun cuando suelen ser estas mismas áreas con las que deben coordinar con mayor frecuencia.⁴⁴ En este ítem destaca la experiencia inicial del Municipio de La Matanza, donde el sistema de protección y promoción de derechos -incluyendo al servicio local- se creó en el ámbito de la jefatura de gabinete (años después pasó a la Secretaría de Desarrollo Social) lo que le dio un peso político en el momento fundacional que resultó clave, tal como lo expresa quien fuera el funcionario promotor de la iniciativa:

(...) para involucrar a todos los sectores... yo tenía que pedir como jefe de gabinete que atiendan a un chico en un hospital, o convocar a una inspectora de educación,

había que romper la lógica de nichos, de dominios y había que hacerlo desde un lugar de autoridad para implantar la nueva lógica, no se podía desde Desarrollo Social.

(Entrevista a ex Jefe de Gabinete de la Municipalidad de La Matanza).

- Lo que puede considerarse un avance en términos institucionales y un salto cualitativo en capacidades de gestión es la construcción de un sistema de información –el REUNA– (inexistente hasta entonces en la anterior institucionalidad de la minoridad) que, incluso, en algunos casos ha colaborado fuertemente a organizar los procedimientos de intervención, así lo indica una de las profesionales de un servicio local: “nos fue de gran utilidad porque nos ordenaba los tiempos de cada intervención y nos ayudaba al seguimiento de las mismas”.⁴⁵ Esta función adicional del REUNA habla también del déficit señalado en materia de formación y de elaboración de protocolos y criterios de intervención. Sin embargo, no todos los servicios locales lo cargan y suelen tener su propio sistema de registro. En algún caso el planteo tenía que ver con una tensión de carácter político o de disputa de recursos (pedidos de equipamiento y de conectividad) pero también con un límite de la base del REUNA que no incorpora información de otras intervenciones sociales con esa familia;⁴⁶ este punto resulta relevante si se promueve una acción más articulada con otras áreas.
- Otro aspecto central en el cambio de lógica de las intervenciones es la incorporación de la voz del niño. Al respecto, los testimonios recogidos en los servicios locales dan cuenta de procedimientos donde se busca dar entidad a la opinión de los sujetos involucrados para establecer la estrategia a seguir, sin embargo, en muchas de las situaciones relevadas esta modalidad no alcanza a plasmarse en términos de procedimientos o protocolos institucionalizados.⁴⁷ El registro del relato del niño/a y/o adolescente requiere desarrollar una aguda capacidad de escucha

por parte de los equipos profesionales que pondere el contexto particular de cada situación y sostenga el foco de restitución de derechos en base a criterios y pautas generales de intervención.

- La gobernanza de estas áreas se construye con actores territoriales. Aun cuando algunos municipios construyeron más oferta programática propia en territorio, la presencia de organizaciones comunitarias, ONGs y aquellas vinculadas a las iglesias (como Caritas) resulta clave para construir una red de actores territoriales (y además implica un reconocimiento al trabajo de esas organizaciones que en muchos casos se constituyen como referentes y lugares de pertenencia para la niñez y adolescencia en los barrios). En este ítem en los dos municipios seleccionados para estudios de casos hubo variantes interesantes: en La Matanza la creación de un Consejo Municipal por los derechos de la niñez y la adolescencia es anterior a la creación misma del sistema local de protección y promoción (data del año 2001 y es una instancia reconocida por las organizaciones territoriales del municipio y a partir de la cual se fue eslabonando el sistema local); por su parte, en Quilmes se desarrollaron mesas de gestión barrial como instancias amplias de interlocución con la Secretaría de Desarrollo Social, donde emergían muchas cuestiones que referían a la niñez y la adolescencia en los barrios y donde se acordaban y/o se validaban nuevas iniciativas para el territorio.⁴⁸

Esta breve revisión de la implementación en el nivel local pone en evidencia que para construir un entramado de actores estatales y sociales, que actúen en red, en la promoción de derechos se requieren recursos y la expansión de una oferta programática a escala territorial acorde para incidir efectivamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos (básicos) de toda la niñez y la adolescencia –cuestión particularmente relevante en los barrios más postergados del conurbano bonaerense-. En contrapunto, el proceso analizado muestra una falta de recursos que se retroalimentó con un rol bastante desdibujado en términos de coordinación política y técnica por parte del ejecutivo provincial; lo que devino en una escasa incidencia para construir una lógica intersectorial y potenció una gran heterogeneidad a nivel municipal.

6. Reflexiones finales: ¿mejorar lo que está o construir una nueva arquitectura?

Más que repasar las dificultades y obstáculos en un proceso de implementación que –si bien ya lleva una década– aún podemos considerar como relativamente reciente en términos de construcción institucional, interesa repensar la cuestión de fondo con respecto a la política en general o, como se autoproclama, la creación de un sistema de protección y promoción de derechos. Para ello se proponen algunas reflexiones que giran en torno a tres cuestiones entrelazadas: los alcances de la política de niñez y adolescencia en el nivel local, la definición del problema con la que trabajan estas áreas y una mirada territorial de las políticas sociales.

6.1. Acerca de los alcances

El cambio de la vieja matriz institucional fue impulsado con aspiraciones más amplias que el universo acotado al eje de protección y restitución de derechos vulnerados. Las nuevas normativas, la ley provincial 13.298 y la ley nacional 26.061 bajo el paraguas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), promueven una mirada política de promoción y accesibilidad de derechos para todos los niños y niñas por igual. La construcción de igualdad como anhelo para cualquier perspectiva de política anclada en un enfoque de derechos supone pensar cómo lograr la accesibilidad a los derechos para todos los sectores de la niñez a través de servicios y de una oferta programática de calidad a escala territorial. Se trata de un planteo lógico donde la restitución opera como un conjunto de intervenciones singulares dentro de un esquema más amplio que propone, se orienta y –en el mejor de los casos– construye universalidad en el acceso a derechos.⁴⁹

Entre la protección y la promoción, el “sistema” presenta un sesgo hacia la primera función en desmedro de la segunda. Esto tiene relación directa con el legado institucional del dispositivo de la minoridad y en tal sentido puede constituir una línea que, aun rompiendo modalidades de intervención, mantenga el sesgo tutelarista y selectivo que caracterizó a esas políticas sectoriales. Esto último pone en cuestión la retórica de una sola infancia y nos devuelve la pregunta si efectivamente se logró desmontar la categoría “menores”. Uno de los mayores desafíos para esta nueva política es que no se limite sólo a suplantarse un procedimiento judicial por uno administrativo –esto se relaciona con el dilema de superar la lógica de la emergencia que plantea el “caso a caso”–. Muestra es que para ello se requiere modificar el eje prioritario de las intervenciones, que las acciones de promoción tengan efectivamente más peso que las de protección y que la articulación entre ambas líneas de acción se constituya como modalidad habitual para dirimir las estrategias de intervención. Para ello se requiere comprender la envergadura del cambio y ser consciente de los riesgos de replicar la institucionalidad preexistente. Esto implica claridad en los objetivos político-institucionales en juego y –en un nivel más operativo– un uso estratégico de los tiempos de implementación de estas políticas a nivel local.

Esto último refiere a que la construcción de esta nueva institucionalidad en los gobiernos locales no se instituye como un proceso reversible, el orden de los factores (los tiempos, los énfasis, los modos, las prioridades de agenda, la lógica y el sentido de la acción) altera el producto. No se llega desde lo singular (del caso a caso) a la universalidad e integralidad de las políticas sociales para la niñez y adolescencia. Si se renuncia a la función de promover el acceso a derechos se está convalidando el estado de situación actual ya que se termina por abordar sólo las problemáticas desde sus síntomas más extremos a través de intervenciones que –en un plano social más amplio– no dejan de ser paliativas.

6.2. El peso de la definición del problema

En el momento fundacional de creación de las áreas municipales de niñez y adolescencia esta impronta cobra especial relevancia y refuerza la particularidad en torno a la definición del problema. Ya sea por el ámbito de competencia y de recursos disponibles o por el sesgo disciplinario (profesional), las acciones de los equipos abocados a la protección y restitución de derechos tienden a subsumir los problemas a la esfera doméstico-familiar, desvinculando estas situaciones de un eslabonamiento más amplio de vulneraciones (y de violencias) que atañen al sector poblacional con el que mayoritariamente trabajan. Por ejemplo, muy difícilmente los servicios locales generen acciones de exigibilidad de derechos socioeconómicos más amplios (lo que podría poner a los propios servicios locales en tensión con otras áreas sectoriales del gobierno municipal o con otros niveles jurisdiccionales de gobierno). Este recorte del problema corre el riesgo de despolitizar (y por tanto implícitamente naturalizar) una situación de desigualdad persistente y de violencia estructural que condiciona fuertemente el ámbito doméstico-familiar de esos sectores y, por tanto, rebasa el ámbito de intervención siempre acotado de la emergencia asistencial (Fraser, 2001: 141).⁵⁰

El enmarque del problema también incide en un recorte de especialistas en infancia que llamativamente no coordinan ni articulan con las áreas de género o mujer para la atención de situaciones de violencia que suelen tener en calidad de víctimas tanto a niños/as como a las madres (en un eslabonamiento de violencias de género e intergeneracionales) y, además, constituyen el mayor porcentaje de situaciones atendidas.⁵¹ La Municipalidad de Morón presentaba una experiencia interesante en este ítem al unificar los equipos de atención en una de las Unidades de Gestión Comunitaria (UGC).⁵² Por su parte, en el municipio de Lanús el Servicio Local había incorporado un profesional en la Comisaría de la Mujer a modo de enlace permanente para las situaciones donde niños/as estuviesen involucrados/as.⁵³

6.3. Una mirada territorial a las políticas de infancia y adolescencia

En el campo de las políticas sociales y en contraste con los años noventa, cuando la aprobación de la Convención por los Derechos del Niño se dio en un contexto de recesión

y ajuste fiscal, los años de implementación de la ley en el período analizado (2007-2015) muestran una ampliación de las políticas de seguridad social,⁵⁴ donde con relación a la niñez y la adolescencia destaca por su masividad la Asignación Universal de Protección Social por Hijo (AUH). En contraste, aun cuando hubo programas destacados en algunas áreas sectoriales (en Salud el Nacer/Sumar y el Remediar, y en Educación el Conectar Igualdad) no se generó un proceso similar en los servicios de proximidad ni, particularmente, en programas socioeducativos y/o de cuidado (en el caso de la primera infancia) de alcance masivo en el territorio que acompañaran ese proceso de expansión de derechos. El déficit de vacantes en servicios educativos y de cuidado para la primera infancia es una constante en los barrios más postergados. Los espacios institucionales y/o proyectos para adolescentes son escasos en los barrios y en la mayoría de los casos con fuerte presencia, en cambio, de organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

La promoción de derechos en territorios signados por procesos de segregación socioeconómica de larga data requiere la presencia de políticas sociales universales (educación y salud) más una oferta amplia, pertinente y de calidad de propuestas socioeducativas que hagan puente con la escolaridad formal y –eventualmente– tengan la capacidad de constituirse en redes de sostén ante situaciones críticas de la crianza y/o vulneración de derechos.

Por tanto, se requiere una nueva arquitectura cuyo eje prioritario debiese estar en la ampliación de una oferta socioeducativa con mayor foco en dos sectores críticos:⁵⁵ I) primera infancia,⁵⁶ sector con escasa cobertura de servicios educativos y de cuidado que resultan claves y estratégicos en términos de desarrollo y de incidencia en múltiples factores que generan desigualdades, tanto en las trayectorias biográficas como en la desigualdad de género persistente respecto a la organización doméstico familiar, e indirectamente en la situación de pobreza;⁵⁷ II) el otro sector crítico y muchas veces escasamente visibilizado, es el de las políticas dirigidas a la adolescencia, también con poca oferta programática socioeducativa (incluso con déficit de cobertura en las escuelas secundarias públicas) y clave para construir dinámicas sociales de cohesión e inclusión social en los territorios.

La expansión de una oferta programática socioeducativa y de cuidado es un requisito para construir efectivamente un sistema que logre plasmar derechos de manera más igualitaria en la niñez y la adolescencia. Este “piso” de derechos es indispensable para construir articulación y acciones conjuntas entre las líneas de promoción a escala territorial y las intervenciones de restitución de derechos a través del trabajo en red que involucre a los servicios de educación y salud y demás actores territoriales.⁵⁸ En ese terreno hay mucho camino por recorrer para consolidar un marco de trabajo común que opere bajo una lógica de corresponsabilidad, donde los diferentes actores sectoriales y territoriales se involucren activamente no sólo para acordar criterios y estrategias de intervención, sino también para constituir ‘autopistas’ en el acceso a recursos. Este proceso debiese ir acompañado por un fuerte aval político del más alto nivel de gobierno,

la construcción de acuerdos marco entre las áreas sectoriales, conjuntamente con la jerarquización de los operadores y equipos técnicos-profesionales.

Por su parte, específicamente en lo que hace a las intervenciones de restitución de derechos, además de la compleja tarea de coordinar redes territoriales con capacidad de constituirse como redes de sostén ante situaciones críticas, la propuesta de repensar la arquitectura implica una coordinación fuerte –o incluso una integración según lo ameriten las situaciones– entre los equipos de niñez y los equipos especialistas en género para la atención de situaciones de violencias. También se debería repensar la articulación entre las áreas de niñez y las abocadas al consumo problemático de sustancias tanto desde lo asistencial como lo promocional teniendo en cuenta su incidencia en los adolescentes, el déficit de los actuales servicios y considerando, además, que esta temática involucra dinámicas territoriales que en buena medida exceden los ámbitos de competencia de dichas áreas (donde con frecuencia aparecen involucradas las fuerzas de seguridad y algunos referentes o grupos organizados dedicados al narcotráfico).

Tampoco se trata de caer en facilismos normativos que postulan un deber ser sin reconocer la complejidad intrínseca a las problemáticas que afrontan estas áreas de niñez y adolescencia. En términos de agenda de gobierno (establecer prioridades en términos recursos y marcar el rumbo de las políticas) esto plantea una tensión inherente porque, de hecho, estas áreas no pueden desentenderse de la atención de situaciones de vulneraciones que mayoritariamente plantean urgencias y/o emergencias –por ende, con todas las implicancias de actuar con premura y coordinar equipos profesionales expuestos a contener e intervenir en situaciones críticas–. Ante estas situaciones, la rutinización o burocratización (en un sentido no peyorativo que hace referencia a la estandarización de procedimientos que en otras organizaciones facilita y hace predecibles las intervenciones) se plantea como un riesgo de desconexión con respecto a los sujetos y los vínculos en juego. El esquema de la “mera derivación” sería una expresión cabal de esto, con intervenciones parciales que inciden en la fragmentación de la vida de los sujetos y no logran cobijar y contener a quienes atraviesan situaciones críticas de padecimiento. Mientras que, en contrapunto, la corresponsabilidad plantea un abordaje en forma conjunta con las otras áreas a partir del reconocimiento de cada sujeto, de una escucha analítica que permita recomponer vínculos (cuando es posible) y construir lazo social para restituir derechos. Ahora bien, las articulaciones requieren, además de la voluntad de los actores involucrados en esas instancias, de aval político y disponibilidad de recursos.

No deseamos cerrar este artículo sin hacer dos menciones: una en términos de reconocimiento hacia quienes están ahí y ponen el cuerpo en los territorios –tanto en la diversidad de programas socioeducativos y centros de cuidado como en los servicios locales–; la otra refiere al actual contexto político y las incertidumbres que plantea.

El lugar del compromiso y la reivindicación no elude la autocritica siempre necesaria pero esto no implica invalidar los esfuerzos sostenidos que se llevan a cabo en las diferentes jurisdicciones y territorios. Son numerosas y variadas las experiencias de abordajes socioeducativos y de cuidado que, como denominador común, transforman en acto el postulado de reconocer a la niñez y a la adolescencia como sujetos de derechos (generan un reposicionamiento de los propios sujetos, construyen vínculos significativos con los referentes adultos y con los grupos de pares, sostienen una presencia continua a través de ofertas pertinentes y de calidad, entre otras características distintivas de estos abordajes). También hay experiencias relevantes de atención a la emergencia a través de servicios y de programas de acompañamientos donde se torna clave la escucha, la confianza, la capacidad de decir y/o hacer algo que resuene y deje alguna marca de incidencia subjetiva. Para cualquier de estos dispositivos la cuestión clave pasa por los llamados recursos humanos: operadores, educadores, promotores, acompañantes, talleristas, equipo técnico y profesionales, son en definitiva quienes dirimen el alcance y el sentido de una política de estas características. Sin embargo, en términos relativos con las áreas sectoriales tradicionales –como salud y educación pero más aún si se contrasta con el sistema judicial– el personal de estos programas de atención de vulneraciones, de cuidado y socioeducativos todavía requiere reconocimiento y jerarquización en la mayoría de las municipalidades del conurbano.

Finalmente, una mención al contexto actual. Una gran incógnita se genera ante el nuevo escenario político y el devenir de las políticas sociales bajo un modelo económico de orientación neoliberal. La construcción y consolidación de un sistema de protección y promoción de derechos para la niñez y la adolescencia sólo es posible en una sociedad y una economía que genere trabajo digno para los adultos, políticas sociales universales y procesos de urbanización inclusivos con acceso a bienes culturales.⁵⁹ La primacía de una lógica de mercado global plantea límites ostensibles para la construcción de mayor igualdad y de manera recurrente –en distintas geografías de la región a lo largo de la historia reciente–⁶⁰ suele traer el correlato de la mano dura como política de estado para los adolescentes y jóvenes de las periferias,⁶¹ donde consolida una experiencia juvenil acosada cotidianamente por las fuerzas de seguridad.⁶²

En este escenario no sería extraño que se tienda a profundizar el perfil asistencialista en desmedro de pensar una lógica de lo común y universal que construya igualdad en el acceso a derechos. Aun así, con las limitaciones de esta compleja dinámica política y societal, algunos niveles de gobierno (dependiendo del proyecto político que promueven) podrán generar mayores márgenes de acción y en otras instancias, claramente, habrá que apelar a las obligaciones inalienables del Estado y a la capacidad de todos los actores involucrados en la construcción de un sistema de promoción y protección de derechos (tanto estatales como organizaciones sociales y aun del ámbito académico) para sostener lo realizado, interpelar al poder político en la orientación de esta nueva institucionalidad y pugnar por condiciones efectivamente más igualitarias para toda la niñez y la adolescencia.

¹ Agradezco los comentarios de quienes realizaron la evaluación anónima de este artículo y la lectura crítica de Gilda Manco.

² El Conurbano Bonaerense refiere a los 24 municipios que se conformaron en la circunvalación periférica de la Ciudad de Buenos Aires. Según los datos arrojados por el Censo del 2010 habitan esta región una población total de 9.910.282 habitantes, con un incremento de casi el 13% respecto al censo anterior del año del 2001. Se trata de un área urbana muy amplia espacialmente y heterogénea en cuanto a perfiles y dinámicas socioeconómicas que, como región, carece de una institucionalidad formal en términos de gobernabilidad. En un plano sociocultural, su mención remite con frecuencia a una construcción de sentido en la que ‘el conurbano’ aparece como un territorio sin ley que se define en contraste con la ciudad civilizada (los medios de comunicación suelen fomentar esta dicotomía que se retroalimenta en estereotipos históricos, étnicos y de clase).

³ El proyecto “La construcción de una nueva institucionalidad pública a nivel local: las áreas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense” estuvo radicado en el Área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se propuso analizar la construcción de una nueva institucionalidad pública y las tensiones que se presentan al momento de su implementación.

⁴ Se realizaron entrevistas a actores clave de los sistemas locales de las municipalidades de La Matanza, Quilmes, Lanús, Morón, y San Martín. Los dos primeros fueron seleccionados para estudios de caso en función de características propias de cada municipio que ofrecía más variantes en el proceso de implementación y ello aportaba mayor densidad empírica para los objetivos de la investigación.

⁵ Para la elaboración de los estudios de caso y la contextualización de los municipios del conurbano bonaerense se utilizaron las tesis de licenciatura de García, Conrado (2013), de maestría de Agustín Barna (2016) y de doctorado Magstris, Gabriela (2016) así como el relevamiento realizado por UNICEF, Secretaría de Niñez y Adolescencia y Grupo Pharos (2016) más el Informe de Gestión del REUNA 2010 y el informe de la Secretaría de Desarrollo Social Quilmes (2015).

⁶ La ya clásica publicación de Platt (1982) puso al descubierto los efectos selectivos sobre un sector de la infancia al que ese movimiento reformista postulaba rescatar.

⁷ Frigerio (2008) señala que, en contraste al árbol genealógico de una familia, la inscripción de estas instituciones genera un no lugar, una filiación trunca o que filia a un limbo que no perpetúa relaciones vinculares.

⁸ Se trata de una desigualdad categorial en los términos que plantea Tilly (2000). Siguiendo la línea conceptual propuesta por este autor y su preocupación en torno a los mecanismos sociales de construcción de desigualdad persistente (ver específicamente el capítulo 3), en este caso en particular, se instituye a partir de organizaciones que generan el binomio niñez/minoridad y que, en un plano social más amplio converge con las categorías abarcadoras propias de una sociedad de clases. De este modo, la operatoria de estas instituciones resultaba altamente selectiva hacia la población infantil de los sectores populares.

⁹ La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989; en Argentina primero fue ratificada y posteriormente obtuvo rango constitucional con la reforma del año 1995.

¹⁰ El concepto de reenmarque refiere a “...una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. Un marco es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia” (Rein y Schon 1999: 329).

¹¹ Esta breve referencia contextual tiene la intención de no restringir el cambio de modelo a los efectos de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño (para una reseña del proceso de gestación de la convención en el plano regional e internacional ver Pilotti 2001). Si bien esta normativa y Unicef tuvieron un papel protagónico en la construcción de nuevos discursos y consensos entre los saberes expertos y los actores relevantes, eso no explica toda la dinámica que se gestaba en las propias áreas estatales, en el ámbito de las ONGs y de las organizaciones comunitarias. En el plano regional, la reforma del estatuto del Niño en Brasil (en 1988) es demostrativa de un giro conceptual con amplia movilización de organizaciones de base que antecede a la propia Convención. Este proceso del vecino país fue seguido con mucha atención en Argentina, particularmente por las áreas de niñez y adolescencia que estaban generando una nueva oferta programática.

¹² Las comillas refieren a un uso laxo del término gestión asociada, se trató de un proceso paulatino que con el tiempo fue cristalizando institucionalmente (esto es con normativa, acuerdos-marco, roles definidos, modalidad de financiamiento, etc.) pero que inicialmente se sustentaba más en relaciones de interpersonales.

¹³ Los primeros programas que se autoproclamaban como alternativos se generaron en la segunda mitad de la década de 1980 en la Ciudad de Buenos Aires, por entonces Municipalidad -el programa “Cuidemos Nuestros Niños”- y en el nivel nacional a través del programa de operadores de calle -dependiente del Consejo del Menor-. La otra característica del período fue la expansión de subsidios y becas a los pequeños hogares (de “puertas abiertas”) que se planteaban como opción cuando la revinculación familiar no era posible y se quería evitar la internación en macro-institutos privativos de la libertad.

¹⁴ En un balance de aquellos años Gomes da Costa (1995), impulsor de la nueva corriente en Brasil, señalaba la

necesidad de consolidar estas políticas ya no sólo como alternativas sino más bien como alterativas, apuntando a la necesidad de desmontar el patronato y no de construir programas como estructuras paralelas.

¹⁵ Esta modalidad de abordaje que conjuga una labor educativa (no escolar) y lúdica más un trabajo territorial en red cuenta con variadas experiencias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el conurbano, desarrolladas por organizaciones comunitarias y por programas de áreas estatales (aunque la escala en buena parte de los municipios y en algunos barrios de la CABA continúa siendo muy acotada). Para una experiencia valiosa al respecto ver Soler y Monzani (2006).

¹⁶ Chubut fue la primera en el año 1998. Y el Congreso Federal de ese mismo año impulsado por Unicef es emblemático en cuanto a la confrontación entre actores estatales impulsores de un cambio de modelo bajo el amparo de la CIDN y quienes aun defendían la lógica tutelar (el Consejo del Menor y buena parte de los actores del poder judicial).

¹⁷ Estrictamente la aprobación de la ley es unos meses anterior a la ley nacional y contaba con un antecedente de reforma -la ley provincial 12.607- que intentó terminar con el patronato en el año 2000 pero que fue derogada (primero por un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Procuración General y luego, una vez que la Corte Suprema había desestimado este recurso, por la propia Legislatura Provincial).

¹⁸ Juan Pablo Cafiero, Ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, al presentar la ley, en declaración al diario *Página12* (14/02/05), apud Guemureman y Azcárate (2005:1).

¹⁹ En el momento mismo de promulgación de la ley, el ejecutivo realizó varias observaciones respecto a la superposición de funciones con el registro de Personas Jurídicas, con el Ministerio de Justicia, así como con respecto a las competencias de los municipios y a la asignación de funciones del asesor de incapaces (Guemureman y Azcárate, 2005). La medida cautelar interpuesta por la Procuradora General de la Provincia al día siguiente de su entrada en vigencia, obligó al ejecutivo a una detallada reglamentación para poner en funcionamiento los nuevos organismos mencionados en la ley con recursos humanos y partidas presupuestarias. Como mencionan estas autoras en el artículo citado, además de la disputa coyuntural entre líneas internas en el peronismo provincial, los cuestionamientos ponen de manifiesto el conflicto entre el poder (o mejor, la corporación) judicial y los órganos político-administrativos.

²⁰ El art. 23 de la ley 13.298 crea un Comité interministerial presidido por el Ministerio de Desarrollo Humano. La Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño se constituye con los titulares de los ministerios y secretarías enunciados en el artículo 23 de la ley 13298: Ministerios de Desarrollo Humano, Gobierno, Justicia, Seguridad, Producción, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, así como las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.

²¹ En materia de producción y gestión de información el Ministerio de Desarrollo Social provincial desarrolló (desde el año 2010) el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) que en una primera etapa concentraba información proveniente de los Servicios Zonales (es decir las instancias desconcentradas dependientes del propio ministerio y a través de las cuales se tramitaban las medidas excepcionales de protección) y posteriormente fue incorporando la carga a nivel de los servicios locales (aunque a la fecha no son la totalidad de los servicios locales). Tal como se menciona en el *Informe de Gestión* de junio de 2010 se trata de un sistema de información inédito en tanto las antiguas áreas de minoridad carecían de una base unificada. Las estadísticas de los registros -y esto coincide con las bases de los servicios locales analizadas- indican que la mayoría de las situaciones se originan en casos de violencias y abusos. La información del REUNA para los municipios del conurbano correspondiente al año 2014 puede consultarse en el Observatorio del Conurbano ICO-UNGS. http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8249

²² Otros organismos novedosos que también proponía la ley fueron la creación de consejos locales con participación de organizaciones de la sociedad civil y universidades, así como la creación de un observatorio social (también con participación de organizaciones de sociedad civil, colegios profesionales y universidades).

²³ Para un desarrollo más exhaustivo de los cambios en la orgánica ministerial ver Magstris y Litichever (2013).

²⁴ A tal punto que en los años recientes desde la Secretaría de Niñez se creó una nueva instancia de coordinación, ya no entre áreas del gobierno provincial sino un consejo con participación de los municipios.

²⁵ Hacia fines de 2015, 123 municipalidades de las 135 de la Provincia habían firmado la adhesión (Roffler, 2016).

²⁶ “Nosotros dijimos que sí había que firmar porque había que cambiar el paradigma. En el municipio había mucho lobby de jueces tutelaristas, uno de ellos ya había pedido entrevista con el intendente” (entrevista con Secretaria de Desarrollo Social de una Municipalidad del sur del conurbano). “Fue costoso firmar el convenio, convencer al intendente (sobre) un paquete sin demasiados recursos porque no vino con fondos extras... más adelante, en el proceso de implementación, en algún momento me lo recriminaron...” (ex jefe de gabinete del municipio de La Matanza, reconocido como impulsor del sistema local).

²⁷ Por ejemplo medidas de abrigo (que implican un avance sobre la patria potestad de los padres).

²⁸ Mediante la resolución 166 del año 2007 el Ministerio dio de baja a las delegaciones departamentales de Minoridad y en su reemplazo creó los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Inicialmente dichos Servicios Zonales se crearon en correspondencia con las regiones educativas y posteriormente se readecuaron en relación a los departamentos judiciales (Magstris y Litichever, *op. cit.*)

²⁹ Este elemento se presenta como una constante en cada uno de los servicios locales indagados, aun en aquellos que daban cuenta de una buena relación con el Servicio Zonal. El conflicto no se plantea sólo por conseguir la vacante sino que intervienen factores críticos a cada estrategia de intervención, tales como el tipo de institución (existe mucha heterogeneidad en tipo y calidad del servicio), los tiempos en que se otorga la vacante (en muchos casos se requiere con urgencia) o la distancia respecto del lugar de residencia (lo que puede implicar no sólo salir del ámbito familiar sino, por ejemplo, dejar de concurrir a la escuela a la que iba, pérdida de amistades, etc.).

³⁰ La ley y su decreto regulatorio establecen que el equipo de cada local debe estar constituido por un equipo técnico integrado como mínimo por un psicólogo, un abogado, un trabajador social y un médico. Art. 20 ley 13.298.

³¹ El art. 30 de la ley menciona programas: a) de identificación, b) de defensa de derechos, c) de formación y capacitación, d) recreativos y culturales y e) de becas y subsidios.

³² (...) el sistema local de protección y promoción de derechos en la Matanza es mucho más que el Servicio Local, abarca una cantidad de oferta programática (entrevista a Director de Niñez y Adolescencia - La Matanza). Las Municipalidades de La Matanza, Morón y Quilmes muestran en el período analizado una importante expansión de la oferta programática, en algunos casos con financiamiento propio y/o del nivel nacional (la mención de estos casos no es excluyente con respecto a lo realizado en otros municipios). No obstante, vale destacar que la escala de incidencia de esa nueva oferta estuvo lejos de cubrir las necesidades de esos territorios.

³³ La Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Quilmes en el año 2007 elaboró un diseño que proponía una primera instancia de construcción territorial con creación de oferta propia y, sobre todo, a través de una gestión asociada y/o del fortalecimiento de las organizaciones territoriales que trabajan con la niñez y adolescencia en los barrios. Posteriormente -una vez conformada la red de trabajo en una variada oferta programática en territorio- se iniciaría el trabajo de atención por casos. En los hechos, si bien no se constituyó formalmente como servicio local, la alta recepción de situaciones urgentes de vulneración de derechos en la infancia llevó a la creación de un equipo de restitución de derechos -lo que a su vez implicó un trabajo muy exigente para formar y consolidar ese equipo-. (entrevistas a la ex-secretaria de Desarrollo Social y a la ex-subsecretaria de Infancia, Municipalidad de Quilmes).

³⁴ Se refiere a Ituzaingó y Hurlingham.

³⁵ Además de La Matanza y Quilmes (seleccionadas para estudio de caso) también se realizaron entrevistas en Lanús, Morón y San Martín.

³⁶ Desde el nivel provincial se reconocen las dificultades de coordinar a las municipalidades del conurbano, donde la autonomía cobra mayor relevancia: "trabajamos mucho en capacitaciones en el interior pero en el conurbano, por ejemplo, las capacitaciones no entran, era muy difícil... aun reconociendo que hay municipios con políticas de niñez interesantes" (entrevista, a ex Subsecretario de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires).

³⁷ Reconoce tres modalidades: 1) Jardines Maternales Comunitarios: (Para niños y niñas de 45 días a 5 años). Se realizan actividades de estimulación temprana a cargo de "mamá cuidadoras", promotoras socio-comunitarias capacitadas y/o personal docente. 2) Casas del Niño: (Para niños y niñas de 6 a 14 años). Funcionan en contraturno escolar. Brindan apoyo y acompañamiento escolar junto a distintas actividades recreativas. 3) Centros Juveniles: (Para adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años). Funcionan diariamente en contraturno escolar. Sus actividades apuntan a la capacitación y estimulación para la inserción laboral, educacional y ocupacional de los jóvenes. <https://www.gba.gob.ar/es/desarrollosocial/asistencia/udi>

³⁸ El programa Envión destinado a adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social tampoco presenta un alcance significativo en términos de cobertura y en alguno de los municipios relevados desde el gobierno local deben adicionar un porcentaje considerable del salario debido a las bajas remuneraciones con respecto al plantel municipal.

³⁹ De manera recurrente los testimonios recogidos en el trabajo de campo refieren a un déficit tanto en cantidad como en la calidad de los hogares dependientes del gobierno provincial.

⁴⁰ Por ejemplo, durante todo el período analizado en la Provincia de Buenos Aires se pagaba menos que en la CABA por el mismo tipo de servicio. Este punto también da cuenta de un área de vacancia a nivel nacional para establecer pautas relativamente comunes según la modalidad del servicio.

⁴¹ El déficit de regulación y el bajo financiamiento generan condiciones propicias para la continuidad de un escenario muy heterogéneo en términos de calidad del servicio que brindan estas instituciones y genera un vacío que puede encubrir situaciones muy irregulares.

⁴² El programa Propiciar en la municipalidad de La Matanza es un ejemplo de este tipo de intervenciones, en este caso para adolescentes no punibles con algún hecho de conflicto con la ley penal (para un análisis de este Programa ver Moro y Orizaola 2017). Más recientemente (2014) en el mismo municipio se puso en marcha un programa de acompañamiento a los procesos de adopción (Programa Ahijar). Los "educadores de ciudadanía" en Quilmes también presentaban un formato de acompañamiento -en este caso a familias- ante derechos vulnerados y desarrollaban una acción centrada en la articulación con otras instituciones, servicios y/u organizaciones barriales -este programa se discontinuó con el cambio de gestión en 2015- (entrevista a Coordinadora de proyectos territoriales - Quilmes).

⁴³ "Sustituir la práctica de la 'derivación' de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de

corresponsabilidad e interdependencia entre las mismas con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral...” (art. 21.3.4 Dto. 300/05).

⁴⁴ Este punto también encuentra coincidencia con el relevamiento del año 2014 (ver SNya-UNICEF-Pharo, 2015:26).

⁴⁵ Entrevista a trabajadora social del Servicio Local de San Martín.

⁴⁶ Entrevista al Director de Niñez y Adolescencia de La Matanza.

⁴⁷ En Quilmes se desarrollaron algunas iniciativas para incorporar en los protocolos de intervención y en el sistema de registro local “la voz del niño/a” (entrevista a ex subsecretaria de Infancia).

⁴⁸ “Lo que había en Quilmes era mucho trabajo territorial de organizaciones comunitarias y ONGs, con financiamiento, algo de la Provincia, de agencias del exterior y de la iglesia (Caritas). La pregunta entonces era qué hacer? competir?... y una primera definición fue apoyar a las organizaciones” (ex secretaria de Desarrollo Social - Quilmes). En contrapunto, el vínculo entre los gobiernos locales y algunas organizaciones puede tornarse conflictivo. Al respecto, un caso bastante extremo fue el hostigamiento que debieron soportar los referentes de los Centros Comunitarios Angelelli por parte del intendente de Florencio Varela. Organizaciones de peso como Caritas y el CELS hicieron público su respaldo a la dicha organización ante la escalada del conflicto (la participación de dicha organización en la organización de asentamientos y tomas de tierra fue parte fundamental del conflicto). <http://www.lanacion.com.ar/1674079-florencio-varela-denuncian-que-hay-narcos-detras-de-las-tomas-de-tierras>

⁴⁹ La universalidad refiere a la accesibilidad al derecho, si bien requiere de una cobertura universal, la misma no opera automáticamente como sinónimo de universalidad. De hecho la heterogeneidad en cuanto a la calidad de los servicios plantea serios problemas de segmentación que, como señala Filgueira (2014), dan cuenta de un universalismo (todavía) estratificado en los países del cono sur.

⁵⁰ Desde una perspectiva feminista la autora critica el enfoque técnico-burocrático en el tratamiento de la violencia doméstica hacia las mujeres, a través de diagnósticos psicosociales que recortan exclusivamente por la singularidad de cada familia y de los vínculos de pareja. Con dos efectos, una despolitización de la cuestión al diluir y/o relegar la perspectiva más amplia y crítica respecto de una sociedad patriarcal y, a la vez, con una interpelación a las mujeres casi exclusivamente en calidad de víctimas (mientras que el feminismo las reconoce e interpelaba como potencialmente militantes de un movimiento de emancipación e igualdad).

⁵¹ Esto se verifica tanto en los registros del REUNA como en las bases de datos de los propios servicios locales.

⁵² La referencia es a la UGC de Castelar Sur donde llaman a este dispositivo “ventanilla única” y proponían evitar una reiteración del testimonio de las víctimas, por lo que profesionales de ambos equipos (género e infancia) realizaban la primera entrevista y luego definían conjuntamente la/s estrategia/s de intervención. (entrevista a subdirector de la UGC).

⁵³ Aun así, en este caso no había articulación entre el Servicio Local y la Dirección de Género de la misma Municipalidad (entrevista a trabajadora social del Servicio Local).

⁵⁴ La moratoria previsional permitió una cobertura casi universal de jubilaciones y pensiones. También aumentó significativamente la cobertura de pensiones para personas con discapacidad.

⁵⁵ Se retomaron aquí algunas ideas presentadas en Monzani, Moro y Soler (2012).

⁵⁶ Ha habido avances sobre todo en términos de agenda, donde la primera infancia y puntualmente la ampliación de los centros educativos y de cuidado son explícitamente presentados como propuestas de gobierno. En este sentido, esta coyuntura ofrece una oportunidad. Sin embargo, esta retórica aun no se plasma en una expansión significativa de estos servicios. A nivel local en el conurbano bonaerense se destaca la iniciativa de la Municipalidad de San Miguel que desde hace algunos años creó una coordinación de primera infancia (bajo una concepción de carácter transversal).

⁵⁷ Al fomentar la inserción laboral de quienes están a cargo del cuidado, que son mayoritariamente mujeres. La generación de un nuevo ingreso para el grupo familiar suele ser uno de los factores de mayor incidencia para salir de lo que se conceptualiza como situación o línea de pobreza.

⁵⁸ En torno a la concepción de “piso de derechos” ver OIT (2011).

⁵⁹ Excede los alcances de este artículo pero es ostensible que los niveles de segregación espacial generan dinámicas sociales que condicionan fuertemente la incidencia de las políticas de promoción y acceso a derechos.

⁶⁰ Para una referencia a las políticas de *mano dura* en Centroamérica, ver los capítulos de la segunda parte de Moro (2006) particularmente el de Cruz y Carranza (2006) para el caso de El Salvador y el de Rocha (2006) para Nicaragua.

⁶¹ El proyecto oficial para bajar la edad de inimputabilidad es un claro ejemplo al respecto y debe ser ponderado en este contexto. La Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) viene denunciando cifras record de violencia institucional en casos llamados de “gatillo fácil” https://www.clarin.com/politica/Denuncian-Macri-absoluto-violencia-institucional_0_Hy7q--yEx.html.

⁶² Esta experiencia “no es, por cierto, exclusivamente intelectual. Se inscribe en los cuerpos de los adolescentes de dos maneras distintas y complementarias. Por un lado, los jóvenes comprenden lo que encarnan ante los ojos de la sociedad (‘miren lo que son’ se les dice). Por otro, incorporan esa representación que se les da de ellos mismos (‘¡conviértanse en lo que son!’ les ordenan). Esta puesta en juego del cuerpo -encarnación e incorporación- escapa en parte a la conciencia. Se la siente más que se la analiza. Se traduce en las emociones... en ese miedo ante los policías...” (Fassin 2016:34).

Referencias bibliográficas

Barna, Agustín (2013) *Institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social*, Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales, FLACSO–Argentina.

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

Barzelay, Michael y Cortázar, Juan Carlos (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

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

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (1995) *Respuestas por una Antropología Reflexiva*, Grijalbo México DF.

Colángelo, María (2008) “La construcción médica del niño y del cuerpo infantil: los discursos y las prácticas de pediatría entre 1890 y 1930”, ponencia presentada en las Jornadas de Historia de la Infancia en Argentina: 1880-1960, UNGS-UdeSA.

Costa, Mara y Carigliano, Rafael (2000) “Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas”, en Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Ed. Paidós, Buenos Aires pág. 69-119.

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

Cunill-Grau, Nuria; Repetto, Fabián y Carla Bronzo (2015) “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”. En Cecchini, Simone; Fernando Filgueira; Rodrigo Martínez; y Cecilia Rossel (eds.) *Instrumentos de Protección Social*. Santiago de Chile: CEPAL, pág. 407-444.

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

Filgueira, Fernando (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.

Fraser, Nancy (2001) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista del capitalismo tardío”, en Lamas, Marta (comp.); *Ciudadanía y feminismo*. México D.F.: Ed. UNIFEM / IFE / Debate Feminista, págs.115-155.

Frigerio, Graciela (2008) *La división de las infancias*. Buenos Aires: Ediciones del Estante.

García Rodríguez, Conrado (2013) *La dimensión territorial de las políticas de infancia: La Implementación de la Ley Provincial 13298 de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño en contextos de desigualdad social. El caso del Municipio de La Matanza*. Tesis de Licenciatura de la Carrera de Política Social, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Goffman, Erving (1972) *Internados Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goffman, Erving (1987) *Estigma*. Buenos Aires: Amorrortu.

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

Larrandart, Lucila (1992) “Desarrollo de los tribunales de menores en Argentina: 1920-1983”, en García Méndez, E. y Carranza, E. (comp.) *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina*. Buenos Aires: Galerna, págs.21-113.

Magistris, Gabriela y Litichever, Cecilia (2013) “Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y adolescencia”, en Llobet, Valeria (coord.) *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*. Buenos Aires: Ed. Biblios, págs.51-72.

Magistris, Gabriela (2016) “El gobierno de la infancia en la era de los derechos. Prácticas locales de “protección y restitución de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.

Monazani, María Ana; Moro, Javier y Soler, Graciela (2012) *Por una nueva ‘arquitectura’ de las políticas sociales territoriales para la niñez y la adolescencia*. Ponencia presentada en el V Congreso Mundial por los derechos de la infancia y la adolescencia. San Juan San Juan-Argentina. Descargable de <https://es.ecribd.com/doc/114223067/Lobro-de-Ponencias-V-Congreso-Mundial-Por-Los-Derechos-de-La-Infancia-y-Adolescenciaq-Argentina-2012>

Moro, Javier (1997) “La definición del problema en la elaboración de las políticas: los ‘menores’ en la agenda de gobierno”. *Perfiles Latinoamericanos* vol. 6 N°10, pág.139-162.

Moro, Javier y Orizaola, Guillermo (2017) “Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: restituir derechos y construir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar de La Matanza”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N°12: 305-331.

Moro, Javier (2006) *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Ciudad de Guatemala: INDES-INAP-Magna Terra.

OIT, Organización Internacional del Trabajo (2011) *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*. Ginebra: OIT.

Pilotti, Francisco (2001) *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales N° 48.

Platt, Anthony (1982) *Los “salvadores del niño” o la invención de la delincuencia*, México D.F. Siglo XXI.

Rein, Martin y Schon, Donald (1999) “Un discurso de políticas que refleja su marco”, en Wagner, P., Weiss, C., Wittrock, B. y Wollman, H., *Ciencias sociales y estado moderno Ex-periencias nacionales e incidencias teóricas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, págs.327-357.

Rocha, José Luis (2006) “Violencia y políticas públicas hacia los jóvenes: las pandillas en Nicaragua” en Moro, Javier (ed.) op.cit., págs.177-210.

Roffler, Érika (2016) *La institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes en la provincia de Buenos Aires: avances y desafíos pendientes*. Ponencia presentada en 8° Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. 28 de junio al 1 de julio de 2016.

Municipio de Quilmes, Secretaría de Desarrollo Social (2015) *Miradas de una gestión con perspectiva de derechos 2007 / 2015*. Quilmes, Provincia de Buenos Aires: Municipalidad de Quilmes.

Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, UNICEF y Grupo Pharos (2015) *Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en los municipios de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires. www.grupopharos.org/wp/estudio-sobre-la-institucionalidad-del-sistema-de-promoción-y-protección-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-los-municipios-de-la-provincia-de-buenos-aires/

Soler, Graciela y Monzani, María Ana (2006) “Miradas plurales, recorridos singulares”, en Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela (coord.) *Infancias y adolescencia. Teorías y experiencias en el borde*. Buenos Aires: Editorial Noveduc: 107-114.

Tilly, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Yin, Robert (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks & Londres: Sage Publications.

Zapiola, Carolina (2008) *La ley de patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y “minoridad”*. Ponencia presentada en las Jornadas de Historia de la Infancia en Argentina: 1880-1960, UNGS-UdeSA, noviembre de 2008.

Entrevistas citadas

Ex-Subsecretario de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (junio 2014).

Ex-asesora de Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (octubre 2013).

Ex-Jefe de Gabinete de Ministros, Municipalidad de La Matanza (mayo, 2015).

Director de Niñez y Adolescencia, Municipalidad de La Matanza (agosto, 2013).

Abogada Servicio Local, Municipalidad de La Matanza (mayo, 2014).

Ex-Secretaria de Desarrollo Social, Municipalidad de Quilmes (julio 2015).

Ex-Subsecretaria de Niñez, Municipalidad de Quilmes (septiembre 2013).

Coordinadora de proyectos territoriales, Municipalidad de Quilmes (abril 2015).

Subdirector de la UGC Castelar Sur, Municipalidad de Morón (agosto 2013).

Trabajadora social del Servicio Local, Municipalidad de de Lanús (julio, 2013).

Ex-coordinadora de una de las oficinas del Servicio Local, Municipalidad de San Martín (agosto 2013).

Cómo citar este artículo:

Moro, Javier (2018) “Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol 8 N°15: 107-137

Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina

Labor, social policies and “deserving” subjects of assistance: agreements and debates in Argentina’s new neoliberal environment

Malena Victoria Hopp

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Investigadora del CONICET en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (UBA).
malenahopp@yahoo.com.ar

Eliana Lijterman

Licenciada en Trabajo Social; Maestranda en Investigación en Ciencias Sociales y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Doctoral de CONICET en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”.
eliana.lijterman@gmail.com

Fecha de recepción:

21.2.18

Fecha de aceptación:

16.5.18

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la construcción social del merecimiento de transferencias monetarias del Estado Nacional argentino. Mediante la realización de grupos focales con distintas categorías de trabajadores/as reconstruimos las miradas, justificaciones y controversias recreadas sobre la asistencia, los sujetos destinatarios y su relación con el trabajo. Los discursos relevados ofrecen perspectivas de las condiciones y atributos morales para “merecer” de forma legítima la ayuda estatal. En ellos los asistidos son definidos como un “otro” moralmente diferente y los “planes sociales” son cuestionados. El análisis realizado muestra que los requisitos y atributos exigidos a los sujetos “dependientes” de asistencia constituyen un objeto de disputa que excede los requisitos formales-institucionales. Estas polémicas remiten a los alcances y contenidos de la integración social y del reconocimiento de los grupos excluidos de los parámetros de valoración social, principalmente, del trabajo asalariado.

Palabras clave: política social – trabajo – asistencia social – transferencias monetarias – integración social – Argentina.

Abstract

In this paper we discuss the social construction of the “deservingness” of cash transfers in Argentina through to focus groups of different categories of workers to analyze the perspectives, the justifications and controversies about social assistance, its beneficiaries, and the relation with labor. Their discourses bring about perspectives on the conditions and moral attributes to legitimately “deserve” public aid: assisted people are defined as morally different and social help is questioned. Our findings reveal that the requirements and moral attributes demanded to the subjects “dependent” on social assistance constitute a field of dispute and controversy that exceeds the formal and institutional access requirements. We conclude that these controversies are about the scope and contents of the social integration and the recognition of the groups excluded from social valuation parameters, mainly, of wage labor.

Key-words: social policy - labour - social assistance - cash transfers - social integration - Argentina.

Introducción

El artículo que aquí presentamos se inscribe en el trabajo de investigación del Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo, radicado en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.¹ Dicha labor colectiva se articuló con base en un par de conceptos claves en la comprensión político-cultural de las políticas sociales: *la autovalía y la dependencia legítima*. Estos refieren a que la obligación de trabajar y el derecho a depender legítimamente del trabajo social y/o de otros se constituyen como configuraciones socio-políticas en los procesos de problematización e institucionalización de políticas sociales. La autovalía no se deriva únicamente del trabajo ni de las condiciones en que es realizado, sino de un complejo entramado político-institucional y cultural que sostiene la existencia de los individuos y hace posible (o limita) el desarrollo de las capacidades, los talentos y los méritos propios, que son siempre potenciales.

Sin embargo, los soportes político-institucionales que moldean de manera fundamental la vida social e individual suelen ser naturalizados e invisibilizados. Por esta razón, nuestra investigación se pregunta por los modos de reconocimiento, desconocimiento y valoración de los mismos en la sociedad. En esta línea, hemos indagado los significados atribuidos a la autovalía y la dependencia a nivel institucional, en la discusión pública y por parte de diversos grupos socio-ocupacionales. Para ello, consideramos las necesidades reconocidas, la trama de recursos y los soportes político-institucionales para la satisfacción de las mismas presentes en las relaciones cotidianas de dichos grupos, así como las valoraciones sobre estos dispositivos para la vida propia y de otros. Nos propusimos dilucidar las justificaciones y fundamentos morales y normativos acerca de los desiguales recursos que disponen diferentes sectores sociales.

Para el trabajo de campo fue crucial una serie de grupos focales o de discusión, pues este dispositivo nos permitió acceder a perspectivas colectivas sobre estos temas, a los consensos y los debates surgidos en la interacción entre sujetos pertenecientes a distintas categorías socio-ocupacionales. La indagación cobró especial relevancia en tanto el trabajo de campo fue desarrollado en una coyuntura particular en Argentina: el primer año de gobierno de la alianza Cambiemos, iniciado en diciembre de 2015, con el cual se cerró el ciclo político de administraciones kirchneristas. En este nuevo contexto se evidenció una reorientación de las intervenciones sociales del Estado, movimiento que generó una intensa polémica pública cuyas marcas es posible rastrear en nuestros grupos de discusión.

En este artículo nos proponemos presentar algunas reflexiones sostenidas en el análisis de los mencionados grupos de discusión, sobre una cuestión en particular: la construcción social del merecimiento de las transferencias monetarias y la relación establecida con el trabajo. El merecimiento constituyó un capítulo central en el tratamiento de la cuestión de las políticas sociales en los grupos y, particularmente, de las transferencias monetarias (en palabras nativas, los “planes sociales”). En estos debates, la valoración de “los planes” se conectaba estrechamente con las formas de merecimiento percibidas como justas para ser destinatario de la acción estatal. Allí también se ponían en juego diferentes modos de valorar social y moralmente a los sujetos asistidos. Examinar los discursos sociales que conforman el sentido común acerca de los principios que sostienen o critican los regímenes de política social y dan fundamento a distintos modelos de Estado resulta de especial relevancia en la actual coyuntura de intensa transformación de los mismos.

La presentación de los resultados se organizará del siguiente modo. Primero analizaremos la relación entre merecimiento y trabajo en la asistencia social. Partiendo de esta conceptualización, presentaremos un breve recorrido histórico sobre la distinción entre asistencia y seguridad social en Argentina, que nos ayudará a comprender los sentidos y la centralidad que adquiere el trabajo como contexto de referencia de los debates sobre el merecimiento de las intervenciones sociales del Estado que se desplegaron en

los grupos focales. En este orden, reponemos la relación establecida entre las interpretaciones sobre las situaciones de “no trabajo”, los modos de distinción entre trabajadores y sujetos asistidos a las que ellas dan lugar y el cuestionamiento de los “planes sociales” como respuesta a estar problemática. El último apartado presenta las conclusiones, a partir de la síntesis y reconstrucción analítica de las miradas, justificaciones y controversias que encontramos en los diferentes grupos de discusión.

1. Políticas y sociabilidades: la cuestión del merecimiento en la asistencia social y su relación con el trabajo

La vinculación teórica entre la política social y el mundo del trabajo operó sobre una oposición construida históricamente entre el registro de la reproducción y el de la producción. El proceso de constitución de un mercado y una civilización “del trabajo” ha implicado la construcción de una barrera entre el fenómeno de la pobreza y el trabajo asalariado, hasta llegar a oponerlos simbólicamente e institucionalmente (Morell 2002). Esta oposición resulta constitutiva de la definición de las formas de integración social o de “utilidad en el mundo” (Castel 1997), procesos en los que las políticas sociales son protagonistas.

Entendemos la política social como la forma política de la cuestión social, en tanto no solo produce y moldea las condiciones de vida, sino que fundamentalmente reconoce y define las necesidades sociales y contribuye a constituir los sentidos del trabajo y de su sujeto, el trabajador, como parte de la producción de formas legítimas de pertenencia social en nuestras sociedades (Danani 2004). Es por ello que “cada modelo de política social, y cada política social ‘real’, son portadores de una pauta de sociabilidad políticamente constituida (y constituyente), que conlleva un proyecto de sociedad” (Danani 2017:81). Las políticas sociales construyen sociedad y son, al mismo tiempo, expresión de la misma.

En este sentido, se torna analíticamente significativa la diferenciación histórica, al interior de la política social, entre la seguridad social y la asistencia. Siguiendo a Castel, podemos caracterizar las prácticas asistenciales por dos factores: la proximidad entre el destinatario de la ayuda social y quien lo asiste, siendo “en la medida de lo posible, un *analogon* de la sociabilidad primaria” (1997:62), destinada a aquellas personas en riesgo de desafiliación social. El segundo elemento, es la ineptitud para el trabajo. La condición de pobreza, e incluso la de indigencia, no es suficiente para ser considerado sujeto de la asistencia: la legitimidad de la ayuda social (y de sus destinatarios) reside en las definiciones, históricamente variables, de la incapacidad de trabajar. La asociación entre la incapacidad para el trabajo y la inserción en la comunidad moviliza la distinción entre “buenos” y “malos” pobres, o pobres “merecedores” y no “merecedores” de asistencia.

Es por ello que el merecimiento refiere a una condición distintiva constituida como una *exigencia moral* que, en el campo de la política social, se despliega sobre el sujeto

destinatario de la misma. Castaño Zapata (2015) distingue tres dimensiones que estructuran el merecimiento: a) la dimensión sociológica, vinculada con determinadas situaciones fácticas de necesidad; b) la dimensión normológica, referida a aquellas regulaciones que institucionalizan la intervención estatal sobre dichas situaciones; y c) la dikeológica, asociada a los valores compartidos, al ideal de justicia social que subyace a las mismas. El merecimiento a la asistencia se sustenta, entonces, en “razones” en estrecha conexión con juicios de valor con pretensión de universalidad. Los contenidos de la condición de merecimiento, que legitiman (o cuestionan) las intervenciones sociales y sus destinatarios, se construyen tanto a partir de un registro institucional que define las condiciones y requisitos formales de acceso a un derecho o prestación, como de un registro no institucional –social, cultural y subjetivo–, vinculado a las representaciones sociales y principios de justicia.² Como argumenta el autor, ser “merecedor” es más que ser “elegible” por reunir características dispuestas normativamente, pues se trata de una cualificación moral. Por eso es que los debates y consensos sobre el merecimiento refieren no solo a la configuración de derechos y obligaciones, sino también a las dinámicas del reconocimiento social y la sociabilidad.

Los criterios de merecimiento que subyacen a un determinado régimen de política social no necesariamente se corresponden con los contenidos de los marcos valorativos sociales. Estos pueden adherir a ellas, o bien someterlas a crítica. En este artículo nos centraremos en analizar los fundamentos que se esgrimen en este registro no institucional acerca de las condiciones y atributos que deben reunir las transferencias de ingresos y sus sujetos destinatarios para devenir legítimos. Intentaremos aportar a la comprensión de la construcción social del merecimiento a partir del análisis de los sentidos que dan diferentes grupos de trabajadores a formas de intervención estatal existentes o ideales y a las poblaciones que requieren de asistencia, y de las polémicas que se plantean a partir de las experiencias y prácticas de aquellos que son designados como tales. Así como Castaño Zapata señala que el merecimiento no constituye una categoría de contenidos “esenciales” sino de significaciones específicas, nuestro trabajo muestra que las características morales exigidas a los sujetos “dependientes” constituyen un objeto de disputa y controversia.³ Esta polémica remite, en suma, a las expectativas sobre los alcances y contenidos de la integración social y del reconocimiento hacia los grupos excluidos de los parámetros de valoración social, principalmente, del trabajo asalariado.

2. Asistencia y Seguridad Social en Argentina: un breve recorrido histórico

La oposición entre trabajo y pobreza ha sustentado un esquema de clasificación y de organización institucional entre asistencia a los pobres y seguridad social a los trabajadores, cuya construcción histórica es posible rastrear en nuestro país. Los análisis históricos sobre la política social en Argentina coinciden en señalar la diferenciación y relación

complementaria entre asistencia y seguridad social (Grassi, Hintze y Neufeld 1994; Soldano y Andrenacci 2005; Danani y Hintze 2011).

Al menos hasta la década de 1980 los derechos sociales se expandieron a partir de la amplitud que adquirió la categoría de “trabajador asalariado”, sobre la cual se construyeron seguros sociales corporativos de amplia cobertura, aunque segmentada. La asistencia, en cambio, se ocupó de quienes quedaron en “los márgenes” del empleo, el vector central de integración social (Soldano y Andrenacci 2005). La pobreza se asoció al estigma de la desocupación aunque, en esta dualidad, la integración productiva, social, cultural de los “marginados” constituyó el horizonte de sentido de las intervenciones asistenciales (Grassi, Hintze y Neufeld 1994).

Desde entonces, la política social delimitó un campo de intensa transformación en el proceso de consolidación de la experiencia neoliberal en el país, pues la misma se caracterizó por “su fervor desocializador del trabajo y del bienestar” (Danani 2017: 82). No solo se reconfiguraron las condiciones de vida, las políticas y las instituciones, sino las grillas de inteligibilidad de la vida social, la definición de los sujetos sociales y las formas de sociabilidad. En ese sentido el neoliberalismo debe ser comprendido en su capacidad de producción de formas de vida, de modos de existencia social que exceden la doctrina ideológica o la imposición de una política económica “desde arriba” (Danani y Grassi 2008; Dardot y Laval 2013; Gago 2015). La connotación negativa que asumieron las ideas de protección y seguridad en nuestro país, condujeron a un proceso sin precedentes de individuación y mercantilización de los seguros sociales. La seguridad social perdía su sentido y capacidad protectora, así como su soporte material: el pleno empleo. El correlato de este proceso fue el establecimiento de una estructura dual de bienestar: un mercado de seguros para los trabajadores asalariados formales, y el recurso de la asistencia pública para quienes se encontraran por fuera del mismo (Danani y Lindenboim 2003).

La nueva estrategia reforzó su contenido asistencial al dirigirse a una categoría de sujetos “vulnerables”, escindidos de la esfera de la producción, así como se disoció la pobreza de las causas del empobrecimiento (Grassi, 2004; Merklen 2005). La exclusión social pasó a entenderse como un resultado previsible de la dinámica del mercado (Grassi 2003). Se produjo, entonces, una transformación del lugar residual que la asistencia social había ocupado hasta entonces, pasando a cobrar centralidad en el campo de las políticas sociales, en tanto el desempleo y la precariedad laboral pasaron a constituir los problemas centrales en los que se expresó la cuestión social.

La crisis económica, social y política de diciembre de 2001 marcó un resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal y el cierre de un ciclo político. A partir de la caída del régimen de convertibilidad, y más fuertemente desde el año 2003, comenzó un proceso de transformación de las políticas económicas, laborales y sociales que contrastó con el

carácter de aquellas del ciclo precedente. El nuevo modelo de Estado se fundamentó –y disputó su legitimidad– en la afirmación de la compatibilidad entre un crecimiento económico “genuino” (basado en el sector productivo y no en la especulación financiera) y la inclusión social, entendida como la integración a partir del trabajo formal, regular y protegido. Por ello, la seguridad social asumió centralidad en el patrón de intervención, lo que movilizó una serie de “contra-reformas” que pretendieron restablecer el carácter público y solidario del sistema y ampliar fuertemente la cobertura.

Tres transformaciones fueron relevantes en este movimiento de contra-reforma: a) la re-interpretación del principio contributivo, como en el caso de la moratoria previsional, a fin de incluir en los sistemas de seguridad social a trabajadores no registrados y desocupados; b) la relevancia asignada a componentes no contributivos para alcanzar a dicho conjunto de trabajadores; c) y el fortalecimiento de las prestaciones de las escalas inferiores de haberes.⁴ Una de las políticas más novedosas del período fue la institución del reconocimiento del derecho a las asignaciones familiares para trabajadores desocupados, informales, por temporada, del servicio doméstico y monotributistas sociales, mediante la creación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 (Decreto 1602/2009).⁵ El alcance de estas medidas fue muy amplio y marcó un quiebre en la Seguridad Social argentina, ligada históricamente a la protección de trabajadores asalariados formales: más de 3,7 millones de nuevos jubilados por la Moratoria Previsional y 3,3 millones de niños, cubiertos por la Asignación Universal por Hijo (ANSES 2015).

La definición del trabajo como eje de la integración social en el discurso oficial condujo a que, desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), se optara por la instrumentación de programas de generación y fortalecimiento del trabajo asociativo y cooperativo para grupos en situación de vulnerabilidad, pobreza y/o desocupación (Hintze, 2007; Grassi, 2012).⁶ Concretamente, las cooperativas se dirigieron a la realización de obras públicas de baja complejidad y otras tareas de mejoramiento barrial y comunitario. Estos programas intentaron distinguirse de los planes asistenciales de la década anterior, por un lado, a partir de concebir el ingreso que brindaban a los destinatarios como una retribución por el trabajo realizado en cooperativas. Por otro, mediante la búsqueda del fortalecimiento de nuevas organizaciones de trabajadores, como parte de una direccionalidad política e institucional hacia la conformación de espacios colectivos de trabajo y capacitación orientados por los valores de solidaridad, inclusión y compromiso con la comunidad (Hopp 2017a).

La elección de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación, en diciembre de 2015, señala un quiebre en la orientación general de las políticas públicas, poniendo en el centro la reducción del déficit fiscal. El nuevo discurso oficial se sostiene en una confrontación directa con los sentidos que guiaron las políticas del ciclo previo. La profunda transformación de la política económica incluyó una fuerte devaluación de la moneda, apertura

económica, eliminación de retenciones a la exportación de productos agrícolas, quita de subsidios a servicios públicos, entre otras medidas que favorecieron a los sectores agroexportador, financiero y a empresas de capital concentrado en desmedro de las PyMES y la industria local. Todo ello en un contexto de creciente inflación, acompañado del aumento del desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios (CESO 2016).

El campo de las políticas sociales también experimentó transformaciones. En el marco de una relativa continuidad de las transferencias monetarias inscriptas en los campos asistencial y de la seguridad social, se produjeron algunas alteraciones en los sentidos de las políticas y en la definición de su sujeto de referencia.⁷ Una de las más relevantes tiene que ver con el cierre de la Moratoria Previsional y su reemplazo por una Pensión Universal para el Adulto Mayor de carácter no contributivo;⁸ se estableció así un régimen diferenciado para los sujetos sin la cantidad de aportes suficientes para obtener una jubilación ordinaria, a diferencia del reconocimiento que realizaba la moratoria del trabajo realizado en condición de informalidad. Recientemente, la aprobación de una reforma previsional en el marco de una intensa conflictividad social alteró la fórmula de movilidad de los beneficios, lo que junto a lo anterior señala un nuevo proceso de transformación del sistema.

En el caso de los programas del Ministerio de Desarrollo Social mencionados, se realizaron modificaciones normativas enfatizando la formación laboral y el fortalecimiento de la empleabilidad de los destinatarios (Res. MDS 456/16, 592/16 y 2055/16), que desplazaron la relevancia asignada al trabajo asociativo y a la figura de las cooperativas como forma de organización del mismo. En diciembre de 2016 se sancionó la Ley 27.345 que prorroga la Emergencia Social hasta el año 2019 y explicita la paulatina reestructuración de los programas sociales existentes y la transferencia de recursos hacia la instrumentación de un Salario Social Complementario, destinado a los trabajadores/as de la economía popular inscriptos en un Registro creado por la misma Ley. Finalmente, en febrero de 2018 se eliminaron los Programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”. Sus destinatarios fueron transferidos a “Hacemos Futuro”, la nueva línea de política social creada en la órbita de la Secretaría de Economía Social, con el objetivo de “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social” y fomentar su “progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (Res. MDS 98/18).

Este breve recorrido señala la centralidad que adquirió la asistencia en el campo de la política social nacional desde fines del siglo XX, así como la progresiva masividad del alcance de las modalidades de transferencia de ingresos. En contraste, la definición de sus problemas, sujetos de referencia y objetivos se alteraron en sucesivos ciclos históricos y continúa haciéndolo hasta la actualidad. Ante estas reconfiguraciones interesa problematizar la relación entre los registros institucional y social por los que discurre la

definición del merecimiento de la asistencia, a fin de reflexionar sobre las condiciones de legitimidad de las transformaciones en curso.

3. Metodología

Los grupos focales o de discusión constituyen una técnica orientada a construir una situación de interacción social bajo condiciones controladas para captar la visión de un grupo determinado respecto de una serie de cuestiones problemáticas propuestas por la coordinación. Lo característico de esta técnica es su trabajo con el habla, la recreación por parte del grupo constituido de una situación discursiva cuyo campo semántico viene determinado por el investigador. Esta herramienta permite captar las articulaciones entre el discurso social, el sentido común y la expresión individual, habilitando el análisis sobre una trama de discursos y prácticas, debates y controversias, que constituyen los temas propuestos. Es por ello que “el grupo actúa como una retícula que fija y ordena (...) el sentido social correspondiente al campo semántico [propuesto]” (Scribano y Fraire 2008:117).

Estas características de los grupos de discusión nos llevaron a incluir su realización en nuestro trabajo de campo. Buscábamos ahondar en los sentidos que construyen distintos grupos de trabajadores acerca del Estado y las políticas sociales, prestando especial atención a los fundamentos por los cuales determinadas intervenciones sociales devienen (o no) legítimas. Nos interesaba sumergirnos en los consensos y las controversias surgidas en cada grupo y en la serie compuesta por estos, acerca de los principios de justicia asociados a dichos fundamentos. En estas situaciones de discusión colectiva podríamos seguir la huella de las identificaciones de grupo, de las distinciones respecto de otros, y de las valoraciones sobre los miembros “dependientes” de la sociedad y las intervenciones estatales destinadas a ellos. A su vez, la técnica posibilitó captar estados de opinión pública y reacciones coyunturales, lo que se tornó especialmente interesante dada la particular situación del país al momento de su realización.

Los grupos fueron conformados de acuerdo a una segmentación por categorías ocupacionales. La hipótesis subyacente era que la inserción laboral tiene un peso preponderante en la determinación del *lugar social* de los sujetos, desde el que se conforman las representaciones y visiones del mundo, los modos y condiciones de vida.⁹ De este modo, fue elemental la construcción de las categorías que definieron nuestras “clases en el papel”. Éstas se distribuyeron para la conformación de los grupos de discusión, procurando lograr un balance entre proximidad social y heterogeneidad en las inserciones ocupacionales concretas, residencia, género y edad.¹⁰ Se realizaron dos sesiones de discusión para cada uno de los siguientes grupos, durante los meses de septiembre y octubre de 2016 en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires:¹¹

- Obreros/as formales y trabajadores/as autónomos/as informales.
- Trabajadores/as del servicio doméstico (registrados/as o no) y trabajadores/as autónomos no registrados.
- Trabajadores/as rutinarios/as de los sectores público y privado. Comprende a quienes se desempeñan en tareas eminentemente administrativas.
- Profesionales con formación universitaria, con un ejercicio liberal-autónomo.
- Cooperativistas: asociados/as a cooperativas de trabajo y pertenecientes a cooperativas creadas por los Programas Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”.¹²

En cuanto al análisis, en una primera instancia realizamos una lectura “horizontal” de las sesiones de discusión, buscando identificar temas comunes, términos en los que se expresaban los problemas identificados, los modos en que entendían que esas cuestiones sociales debían ser abordadas, y sus experiencias y vínculos con el Estado y las políticas sociales. Luego, profundizamos en la distinción de las visiones compartidas y las controversias en cada grupo focal, entre distintas sesiones de iguales categorías ocupacionales, y de manera transversal. Asimismo, distinguimos los temas emergentes de aquellos planteados por la coordinadora. Progresivamente, fuimos construyendo categorías que nos permitieran comprender los sentidos del trabajo y de la política social, y los fundamentos y principios de justicia que organizaban los debates en torno a distintas formas de intervención estatal.

La cuestión de los “planes sociales”, el trabajo y el “merecimiento” de la asistencia social que analizaremos, fue uno de los temas que tuvo una presencia transversal y generó intensos debates en todas las categorías ocupacionales. En este artículo, tomaremos los grupos focales realizados con trabajadores/as rutinarios del sector público y privado, los/as cooperativistas y destinatarios/as de los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” y los/as obreros/as y trabajadores/as informales. La selección de las mismas obedece a que son próximas en el espacio social, aunque también lo suficientemente diversas en cuanto a su experiencia con las políticas sociales, lo que nos permitió un ejercicio de contrastación para el análisis del material producido.

4. La centralidad del trabajo en la discusión sobre merecimientos y planes sociales¹³

Los debates acerca de los merecimientos y la justicia de las políticas de transferencia de ingresos, así como sobre las características que éstas deberían asumir, encuentran en el trabajo un contexto de referencia central.

Identificamos algunos nudos de significado respecto del trabajo que atraviesan transversalmente a las distintas categorías ocupacionales con las que conformamos los grupos de discusión. Entre ellos, el sentido del trabajo como eje definitorio de la pertenencia a la sociedad: en virtud del aporte productivo al conjunto, en el trabajo se encontraría el núcleo de la valía de los sujetos. El trabajo *construye* a la sociedad, no solo porque crea la riqueza sino porque la organiza, articulando derechos y obligaciones, aportes y aspiraciones legítimas sobre qué dar y qué beneficios se van a percibir. El trabajo emerge como vector de subjetivación y soporte en la construcción de identidad y del proyecto de vida propio. Se plantea como fuente de reconocimiento de los otros y de la autovaloración. En ese sentido, hallamos múltiples referencias en los grupos de discusión al “aprendizaje” de los participantes, desde su hogar y a través de distintas generaciones, de la “cultura del trabajo” y “del esfuerzo” y de los valores morales asociados a ellos.¹⁴

Y: Estoy de acuerdo con que haya gente que necesita [programas sociales]... [Pero] más que el dinero, por ahí darles otro tipo de ayuda... (...) Necesita otros medios, ayudarlos a sembrar, es [Argentina] un país que tiras una semilla y crece. Hacer cosas, oficios también.

E: ¿Por qué te parece que eso es mejor ayuda que el dinero?

Y: *Porque el país crece.* Porque si vos *producís* en algún momento vas a tener que vender. A los mismos el país, si haces más, vas a tener que exportar. A mí me parece que *crece el país, no con planes que la gente no hace nada.*

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 4)

Estos sentidos no son absolutos sino relacionales: se despliegan en diálogo y contraste con otros modos de ganarse la vida y de participación social. En algunos grupos focales, la vida anclada en el trabajo propio se reafirma en su valía distinguiéndose de los “planes sociales”, como política de Estado y modo de vida de “otros”. El sentido del trabajo como clivaje identitario, como fundamento de la solidaridad y de la integración

a la sociedad, promueve una mirada de quien es asistido como un “otro” moralmente distinto, no adscripto a la cultura del esfuerzo y sostenido por la comunidad sin realizar aportes de ningún tipo. Siguiendo a Georg Simmel, Paugam (2007) plantea que lo que hace que una persona sea considerada pobre (y nada más que pobre), es precisamente, la ayuda que recibe públicamente. Cada sociedad define y confiere un estatus diferente a quienes otorga asistencia y en esa relación de interdependencia se construye la identidad, la valoración y las formas de reconocimiento de los sujetos y grupos asistidos.

E: Esto de la autovalía, ¿cómo ustedes, en el día a día, entienden su autovalía?

G: *Trabajando.*

A: *Logrando.*

L: *Conservando el trabajo también. Hay mucha gente que falta por cualquier cosa. Yo he ido con fiebre a trabajar[...] Me parece que acá falta cultura de trabajo.*

E: ¿Y qué es eso? La cultura del trabajo, porque muchos me mencionan esto.

L: *Que la gente tome el trabajo como una responsabilidad. Como que vos vivís de tu trabajo y no pongas cualquier excusa para faltar. Yo tengo a mi hijo trabajando hace 3 años que aparte de estudiar trabaja.[...] El chico fue aprendiendo de los padres, primero obviamente escuchan, ven como es el movimiento en la casa y me dijo: ‘mamá yo quiero trabajar y ganar mi propia plata’.*

E: ¿Esta es la cultura del trabajo?

C: *Ya de por sí la cultura, la educación es todo.*

E: ¿Y eso de que depende?

L: *De la casa.*

C: *De nosotros.*

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 11)

F: [discutiendo sobre alternativas a la existencia de “planes”] *Hacer algo a cambio, no ir a aplaudir y el choripán ¿qué hiciste por la sociedad además de cobrarlo?”*

(Trabajadores/as rutinarios/as. Grupo 2)

A diferencia de esta red de sentidos sobre el trabajo, presente en los grupos de obreros y trabajadores informales y de empleados rutinarios, quienes vivieron en su propia experiencia las dificultades para conseguir un empleo o son titulares de un programa social, discuten la representación dominante que los estigmatiza y el mandato social que lleva al trabajo en cualquier condición (expresado en la valoración positiva de concurrir al trabajo, aun estando enfermo: “he ido con fiebre a trabajar”).¹⁵ Desde otro lugar social se problematiza la idea del trabajo como pura obligación que pesa sobre los sujetos considerados carecientes, vagos o incapaces, pero que en sí mismo no es objeto de ningún tipo de protección, reconocimiento o garantías.

Aquellos participantes que son destinatarios de programas sociales, acuerdan con la idea general del trabajo como vector central de la integración social. Ello se expresa justamente en una diferenciación fundamental entre el plan y el trabajo, asociada inmediatamente a la demanda de otra forma de intervención estatal que posibilite acceder a un *trabajo genuino*. Este acuerdo respecto de la incapacidad del plan para garantizar el reconocimiento no se fundamenta en la necesidad de que todos aporten por igual al crecimiento de la sociedad, sino en las desigualdades de clase, de acceso al mercado laboral y en el propio deseo de formar parte de ese mundo del trabajo para poder contar con la seguridad y los derechos que éste garantiza:

P: (destinataria del Programa Argentina Trabaja): *A mí me gustaría que abran industrias, trabajar, hacer otra cosa, cumplir un horario... porque es solo una hora y media... yo quiero trabajar... un laburo de 6 horas, 8 horas, lo que sea (...).* Lo que yo hago es trabajo insalubre, ¿me entendés? Por eso me gustaría estar dentro de la Municipalidad. Nosotros estamos barriendo la mierda de los perros, hay cloacas que salen a las calles... la mierda de la gente de las casas... y nosotros barremos eso.

D: ¿Pero no tenés el sueldo de barrendero común?

Voces: ¡Nooo! Los del plan. Sin aguinaldo, sin nada.

P: No. \$3400 pesos.¹⁶ *Es un trabajo insalubre.[...]*

S: (destinataria de Ellas Hacen): *Está perfecto, que eliminen los planes pero que generen trabajo, que abran industrias...* Mi marido es aparador de calzado, de 30 aparadores del año pasado, ahora están quedando 10, los más antiguos, y no se les puede largar por largar nada más... entonces el patrón está haciendo malabares para tratar de cortar, quizá aunque no tenga pedidos para mantener a esos 10 antiguos... entonces uno está diciendo cómo sacarse esto pero

*no vemos un...no sé, para nosotros los que estamos muy abajo es como que todas las luces son prendidas para los que están arriba. La luz se ve desde arriba nada más, de abajo todo oscuridad.*¹⁷

(Cooperativistas y destinatarios/as de Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 9)

La centralidad del trabajo en la construcción de identidades resulta un eje insoslayable para comprender las demandas de reconocimiento, las retribuciones esperadas por el aporte productivo realizado a la sociedad y las distinciones frente a un otro social y moralmente distinto, asociado con el “no trabajo”. Recurrimos a la idea de “no trabajo” para referirnos a diversas situaciones que se alejan del ideal de trabajo “normal” (Grassi y Danani 2008) y que, por ello, conforman un espacio ideal caracterizado por la inscripción de una falla o carencia. En su dimensión simbólica, el “no trabajo” se asocia con la pobreza y el desempleo y su efecto es el desconocimiento de otras modalidades de ocupación y de producción de valores de uso diferentes al trabajo asalariado (las changas, el autoempleo, el trabajo doméstico y de cuidado, las tareas que se realizan en el marco de programas sociales, etc.).

Los modos históricamente variables de identificar, explicar y dar sentido a las situaciones de “no trabajo” suponen construcciones y cualificaciones morales diversas en torno a los sujetos afectados. Asimismo, son un elemento clave para comprender el “deber ser” de las políticas sociales y la “justicia” o “injusticias” asignadas a las transferencias monetarias. Nos dedicamos a ello en lo que sigue.

5. Trabajo y planes, trabajadores y asistidos: explicaciones del “no trabajo” y formas de reconocimiento

Los sentidos del trabajo que relevamos entran en formas de autopercepción sostenidas en la trayectoria laboral, propia y familiar, junto con una reiterada distinción respecto de los destinatarios de programas sociales de transferencias de ingresos.

La expresión utilizada en los grupos de discusión “vivir de planes”, señala la idea de que estos delimitan formas de vida y opciones morales arraigadas. La permanencia en la situación de desempleo se explica, en ocasiones, por una pérdida intergeneracional de la cultura del trabajo, que condensa sus efectos negativos en los más jóvenes. Los argumentos que se esgrimen al respecto coinciden mayoritariamente con la percepción de la juventud como un grupo problemático, desligado de la “cultura del trabajo” y de la retórica meritocrática “del esfuerzo” (Chaves, Fuentes y Vecino, 2017).

N: Hablando de gobierno... *el gobierno anterior creó mucha gente ignorante con planes* y con todas cosas que vos decías... ‘tengo esta plata así’... ‘¿para qué voy a trabajar si tengo esta plata?’... *Hoy en día, no quieren trabajar*. Si un pibe hay que llamarlo... El otro día vino el pintor y me dice ‘no... no tengo a nadie’. Porque no quieren trabajar. Por más que les paguen \$200, \$300 si es plata, vas a trabajar igual.

E: ¿Por qué no quieren trabajar?

N: Porque no, no. ‘Por eso no trabajo’. Y se cansan, trabajan uno o dos días y están cansados.

E: Pero ¿y de qué viven?

P: Y...de planes la mayoría.

C: Algunos tienen planes.

E: ¿Viven de planes? (...)

R: Si ve al padre que está todo el día en la casa, el chico ve eso.

M: Sigue los pasos del padre.

R: *Antes tu papá te decía ‘o estudias o trabajas...’. No te quedaba otra.*

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 4)

Sin embargo, en la discusión emerge un contra-argumento que problematiza las condiciones sociales y laborales en las que esos jóvenes deben insertarse y crecer para formar parte y ser plenos miembros de la sociedad. La propia experiencia de ser destinatarias de programas sociales (y la de sus hijos en relación con ella) se pone en juego para cuestionar la visión dominante. Este es el caso de una de las destinatarias del Programa “Ellas Hacen”:

E: Algo que escuchamos es esto de la cultura del trabajo. ¿Qué me dicen con respecto a esto?

C: (destinataria de Ellas Hacen): *La juventud viene muy vaga...* porque eso no se lo implanta desde la casa, la enseñanza empieza por casa. *Está perdida la juventud...*

D: Gente de *menos de 30 años, jintomable!* [para un trabajo].

E: ¿Están de acuerdo con esto de que tiene mucho que ver con los padres? ¿O tiene que ver con otras cuestiones?

S: (destinataria de Ellas Hacen): *¿Qué se le ofrece a la juventud hoy en día? A alguien de 17 o 18?... lo fácil. Yo escuche que iban a eliminar todos los planes porque*

mantienen y fomentan vagos y ahora estamos llegando a diciembre y nos quieren tapar la boca con un bono de 1000 pesos, entonces... *está perfecto, que eliminen los planes pero que generen trabajo, que abran industrias...*

(Cooperativistas y destinatarios/as de Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 9)

En cambio, en otro de los grupos la distancia social, pero fundamentalmente moral, moviliza el temor hacia el lugar social que la juventud encarna, hacia figuras percibidas como desenganchadas del mundo laboral, del estudio y, en términos más generales, de ciertas coordenadas normativas básicas que orientan la sociabilidad; y que por ello son comprendidas como pura alteridad que debe ser controlada.

W: Yo creo que *si le das un plan les tienen que dar de pronto una capacitación. Mínimo. Capacitarlo para algo o enseñarle algo a la persona porque si le das el plan y no los obligas a nada se desperezan, se quedan tranquilos y como en la vida cotidiana empiezan a buscar de hacer... como quien dice... hasta maldades y ahí empieza todo.*

N: Que *se vuelven vagos, sí.*

W: Entonces *tienen que tener una obligación, un chequeo, tienen que presentarse a algún lado, controlarlos.*

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 4)

F: Yo creo que si no tengo trabajo y lo busco y no lo encuentro y me dan plata el gobierno, lo acepto. Sigo buscando y no encuentro, bueno *denme para hacer algo no sé, te limpio una plaza, te pinto, no me quedo en mi casa viendo la tele (...)*

I: El hecho es ese, vos por ahí estás fuera un montón de horas, lejos de tu hijo, de tu pareja, de tu familia, (...) trabajé toda la semana y *ver que por ahí otro cobra plata sin hacer absolutamente nada*, y vos decís: 'yo me estoy esforzando, ¿para qué?'. (...) Si yo lo hago *¿por qué el resto no lo hace?*

E: Y ahí una pregunta, (...) ¿acordáis por ejemplo con que el Estado no de más planes?

I: No, no, que dé los necesarios, que dé pero que controle y *que devuelva algo a la comunidad. Pero no*

te exijo, que yo trabajo 8, 10 horas, que no trabaje lo mismo que yo pero 2 o 4, como dice ella, se perfeccionen y a su vez que trabajen.

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 3)

Estos argumentos se asocian con un cuestionamiento hacia los “planes sociales” en virtud de sus efectos negativos, morales y sociales que reforzarían la descalificación, la pérdida de la cultura del esfuerzo y de la incapacidad de realizar un aporte valioso a la sociedad. La propuesta planteada respecto de asistir a quien lo necesita con la condición de brindarle “otros medios” para que pueda producir, remite a la idea liberal sobre el progreso material de la sociedad que se realiza a partir de la contribución de cada individuo a ella. Desde esta perspectiva, Schmidtz (2000) representa el funcionamiento de la sociedad como una marea intrínseca que hace subir a los barcos que toca y deja atrás al resto. Esta metáfora interpreta la sociedad a partir de un movimiento “natural” (el mercado) que empuja a quienes participan en él, pero deja atrás a aquellos que no lo hacen, ya sea porque son improductivos y no logran contribuir al progreso social o bien porque no pueden responsabilizarse por su propio bienestar o no son capaces de realizar algo valioso para el conjunto. Esta forma de comprender el funcionamiento social que desconoce e invisibiliza los soportes sociales e institucionales necesarios para ello, da fundamento al rechazo del “plan” como estrategia de intervención sobre las situaciones de desempleo o pobreza. Al mismo tiempo que coloca al sujeto destinatario de la intervención pública como una carga para la sociedad que debe sostenerlo, sea éste o no responsable de su situación.

Frente a la asociación de los “planes” con la vagancia y el desconocimiento de los destinatarios como miembros plenos y valiosos para la sociedad, quienes han participado de los programas sociales discuten la mirada que homogeneiza las distintas experiencias que se despliegan en el marco de las políticas, poniendo de manifiesto los logros personales y colectivos que esta forma de intervención estatal habilita. Esto se percibe sobre todo en los grupos de cooperativistas y destinatarios de “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, en los que algunos participantes destacaron el esfuerzo por salir adelante y superar la situación en la que se encontraban previo al ingreso al programa:

S: Por eso *duele* cuando se escucha que *todos los que reciben plan son vagos*. Sabes lo que cuesta levantarse a las 5 de la mañana para llegar a la universidad a las 8.30, 9 porque tenés que viajar de González Catán, tomarte 3 colectivos y llegás a Constitución y se te cancela el tren que te llevaba a horario.[...] y también le digo a cualquiera que me encuentre, porque esta *es nuestra oportunidad...* es la oportunidad

para relucirnos y hacer las cosas bien, para que los que tanto se llenan la boca diciendo que no servimos para nada o que somos vagos... hay que *demonstrar* que *de verdad hubo gente que utilizó ese tiempo para algo valioso* [...].

L: [...] pero *yo sí aproveché las oportunidades que me daban. Yo quiero estudiar gastronomía, hice curso de auxiliar de familia, de cuidador de persona. Aproveché todo ese tiempo de oportunidades.*

(Cooperativistas y destinatarios/as de Programa “Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 9)

El contrapunto está dado por otros casos en los que se cobra “sin hacer nada”, sin dar algo a cambio:

M: Para “Argentina Trabaja” yo trabajo cuatro horas en el Municipio de Quilmes. Todos los días, de lunes a viernes. Hay gente que, *por supuesto que hay grupos que no van, porque no hay un control en sí. Yo voy. Yo tengo una planilla que me firma el encargado de mantenimiento.* Me la firma todos los viernes. Y yo presento la planilla en Empleo. Ahí mismo, en el edificio. Voy, la presento, tiene mi nombre y mi apellido, mi número de documento. Yo misma lo firmo porque nadie se encarga de mí. Mi grupo de cooperativa está dividido. Antes éramos un grupo que estábamos en el gobierno de Cristina, estábamos en una delegación. Después... digamos... *El tema era trabajar. El tema era trabajar. No importaba dónde pero bueno... el tema era trabajar.* [...] Siempre quise cambiar, dejar la cooperativa. Porque cuando me ofrecieron y entré me pintaron que era para trabajar en el barrio, que ibas a cobrar un sueldo, bueno... *la obra social que tengo es la del sindicato de los empleados de comercio. Es muy buena. Es lo único bueno que rescato de la cooperativa. [...] no tengo recibo, no tengo aguinaldo.*

(Cooperativistas y destinatarios/as de Programa “Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 10)

Para comprender esta mirada y las discusiones que plantean respecto de la política social, del trabajo y de los derechos asociados a la condición de trabajador/a, es importante contextualizar estos discursos en la experiencia de los programas de promoción de cooperativas implementados en el período 2003-2015 que describimos anteriormente, en particular por su objetivo de integración social a través del trabajo y el reconocimiento de derechos que impulsaron para trabajadores históricamente excluidos del sistema de seguridad social. Este marco de sentido que se intentó construir a partir de los valores, principios y prácticas de la Economía Social y el cooperativismo en espacios colectivos de trabajo, atraviesa los discursos y da fundamento a la distinción entre los *planes* definidos como aquellas experiencias en las que se cobra sin trabajar y los *programas* de capacitación, trabajo e inclusión social como “Ellas Hacen” en los que participan. Esta diferenciación es tanto un medio para discutir el valor social de estas iniciativas, cuya legitimidad es permanentemente puesta en cuestión, como una forma de evadir el estigma ante el desprestigio que afecta a sus protagonistas. Tras ella, la categoría de “planes” permanece en un registro negativo, asociada al “no trabajo” o a un trabajo devaluado en tanto fuente de derechos y reconocimiento social.

N: (socia de cooperativa gráfica): (...) Cultura del trabajo me hablás, ¿qué trabajo me hablás? Trabajo genuino. Yo lo que sí entiendo y respeto es la postura de mucha gente que dice, “bueno, planes sociales”, sí, son planes, ¿están tirando la plata? No, yo *conozco fehacientemente que laburan*. (...) Pero este tipo de cooperativas, se tendría que haber profundizado. O sea, ser un *laburo genuino*. ¿Sí? Para mí tendría que haber sido el proyecto de que una empresa privada, más el dinero que da el Estado, entonces hacemos un sueldo, como quiere acá encarar la compañera. *Pero no es trabajo genuino. No es trabajo, no lo hay.*

(Cooperativistas y destinatarios de Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 10)

Entre los argumentos de rechazo hacia los programas de transferencias estatales, emerge también un sentido espurio de la política, ligada exclusivamente a la búsqueda del interés personal y al clientelismo. A esta mirada, se contraponen una perspectiva que recoloca el foco del problema en la responsabilidad individual y colectiva por el uso que se hace de los recursos públicos y en la capacidad para aprovechar las oportunidades que se les ofrecen.

C: (Destinataria Ellas Hacen): *Existen las dos partes [...] Están los que son arreglados políticos y los que realmente quieren trabajar. [...] que se rompen el alma*

por llevar el peso a su casa... *a esos 8 no se los ven trabajar y ven al resto... que son unos vagos, entonces por eso está mal visto el programa.*

R. (cooperativista): También tiene que ver mucho con esto de la política, la política te agarra y utiliza los planes para rosquear a sus propios punteros. *La gran mayoría de gente que tiene deseo de trabajar no accede a los planes, porque cada uno de los punteros va metiendo a su familia. [...]*

L: (Destinataria Ellas Hacen): El programa está espectacular, el tema es que *nosotros* como sociedad, como ciudadanos *no queremos hacernos responsables* de tener una empresa, porque eso es lo que es una cooperativa, y *tomar las responsabilidades y las riendas de nuestra propia empresa.*

(Cooperativistas y destinatarios/as de Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 9)

De este modo se presentan dos lecturas alternativas del desempleo: una mirada moral e individual; y otra orientada a discutir el estigma de los titulares de programas sociales desde la experiencia de la desocupación. Entre estos dos “extremos” emergen otro tipo de argumentos que expresan la desigualdad de oportunidades en el acceso a la educación y a los puestos de trabajo. En este sentido, participantes de los distintos grupos se refieren a la discriminación simbólica hacia los sujetos que habitan en “villas de emergencia” u otras zonas desprestigiadas en entrevistas laborales. Las “zonas marginales” se vuelven en estas explicaciones “zonas marginadas” por el propio abandono estatal y la segregación respecto de los servicios públicos, en la que el deterioro de la educación cobra un peso determinante. Estas interpretaciones dan cuenta de que las “opciones personales” dependen, en realidad, de una estructura de oportunidades y de esos soportes sociales e institucionales invisibilizados y desigualmente distribuidos.

A: Por supuesto... Hay una vulnerabilidad increíble y no hablo de gente que vive al margen de la ley ni mucho menos, que sea marginal. *A veces la marginalidad proviene de los gobiernos, de las políticas sociales y económicas que empujan a la marginalidad.*

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 3)

En otros momentos del debate, el desempleo emergió en su relación con las formas de crecimiento o desarrollo económico seguido por el país, estableciéndose una relación con la coyuntura en la que se realizaron las sesiones grupales. Las coordinadas macroeconómicas que asumen los gobiernos constituyen modelos productivos con capacidad de crear o destruir puestos de trabajo, incidiendo en las condiciones de vida. Por ejemplo, se advirtieron los efectos negativos de la creciente inflación y del incremento extraordinario de las tarifas de los servicios públicos en el desempeño de las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, algunos/as participantes visualizan que sus propias inserciones *dependen* de las políticas estatales para fomentar ciertos sectores de actividad privada.

E: Algo concreto. Dame un caso concreto. ¿Hay algo hoy que te está prestando el Estado?

S: (trabajadora en una empresa de cosméticos): Me da la posibilidad para poder trabajar y me da el dinero que necesito para vivir. (...)

E: ¿Cómo es que te lo presta, cómo te lo da?

S: Yo cumplo con mi trabajo, el Estado es el que me da la oportunidad de poder trabajar. (...) *Me da la posibilidad de que la empresa pueda producir.*

E: ¿Y por qué el Estado le da esa posibilidad a esa empresa?

S: Ellos nos hacen entender, los dueños, que tenemos ayuda.

E: Los demás (...) ¿Dependemos en algo del Estado?

D: (trabajador en una fábrica de envasado): De las decisiones que toman. [...]

G: (trabajadora en una fábrica): Si el Estado me sube el doble a todo lo que estoy pagando entonces dependo porque ya no puedo pagarlo.

(Obreros/asy trabajadores/as informales. Grupo 3)

I: (trabajadora en cooperativa metalúrgica): A nosotros, por lo menos *a nuestra cooperativa, el gobierno de Macri nos arruinó.* Porque la luz, de estar pagando 42.000 pesos por mes, más o menos, ahora estamos en los 260.000 mensuales. Que eso, de todas las ganancias que uno va formando para tener un capital, lo tuvimos que ir sacando. Sacamos de esos capitales que la cooperativa tenía para, en vez de poder invertirlos, tener que pagar los servicios. [...]

E: Los demás, ¿en qué cosas se van fijando a la hora de medir cómo un Estado, en los niveles que sea, contribuye o no a nuestro mantenimiento, a nuestro bienestar? ¿En qué cosas ponemos el foco?

L: (trabajadora en cooperativa gráfica): En este momento estamos en un momento de ajuste total. O sea, las cooperativas la están pasando súper mal. Y las [empresas] recuperadas, también. [...]

A: (trabajador en cooperativa de producción de pintura): Está complicado. *Nosotros tenemos parada una máquina y no la pensamos poner en marcha por el incremento de gas. Sumado a la recesión. Es imposible.* Es más, estamos considerando traer cosas de afuera y no fabricar.

L: (trabajadora en cooperativa gráfica): *Nos complica también en armar presupuestos. Todos los días cambian las cosas.*

(Cooperativistas y destinatarios/as Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 10)

Estos diversos argumentos ponen de relieve la situación de carencia, necesidad o las dificultades que atraviesan miembros de la sociedad, inscribiéndolas en un registro que no es puramente individual. Ello moviliza el reconocimiento de la pertinencia de una acción de ayuda e intervención por parte del Estado que matiza el cuestionamiento radical hacia “los planes”, ampliando también los sentidos asociados a la política social y dando lugar al reconocimiento de soportes institucionales para el sostenimiento del trabajo.

O: Catamarca es [una provincia argentina] muy sencilla y más de la mitad tiene el plan social y son gente buenísima. *No hay trabajo, si no hay industria, no hay trabajo, no hay billete, panza, la comidita... No hablemos más de nada ni de la gente, porque no hay trabajo.* Es más, lo poco que había (...) se inventaron en España cosechadoras que un tipo con una máquina, *ya no necesitás a la gente para cosechar (...).* *Y esa gente ¿el Estado qué hace? ¿Qué se mueran? ¿Qué se maten?*, decir que son pocos habitantes en Catamarca. Y los planes sociales, como decís vos, son mil pesos y la vida igual o más cara que acá, lo único barato es el membrillo, dirían las viejitas del barrio, pero *la vida vale igual...* me parece muy bien.

(Trabajadores/as Rutinarios/as. Grupo 2)

Finalmente, resta destacar que esta diversidad de argumentos por lo general no dio lugar a la emergencia de una controversia expresa, pese a que estos puedan pensarse, a priori, como mutuamente excluyentes: los argumentos de matriz moral e individual acerca del desempleo conviven con otros que advierten factores de responsabilidad colectiva y, en ocasiones, se producen modos de ensamblaje entre estos. Un ejemplo de estos ensamblajes complejos es la distinción que muchos participantes realizaron entre “programas” y “becas”, destinados al trabajo y la formación, valorados positivamente, de “los planes” a los que se asocia un estigma.

Fueron pocos los momentos en que en los grupos se conformó un diálogo polémico a partir del cuestionamiento al argumento moral e individual sobre el desempleo, que se presentaba de forma sólida y reiterada. Los cuestionamientos directos visibilizaban el carácter ideológico de estas lecturas, haciendo aparecer -por debajo de éstas- múltiples formas de desigualdad, distinción y estigmatización:

D: ¿Puedo hacer una pregunta? Yo, gracias a dios, trabajo y *no me tocó* cobrar un plan pero quiero saber cuánto es un plan, porque capaz que cobrás dos mil pesos y una familia no vive con dos mil pesos... Incluso con el tema de la Asignación Universal por Hijo... la cantidad de cosas que escucho decir... ‘tienen hijos los negros para poder cobrar el plan’... ¿De verdad pasa eso? Porque si pasa, eso a mí me sorprende. *Tener un hijo para poder cobrar dos mil pesos por mes me parece irreal. Creo que es una ayuda para todas las familias humildes.* Creo que hay oportunismo que dicen que si pueden cobrarlo, lo cobran pero no creo que vivamos con eso realmente y que puedan vivir por mes. *Considero que hay algo más de eso.*

E: ¿Qué es ese algo más?

D: Que cada uno se las arregla de otra manera. No creo que con dos mil... no sé cuánto es una asignación y cuánto es un plan pero con respecto a distintos tipos de planes como Procrear... yo creo que eso ayuda a muchísima gente (...). *No hago política* pero si estaba con el gobierno anterior porque si tenía la *integración social*. (...) Te doy un ejemplo. Hay gente que tiene mucha plata y no está de acuerdo en compartir unas vacaciones en Cuba con un negro villero y el “negro villero” hace dos años se podía ir a... Negro villero estoy diciendo entre comillas (...). Las familias ricas les llaman negros villeros, *que somos los trabajadores*

en realidad, para ellos nosotros somos esa clase de persona y nosotros estamos ahí o cualquier persona trabajadora en un lugar a donde antiguamente acostumbraba a ir solo la clase alta y para ellos es chocante. Yo creo que lo que hizo el gobierno anterior es tratar de achicar la brecha entre los más ricos y los más pobres, que los más pobres tengan un poquito más.

(Obreros/as y trabajadores/as informales. Grupo 11)

S: (trabajadora cooperativa gráfica - audiovisual): *El resentimiento de la clase media, que pudo acceder a un montón de cosas que la clase baja no pudo, o no puede. Y entonces no les deja ver la necesidad de ciertos planes y programas que se necesitan, orientados a estas clases más vulnerables.* Desde ese punto de vista, el punto de vista de la clase media, trabajadora, se ve como que la plata les cae del cielo de pronto. No llegan a ver el porqué de la necesidad.

N: (destinataria Ellas Hacen): Y de repente tampoco saben el laburo que hace, ponele, yo te digo *Argentina Trabaja*. [...] Para empezar, estamos diciendo que estas prestaciones, los planes, lo que sea... *Había que salir con eso porque no hay un mango.* Si hoy no alcanza, y estamos hablando de Argentina Trabaja y de otros programas, 3.400 pesos, ¿no es cierto? Calculá... O sea, antes le podías comprar la zapatillita, un montón de cosas antes.

Voces: Podíamos ir al cine antes. (Risas).

N: (destinataria Ellas Hacen): ¿Era un pecado, o sea, acceder a beneficios de clase media? Ir al cine, poder comprar zapatillitas, llevarlos al cine, por ejemplo. Un montón de cosas que hoy por hoy no se pueden hacer.

(Cooperativistas y destinatarios/as Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Grupo 10)

6. Planes no, empleo. Las alternativas más allá del “plan”

Hasta aquí, hemos reconstruido las miradas, justificaciones y controversias que se recrean sobre la asistencia, los sujetos destinatarios y su relación con el trabajo, en los diferentes

grupos de discusión analizados. Los discursos sobre el merecimiento suponen diferentes *visiones acerca del “deber ser”* de la política social y del rol del Estado en relación con las problemáticas vinculadas al trabajo. Asimismo, ponen en juego modos de explicar las situaciones de “no trabajo” y de pobreza que afectan a un sector de la sociedad. Dichas *redes de causas* son fundamentales en los juicios expresados sobre la conveniencia, efectividad y justicia de las intervenciones asistenciales. Finalmente, los discursos relevados ofrecen perspectivas de las *condiciones y atributos morales para “merecer”* de forma legítima la ayuda estatal.

Hemos destacado el fuerte cuestionamiento hacia los llamados “planes sociales” que se expresa en el abordaje de la política social y, en particular, del tema de las transferencias monetarias. Asimismo, observamos la particularización de la población destinataria de las transferencias de ingresos como un otro social y moralmente distinto, en el marco de una explicación del desempleo como un problema eminentemente individual. Estos argumentos se enlazaban, en ocasiones, con una crítica radical hacia los “planes sociales” por promover efectos negativos en quienes los reciben y para el conjunto de la sociedad, asociados al abandono de la cultura del trabajo. Sin embargo, también observamos resistencias y lecturas alternativas a esta mirada sobre la sociabilidad y el mundo del trabajo, cuyo foco está colocado en el problema de “los desocupados”, “los pobres” o “los que cobran planes”. Estas otras formas de percepción se basan en una explicación diferente del problema, en la que emergen factores estructurales y colectivos sobre las situaciones de “no trabajo”. Además, colocan en el registro del trabajo (no en la asistencia) las alternativas y soluciones genuinas.

Señalamos que, pese a que estos discursos aparecen como contrapuestos, en los grupos de discusión no se presentan como formaciones polares y excluyentes. En este orden, identificamos ciertas convergencias en base a las que estos eran ensamblados. Una de las más centrales es el consenso general sobre un horizonte deseable que en términos ideales sería que los “planes sociales” dejaran de existir, dado que no constituyen soluciones de raíz al problema del desempleo. Tampoco reemplazan el valor social del trabajo, ni garantizan la seguridad, la protección y las garantías que éste ofrece. El trabajo constituye el horizonte deseable de la participación en la vida social, tanto para sí como para otros.¹⁸ Sin embargo, la perspectiva de su eliminación no resulta sostenible para ningún participante, en ninguno de los grupos analizados. La imposibilidad de desplazar una política de corte asistencial que, pese a los matices muy diversos que hemos mostrado, no es plenamente valorada, plantea –sino una paradoja– la pregunta acerca de las alternativas disponibles socialmente para reconocer la utilidad social de los sujetos desplazados del ámbito laboral y afirmar su pertenencia legítima a la colectividad.

En este orden, el acceso a oportunidades de trabajo se vislumbra, en ciertos tramos de las discusiones, como un asunto de responsabilidad colectiva. Sin embargo la apelación a la política laboral para atender la situación de los grupos sociales afectados estructuralmente por problemas de empleo, no alcanza más que un sentido genérico. En cambio,

la responsabilidad individual para hacer frente a las situaciones de dificultad o aprovechar las oportunidades que se ofrecen, tiene un peso muy importante para todos los participantes. En esta trama de sentidos se enmarca la mirada crítica hacia la figura de aquellos que, percibiendo planes, no realizan las contraprestaciones o no cumplen con las condiciones exigidas, o bien no ponen algo de sí ante lo que se les ofrece.

Dada la percepción de que los “planes” son, en algún punto, imposibles de erradicar pero que se despliegan múltiples problemas en sus usos, las alternativas esbozadas proponen una serie de arreglos institucionales dirigidos a *controlar y promover comportamientos individuales* adecuados por parte de los agentes implicados en las políticas sociales. Se valora especialmente la *voluntad* de capacitarse, de estudiar, o de realizar *trabajo* en sentido genérico, asociados a la retórica del esfuerzo. Adquiere tenor una figura clásica conformada por los sujetos dependientes que deben ser sostenidos socialmente, aunque se encuentran en condiciones de trabajar. Dicha figura constituye una alteridad completa, pues incluso los/as titulares de programas orientados a la promoción de la economía social se desmarcan de ella, señalando que esos sujetos no han aprovechado las oportunidades brindadas para capacitarse y contar con mayor autonomía económica y poder de decisión sobre sus vidas. Como plantea Agnes Heller (1994), es la consideración del otro como parte de una categoría social común la que habilita el tratamiento como iguales y no la existencia de reglas o normas abstractas, las que sancionarían esta posibilidad. La cualificación moral de los asistidos como un otro privado de valor social (Elías 2003) por su desenganche duradero respecto del mercado laboral precede al estigma que la categoría de “plan social” cristaliza sobre ellos.

El trabajo resulta, en todos los casos, definitorio del reconocimiento social y cultural de sujetos y grupos, es el soporte de la construcción de identidades y de la pertenencia legítima a la sociedad y el acceso a las protecciones sociales. A pesar de ello, frente a los problemas estructurales del mundo del trabajo, las alternativas “al plan” apelan fundamentalmente a incrementar el control sobre los destinatarios para reforzar la responsabilidad individual orientada a “devolver” el recurso o la oportunidad que la sociedad le está brindando. La fuerte asociación entre “planes” y política social que atraviesa los debates en los grupos focales realizados, da cuenta de la gravitación de la lectura neoliberal de la sociedad como una agregación serial de individuos, que diluye el reconocimiento de los soportes sociales y político-instituciones en los que se funda la autovalía de los sujetos. Muestra también los límites de la crítica social para plantear alternativas que los trasciendan y expresa la perdurabilidad de los sentidos construidos por el proyecto neoliberal en nuestro país sobre la experiencia de sociabilidad vinculada con esta forma de intervención social del Estado.

El mérito y el esfuerzo se revelan en los debates que reconstruimos como valores esenciales en la construcción de un nosotros. Por eso, las demandas de reconocimiento social que expresan los participantes desde las diversas posiciones sociales en las que

se inscriben, interrogan permanentemente la medida en que el esfuerzo realizado es valorado socialmente, así como el aporte que otros realizan a la sociedad (Dubet 2017). Estas demandas se sostienen en el ideal de la igualdad de oportunidades, cuyo fracaso se constata en la realidad, y que vislumbra un horizonte de competencia equitativa que trasciende al ámbito propiamente mercantil para extenderse hacia múltiples esferas de la vida social (Dubet 2011; Dardot y Laval 2013). En este punto, las expectativas sobre la integración social y la vida en común resultan sumamente alteradas.

Todo ello nos exige pensar el neoliberalismo no sólo como un conjunto de políticas sino como un “régimen de existencia de lo social” (Gago 2015:9), como un proyecto político-cultural que entraña formas de expresión y percepción del mundo. Tal como se evidenció en los grupos analizados, las interpretaciones neoliberales sobre las políticas sociales y el desempleo son puestas en cuestión, en muchos casos por sujetos que participaron de formas cooperativas de organización del trabajo. Estos cuestionamientos, no obstante, no se presentan de forma compacta y recurren a fundamentos diversos.

Quedan abiertas, entonces, algunas interrogantes y desafíos para pensar la política social en el nuevo contexto de reconstrucción neoliberal. ¿Cómo superar los límites de la crítica social a la asistencia al desempleo para construir formas alternativas de integración y sociabilidad? ¿Cómo abordar la tensión entre responsabilidad colectiva y responsabilidad individual y cuáles son las posibilidades y límites de la intervención estatal en este camino?

¹ Proyecto “Autovalía y dependencia legítima. La política social y los soportes socio-institucionales de la vida social”. Universidad de Buenos Aires- Secretaría de Ciencia y Técnica (2014-2017), dirigido por Estela Grassi y proyecto PIO CONICET UNGS (2015-2016) N° 144-20140100006-CO “Los fundamentos socio-político y culturales de la protección social: alcances y legitimidad de los sistemas institucionales 2003-2016”, dirigido por Susana Hintze.

² Cabe señalar que la dimensión institucional no es solo formal o normativa, pues allí también se ponen en juego las prácticas específicas de los agentes estatales que se despliegan en la escala cotidiana de la política que pueden habilitar o restringir el acceso a las mismas, así como construir diversos sentidos de la intervención estatal y de esa relación con los/as destinatarios/as (Grassi, 2014).

³ Al respecto, Castel (1997) señala que el merecimiento a la asistencia históricamente estuvo sometido a una *contradicción insoluble*, cristalizada en la figura del “mendigo válido”. Dicha tensión se vincula con la necesidad de sostener a aquellos que no trabajan porque el mercado laboral no precisa de sus capacidades, tensión que se agudiza en nuestros días.

⁴ El Plan de Inclusión Previsional implementado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el año 2005, y su segunda etapa en 2014, buscaron garantizar el acceso a la jubilación a las personas que contaran con la edad pero no los años de aportes necesarios para jubilarse, a través de un plan de regularización de los aportes faltantes, conocido como moratoria previsional. A esta moratoria, se sumó una ampliación sin precedentes de la cobertura de las pensiones no contributivas (Lombardía y Rodríguez, 2015; Calvi y Cimillo, 2013). Asimismo, hasta el año 2009 se decretaron aumentos sucesivos del haber mínimo que posteriormente se generalizaron para todas las categorías con la Ley de Movilidad Jubilatoria.

⁵ En 2011 se implementó la Asignación por Embarazo para Protección Social destinada a mujeres embarazadas en las mismas condiciones de acceso a la Asignación Universal.

⁶ Inicialmente esto se realizó mediante el otorgamiento de subsidios destinados a grupos familiares y asociativos para la compra de herramientas e insumos de trabajo, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. En un segundo momento, entre 2009 y 2015, este Plan se reconfiguró dándole centralidad a la creación de cooperativas de trabajo mediante los Programas Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y su ampliación en 2013, de la línea “Ellas Hacen”, destinada a mujeres con hijos en situación de alta vulnerabilidad social o víctimas de violencia de género (Hopp, 2017b).

⁷ De hecho las transferencias monetarias se mantuvieron o se ampliaron con el fundamento de una pretendida búsqueda de igualdad de oportunidades o de la necesidad de “ayudar” a los que más lo necesitan. Por ejemplo, en abril de 2016 se extendió el acceso a las asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia a los monotributistas, cuyo efecto fue el ingreso de casi 220.000 niños al sistema. También se aumentaron los topes de ingreso familiar para el cobro de estas asignaciones. Recuperado de <http://noticias.anses.gov.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724> Asimismo, se otorgaron aumentos a los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen y pagos extraordinarios de fin de año para los titulares de programas y prestaciones sociales. La excepción a esta ampliación fueron las pensiones no contributivas que de acuerdo a información de prensa, el nuevo gobierno suspendió y eliminó alrededor de 173 mil pensiones por invalidez (Carrillo, 2017. Página 12, 23/6/2017. Recuperado el 18 de agosto de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiemos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>). Esta situación generó un fuerte reclamo de la sociedad civil y distintas organizaciones sociales que lograron la revisión de los casos de pensiones por discapacidad y la supuesta restitución de las mismas. Sin embargo, al momento de publicación de este artículo, no existían datos oficiales que dieran cuenta de la magnitud de bajas y reincorporaciones.

⁸ La Pensión Universal para el Adulto Mayor fue creada mediante la ley 27.260. Está destinada a personas de 65 años de edad o más que no cuenten con otras prestaciones de la seguridad social, jubilación, pensión o retiro. El monto de la misma equivale a un 80% de la jubilación mínima.

⁹ Por ello fue materia de análisis indagar en qué medida estas segmentaciones ordenan (o no) la repartición de los núcleos de significatividad identificados, los consensos y las controversias.

¹⁰ Se atendió a una conformación mixta entre la Ciudad Autónoma y el Gran Buenos Aires, entre varones y mujeres, y entre distintas franjas de edad.

¹¹ La única excepción fue el grupo de obreros y trabajadores autónomos informales, debido a la centralidad que asignamos a ambas categorías en cuanto a los efectos en estos segmentos de las políticas socio-laborales implementadas durante el ciclo 2003- 2015.

¹² La relevancia y el interés de considerar el sector del trabajo cooperativo se vincula, por un lado, con la necesidad de producir información sobre formas de trabajo menos estudiadas y que fueron impulsadas activamente desde la política pública como estrategia de abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza, especialmente desde el año 2003. Se trata de experiencias desarrolladas desde distintos sectores sociales pero que aún no cuentan con categorías que las capten en las estadísticas oficiales, ni con formas de protección social adecuadas. Por otro, porque pueden constituirse en un contrapunto en tanto se trata de prácticas de trabajo no salariales que buscan poner en juego otras formas de relación social y laboral.

¹³ En lo que sigue, los extractos de los grupos de discusión se acompañan de la referencia de las categorías ocupacionales del grupo que se trate. Para resguardar el anonimato de los/as participantes, se utilizan iniciales para referenciar los diálogos. La letra “E” remite a la entrevistadora. En ciertos casos hemos indicado ocupación y género de los/as participantes, en función de su relevancia para el análisis. Finalmente, las cursivas en los diálogos funcionan como resaltados propios de las autoras.

¹⁴ Chaves, Fuentes y Vecino (2017) analizan la experiencia de jóvenes de sectores populares e indagan los modos en que se construyen fronteras y lógicas de merecimiento, a través de un discurso meritocrático que justifica y legitima la desigualdad. Remitimos a la obra completa para el análisis de las diversas retóricas asociadas al esfuerzo como núcleo organizador de las diferencias sociales.

¹⁵ Extraído del Grupo 3 de Obreros y trabajadores/as informales.

¹⁶ Al momento de la realización de los grupos focales (septiembre-octubre de 2016) el valor el Salario Mínimo, Vital y Móvil era de 7.560 pesos.

¹⁷ En junio de 2016, la vicepresidenta de la Nación, Gabriela Michetti, se refirió a la situación económica del país a partir de la metáfora de un túnel del cual se saldría lentamente, en el futuro. La “explicación” de la estrategia del gobierno nacional para resolver los problemas económicos, se popularizó y difundió en distintos medios de comunicación, siendo blanco de duras críticas. Diario Clarín (5/6/2016) Michetti: “En el segundo semestre aparece la luz allá lejos, pero seguís en el túnel” https://www.clarin.com/politica/michetti-segundo-semester-aparece-seguis_0_EJh7dzpm-.html

¹⁸ Esto se cristaliza en las distintas formulaciones de los participantes: “No te tienen que dar plata sino la posibilidad de trabajo” (trabajadores/as rutinarios/as) o “Está perfecto, que eliminen los planes pero que generen trabajo, que abran industrias” (cooperativistas y destinatarios/as Argentina Trabaja y Ellas hacen), entre otras.

Referencias bibliográficas

Calvi, Gabriel. y Cimillo, Elsa (2013) “Transferencias estatales y distribución personal del ingreso en la Argentina reciente”. *Voces en el Fénix*, 22, 52-61. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/transferencias-estatales-y-distribuci%C3%B3n-personal-del-ingreso-en-la-argentina-reciente>

Castañón Zapata, Daniel (2015) “¿Merecer o no merecer? Un análisis estructural de la cuestión”. VI Encuentro Regional de Estudios del Trabajo Crisis capitalista y situación del trabajo y los/as trabajadores/as. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: <http://proieps.fch.unicen.edu.ar/cds/2015/pdf/mesa5/castanozapatadaniel.pdf>

Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Chaves, Mariana; Fuentes, Sebastián y Vecino, Luisa (2017) *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario-CLACSO.

Danani, Claudia (2004) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.

Danani, Claudia y Estela Grassi (2008) “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008)”. En J. Lindenboim (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba, 259-298

Danani, Claudia (2017) “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”. *Revista Sociedad*, 37, 77-94.

Danani, Claudia y Javier Lindenboim (2003) “Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”. En J. Lindenboim y C. Danani (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos, pp. 253-266.

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

Dubet, François (2017) *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Elías, Norbert (2003) “Ensayo acerca de la relación entre establecidos y forasteros”. *Reis*, 104, 219-251.

Gago, Verónica (2015) *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta y Limón.

Grassi, Estela; Susana Hintze y María Rosa Neufeld (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2004) *Política y Cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2012) “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. *E-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), 5-33.

Grassi, Estela (2014) “Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales”. En: A. Arias (coord.) *Debates en torno a la construcción de institucionalidad*. Buenos Aires: Espacio Editorial, pp. 51-56.

Heller, Agnes (1994) *Más allá de la justicia*. Barcelona: Planeta - Agostini.

Hintze, Susana (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Hopp, Malena (2017a) “Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual”. *Cartografías del Sur*, 6, 19-41.

Hopp, Malena (2017b) “Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad”. En: J. L. Coraggio (ed.) *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Buenos Aires: IAEN-UNGS, pp. 19-62.

Lombardía, María Laura y Rodríguez, Karina. (2015) “La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década”. Documento de Trabajo N°7. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Recuperado de: http://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_07%20la%20experiencia_03.pdf

Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Morell, Antonio (2002) *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Antrophos Editorial.

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

Schmidtz, David (2000) "Asumir la responsabilidad". En D. Schmidtz y R. E. Goodin. *El Bienestar y la Responsabilidad Individual. A favor y en Contra*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-114.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2005) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En L. Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17-80.

Scribano, Adrián y Vanina Fraire (2008) "El grupo de discusión: posibilidades y estrategias". En A. Scribano. *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo.

Fuentes

Administración Nacional de la Seguridad Social (2015) Libro Blanco de Gestión, ANSES.

ANSES. Recuperado de <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/mas-de-un-millon-de-ninos-se-sumaron-al-cobro-de-las-asignaciones-familiares-en-abril-1724>

Casa Rosada (16/4/2016) Recuperado de <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36022-el-presidente-macri-anuncio-un-paquete-de-medidas-sociales>

CESO - Centro de Estudios Scalabrini Ortiz (2016) *Informe económico mensual, enero 2016*.

Recuperado de: <http://www.ceso.com.ar/informe-economico-mensual-enero-2016>

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602 de 2009.

Diario Clarín (5/6/2016) Michetti: "En el segundo semestre aparece la luz allá lejos, pero seguís en el túnel" https://www.clarin.com/politica/michetti-segundo-semestre-apa-rece-seguis_0_EJh7dzpm-.html; <https://www.youtube.com/watch?v=Kc5Gy0Vf43c>

Ley 27.345

Ley 27.260

Página 12 (23/6/2017). Recuperado el 18 de agosto de 2017 de <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiemos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 456 de 2016.

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 592 de 2016.

Resolución Ministerio de Desarrollo Social 2055 de 2016.

Cómo citar este artículo:

Malena Victoria Hopp y Eliana Lijterman (2018) “Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 139-171

Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos

Promoting cooperative self-management through public policies: the Alianza Cambiemos

Juan Pablo Hudson

Conicet / Instituto de Investigaciones
Gino Germani
juanpablohudson@hotmail.com

Resumen

Se analizan en este artículo las continuidades y rupturas introducidas durante 2016 y 2017 por el gobierno nacional en la implementación del Programa de Trabajo Autogestionado (Ministerio de Trabajo) y del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Ministerio de Desarrollo Social). La Alianza Cambiemos utilizó una sólida estructura estatal de creación de empleo a través del asociativismo que había permitido asistir, entre 2003 y 2015, a informales y desempleados crónicos. En la primera mitad del mandato incrementó los presupuestos, eliminó el requisito de que los reclamantes se organicen en cooperativas para obtener subsidios, exaltando la figura del individuo emprendedor, y fortaleció el poder económico-administrativo de las organizaciones sociales. El objetivo fue sostener la asistencia a los excluidos crónicos y contener eventuales conflictos sociales en un crítico escenario económico inducido por sus propias políticas.

Palabras clave: políticas públicas - autogestión - empleo - inclusión social - organizaciones sociales.

Abstract

This article analyzes continuities and ruptures introduced by the alliance Cambiemos in the implementation of the

Fecha de recepción:

7.3.18

Fecha de aceptación:

23.6.18

Self-Managed Work Program (Ministry of Labor), and the Social Income with Work Program (Ministry of Social Development). Cambiemos found a solid state structure of job creation through the associativism approach that allowed, between 2003 and 2015, to attend informal and chronic unemployed. In the first half of the mandate, it increased the budgets, eliminated the requirement to organize the unemployed in cooperatives in order to access to subsidies, and strengthened the economic-administrative power of social organizations. The objective was to support the assistance to the chronically excluded and to contain possible social conflicts in a critical economic scenario induced by their own policies.

Key-words: *public policies - self-management - employment - social inclusion - social organizations.*

Introducción

Este artículo desarrolla un estudio en profundidad del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), perteneciente a la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), cuya aplicación territorial se realiza a través del “Plan Argentina Trabaja” (PAT) y del plan “Ellas Hacen” (EH).

El cambio de gobierno nacional acontecido en diciembre 2015 puso fin a tres períodos consecutivos de lo que se denominó la nueva gobernabilidad (Colectivo Situaciones 2009) o “gobiernos progresistas” (Sader 2012). El triunfo electoral de la coalición Cambiemos abrió interrogantes en torno a cuáles serían los lineamientos políticos que se desarrollarían en materia económica, financiera, institucional, social y laboral. En el caso puntual de las políticas de subsidios económicos hacia los sectores populares la incertidumbre fue todavía más marcada que en otras áreas. Recordemos que durante el período 2003–2015 se montó una sólida estructura de transferencia de recursos fiscales hacia estos segmentos de la población a través de programas impulsados desde MTEySS y el MDSN.

El artículo se centra en las continuidades y cambios en las políticas de generación de empleo e inclusión social a través del impulso al cooperativismo y la autogestión. Durante la última década se desarrollaron múltiples investigaciones académicas en torno a la relación que los gobiernos nacionales entablaron en el período 2003–2015 con los

movimientos sociales que habían resistido entre 1995-2003 las peores consecuencias de las políticas neoliberales. Los principales movimientos fueron los de desempleados (MDD), las empresas recuperadas por trabajadores (ERT) en los grandes centros urbanos, y los campesinos indígenas (MCI) en el mundo rural.

La emergencia de los MDD acaparó la atención en las investigaciones académicas. No fue casual entonces que aquella proliferación de trabajos se extendiera después de 2003 a través de estudios sobre la compleja relación entre los sucesivos gobiernos nacionales (Néstor Kirchner 2003/2007; Cristina Fernández 2007/2011 y 2011/2015) y las principales organizaciones de trabajadores desocupados. Una lectura minuciosa de esa bibliografía muestra diferentes líneas de análisis necesarias para este trabajo. La lectura más extendida afirma que ese vínculo se redujo a la cooptación, institucionalización y subordinación de las organizaciones por parte de los gobiernos (Svampa 2003 y 2005; Svampa y Pereyra 2004; Zibechi 2008; Fornillo 2008; Massetti 2009); en cambio otra hipótesis relevada da cuenta de un reflujo y una desmovilización con recorte de la autonomía ante una nueva legitimación del Estado como regulador de lo social (Rajland y Campione 2006; Pereyra, Pérez y Schuster 2009) luego de la crisis de representación padecida por el sistema político a nivel institucional acontecida a principios del siglo XXI. Se sumó una tercera corriente que propuso salir del recurrente análisis a partir del binomio *autonomía-cooptación/institucionalización* para pasar a pensar en términos de ambivalencias y tensiones permanentes, a la vez que advertía sobre la imperiosa necesidad de no enfocar la mirada únicamente desde *arriba* para pasar a incorporar las perspectivas y cálculos de las bases sociales de cada organización (Schuttenberg 2014; Natalucci 2014; Perelmiter 2010).

La situación bibliográfica fue otra en el caso del estudio de los vínculos entre el *kirchnerismo* y las ERT. El peso del análisis recayó en el desglose de las políticas neoliberales impulsadas en la década de 1990 y en el interrumpido gobierno de Fernando De la Rúa (Rebón 2004 y 2007; Deux Marzi y Escobedo 2005; Fernández 2006; Gracia y Cavaliere 2007; Salgado 2012). Se las sindicó con precisión como las causantes de las quiebras financieras de las empresas y fábricas que fueron posteriormente recuperadas por los obreros; otros trabajos abordaron la intensa discusión desatada en los movimientos sectoriales sobre si la figura más adecuada para adoptar después de las recuperaciones era la estatización con control obrero o el desarrollo de cooperativas autogestivas (Cafardo y Domínguez Font 2003; Rebón 2004; Fajn 2003; Magnani 2003; Heller 2004).

Pero lo que no encontró un desarrollo equivalente fue el estudio de la nueva etapa que se abrió en 2003, a pesar de que estos gobiernos dieron inmediatas muestras de un cambio de perspectiva en la relación con las cooperativas obreras ya constituidas y también con los nuevos casos que fueron surgiendo en el período. La reducida bibliografía que se ha ocupado con detenimiento de esta problemática (Allegrone, Fernández Álvarez y Partenio 2007; Hudson 2011a, 2016, 2017; Programa Facultad Abierta 2010 y 2014; Pico, 2015), se

concentró en los nuevos modos de gestión estatal puestos en marcha a través de programas específicos hacia el sector. Estos trabajos colocaron el acento en la ruptura con tres tendencias previas: la represión, la indiferencia y el rechazo; al tiempo que se destaca el proceso a través del cual las cooperativas comenzaron a ser financiadas, a la vez que el propio gobierno nacional fue el que impulsó la recuperación de empresas como política estatal.

Por último, registramos en la bibliografía referida al estudio de planes de promoción del asociativismo como el Programa de Inclusión Social con Trabajo (PRIST) tres líneas relevantes para este artículo. Primero, un conjunto de trabajos (Lo Vuolo 2010; Girauo 2013; Hopp 2015 y 2016; Natalucci 2012; Vuotto 2011) que enfatizan en el carácter inducido de las cooperativas creadas en el marco del Plan Argentina Trabaja (PAT). Malena Hopp introduce, desde esta perspectiva, un valioso concepto: el PRIST impone desde arriba una *asociatividad forzada* (Hopp 2015: 220). En una misma dirección, Mirta Vuotto ya había anticipado este análisis cuando separó entre cooperativas integradas, reivindicativas e inducidas por el Estado (Vuotto 2011). La segunda hipótesis relevante para nuestras investigaciones se concentra en la denuncia del carácter clientelar de estos planes (Girauo 2013; Malandra 2013; De Sena y Chahbenderian 2012; Mainero 2015). Allí podríamos separar, por un lado, entre quienes sentencian como negativas a este tipo de políticas públicas por carecer de un carácter universal (Abramovich y Pautassi 2009, De Sena y Chahbenderian 2012); y por otro, aquellas investigaciones que enfatizan que toda política social implica niveles de conflictividad entre las instancias gubernamentales y los beneficiarios, sean individuos u organizaciones. En el caso del PRIST, este segundo enfoque señala los constantes conflictos entre las organizaciones sociales, los municipios y el gobierno nacional (Natalucci 2012; Perelmiter 2016; Kasparian, 2017). Finalmente, existe una tercera línea (Hopp 2015 y 2016; Hintze 2007; Girauo 2013) que, a partir de los postulados teóricos de la economía social y solidaria, afirma que no existe en nuestro país un apoyo estatal genuino e integral a este tipo de economía. Muestra de ello es que el PRIST fue impulsado desde el MDSN y no desde el MTEySS y/o el de la Producción.

Los materiales empíricos que utilizaremos tienen múltiples fuentes. Una primera es la investigación de corte cualitativo que hemos realizado en ERT del Gran Rosario entre 2004 y 2017. Esto incluye el estudio –entrevistas en profundidad, observaciones no participantes, encuestas– de las cooperativas obreras, incluida su relación con los gobiernos nacionales. La segunda fuente es la realización de 15 entrevistas a funcionarios del MDSN y el MTEySS durante 2016 y 2017. Se suman fuentes secundarias como el estudio de presupuestos oficiales, leyes, decretos y documentos internos de los ministerios antes nombrados.

Finalmente, vale aclarar que el objetivo es comprender exclusivamente desde las perspectivas del actual gobierno nacional las rupturas y continuidades en la puesta en marcha de políticas públicas de impulso al asociativismo y la autogestión. En el caso de las interpretaciones de los miembros de las cooperativas y de las de las organizaciones sociales,

serán el eje central de una segunda etapa de indagación (actualmente en curso). Tan solo se ha recurrido, para reconstruir pasajes puntuales de la historia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, a materiales publicados por esta organización social.

Un modelo autogestivo estatal

El presidente Néstor Kirchner (2003/2007) se propuso reconstruir una capacidad de gobernabilidad fuertemente dañada por las multitudinarias protestas callejeras y los significativos niveles de autoorganización social alcanzados a inicios de este nuevo siglo. Hubo dos epicentros, previos a su gestión: las revueltas del 19 y 20 de diciembre de 2001 que pusieron fin a la presidencia de Fernando de la Rúa; y las movilizaciones de repudio al asesinato de los militantes sociales Maximiliano Kosteki y Darío Santillán durante un corte de ruta ocurrido el 26 de junio de 2002, una de las razones principales que obligaron a adelantar las elecciones al entonces presidente interino Eduardo Duhalde.

Los movimientos de empresas recuperadas, de desempleados y de campesinos (entre otros) habían puesto en marcha proyectos productivos que permitieron la subsistencia de vastos sectores de la población excluidos del mercado de trabajo y de cualquier amparo estatal. Desde el nuevo gobierno se tornaba indispensable entablar un diálogo posible con estos movimientos, a la vez que transformarlos en objeto de asistencia y, simultáneamente, de investigación. Había en ellos valiosos saberes labrados en un contexto de severa precariedad, desocupación y pobreza.

Una muestra contundente de esa investigación impulsada por el MTEySS es la generación entre 2004 y 2015 de constantes jornadas de debate sectoriales,¹ la apertura de diálogos formales e informales semanales y la participación de universidades e institutos de investigación en la elaboración de diagnósticos técnicos. El primer objetivo fue la gestación de un sólido corpus teórico sobre los desafíos que conlleva autogestionar la producción bajo condiciones precarias. El segundo la creación de un modelo de gestión estatal propio capaz de incubar experiencias cooperativas entre los desempleados e informales crónicos.

Los primeros programas de promoción del asociativismo se lanzaron en 2004 en el MTEySS. Se los anunció como una estrategia coyuntural al calor de los efectos de una crisis todavía persistente. Pero su expansión durante todo el período 2004-2015 demostró que, a pesar del relevante crecimiento de la industria y la creación de empleos, la reconstrucción de una nueva sociedad salarial no era posible. Las mutaciones en el mundo del trabajo impuestas por la economía de mercado ya no tenían retorno. El abrupto descenso del desempleo entre 2003 y 2015 se debió a una efectiva revitalización de ciertas ramas de la industria (con la generación de cinco millones de puestos de trabajo),² aunque también, indispensablemente, a una expansiva política de subsidios que permitió el sustento de aquellos segmentos de la población considerados excluidos crónicos.

El Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) fue creado en la Secretaría de Empleo (MTEySS) para distribuir subsidios y estudiar las formas de funcionamiento de las ERT. De esta manera se lo presentaba en un documento interno de 2004:

El Programa de Trabajo Autogestionado surge como una respuesta concreta a diversas demandas de apoyo que venían realizando ex-empleados de empresas y fábricas implicados en procesos de recuperación de plantas productivas y fuentes de trabajo. [...] Desde el comienzo mantuvimos contacto con las organizaciones que agrupan a las empresas y fábricas, así como con trabajadores que se acercaban espontáneamente, con el objeto de estructurar un programa acorde a las demandas y necesidades de los destinatarios. (MTEySS 2004).

Seis años más tarde, este mismo Programa anunciaba un giro relevante: incluiría también entre sus beneficiarios a otros emprendimientos siempre que cumplieran con el modelo de autogestión asociativa:

Frente a este universo y experiencias heterogéneas, que implicó que durante la crisis y primeros años post crisis el Ministerio de Trabajo jugara un rol de gestor de la política social dando respuestas a proyectos de trabajadores desocupados que surgían claramente como alternativas frente a la crisis, el desafío actual consiste en la asimilación del concepto del “trabajo autogestionado en forma asociativa” como una alternativa en el mundo del trabajo. [...] la política sustentada sobre el empleo como eje articulador de la vida de la ciudadanía y del destino económico del país requiere incorporar la consolidación de los procesos protagonizados por los trabajadores: autoempleo, emprendedorismo y trabajo autogestionado asociativo en el desafío del “pleno empleo” para la Argentina actual y futura. (MTEySS 2010).

La primera hipótesis de este apartado es la siguiente: cumplida una etapa inicial de estudio, el MTEySS logró construir un modelo autogestivo propio para incubar proyectos asociativos post-salariales protagonizados por informales y desempleados. No se trató de conocer e impulsar el cooperativismo, tal como ya lo promovía el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional en la década del noventa (Svampa 2003). Se trató de replicar un tipo de funcionamiento específico que habían conseguido los obreros

de las empresas recuperadas. La segunda hipótesis es que se trató de estudiar primero y traducir al lenguaje estatal después un tipo específico de cooperación desde abajo que fue capaz de poner en funcionamiento emprendimientos productivos prácticamente sin capital financiero, es decir, bajo condiciones precarias.

Hacia finales de 2013 el número de proyectos incubados por el PTA había crecido por encima de las ERT, sector para el cual se había creado en forma exclusiva el área. De un total de 786 unidades productivas subsidiadas, 468 (60%) no habían tenido su origen en la recuperación de empresas en quiebra (MTEySS, 2013). Al cierre del 2015 ese porcentaje había crecido hasta el 72%, tal como lo indica el último documento emitido por el Programa. De un total de 1249 unidades productivas autogestionadas subvencionadas, 350 fueron ERT y 899 no tenían su origen en una recuperación (MTEySS 2015).

Entre 2004 y 2015 se asistió a 43.000 trabajadores de 1249 unidades productivas a través de la línea 1 de ayuda económica individual por un total de \$411.347.800. Se sumaron también alrededor de treinta millones de pesos en concepto de compra de materia prima e insumos, seguridad e higiene y apoyo técnico y económico (MTEySS 2015).³

En el último documento de balance se explicita también cuáles fueron los sectores a los que se dirigieron sus políticas: las ERT, las empresas autogestionadas por trabajadores como formalización de procesos de producción de bienes y/o prestación de servicios de autogestión asociativa preexistente y las empresas autogestionadas creadas en el marco de la representación sectorial y territorial de organizaciones sociales de base, integradas por colectivos de trabajadores de alta vulnerabilidad social y desocupación de larga trayectoria (MTEySS 2015); así como “un conjunto de cooperativas creadas a instancias del Estado para fomentar su participación en programas públicos, gran parte de ellos concebidas como medidas contracíclicas para sostener empleo” (MTEySS 2015).

Este último sujeto muestra que, en línea con nuestra hipótesis, los proyectos incubados por el PTA se basaron en una traducción estatal de las experiencias autogestionarias sostenidas por las ERT. Fue una de las estrategias principales puestas en marcha en el período 2003-2015 para generar trabajo e ingresos bajo condiciones post-salariales allí cuando se comprobó que la dependiente estructura industrial de la Argentina no sería capaz de generar empleo en blanco para una porción significativa de la población económicamente activa. Insistimos con la utilización del término *traducción* porque deja de lado extendidas hipótesis binarias que interpretaron a este tipo de políticas como mera cooptación o institucionalización de los movimientos sociales.

Cambios en la autogestión

Una hipótesis que desplegaremos afirma que Cambiemos encontró una vasta estructura estatal de impulso al empleo cooperativo mediante la cual se asistió durante el período 2003-2015 a la población considerada como sobrante por el mercado de trabajo formal. A esos *inempleables* (Natalucci 2012; Scarfó, Highton y Hopp 2009) se les exigió asociarse y poner en marcha emprendimientos cooperativos que habían sido aplicados con relativo éxito por las ERT y los MDD. El gobierno de Cambiemos utilizó estas políticas públicas preexistentes en el MTEySS y en el MDSN para atenuar el impacto de la recesión provocada en los sectores populares y contener eventuales conflictos sociales. Pero aplicó cambios sustanciales que serán indagados en los próximos apartados.

En este sentido, el inicio de la gestión en diciembre de 2015 generó incertidumbre sobre un posible recorte del presupuesto del PTA o incluso sobre su eventual cierre. Sin embargo, en las entrevistas realizadas con funcionarios del MTEySS durante 2016 y 2017, se afirma que hubo un “crecimiento presupuestario geométrico”. Si bien el área no publica ni deja trascender cifras de lo ejecutado, la reconstrucción cualitativa efectuada en el área da cuenta de una relevante transferencia de subsidios a las cooperativas:

(desde la asunción del presidente Mauricio Macri) nosotros no tenemos restricciones presupuestarias. No hubo recorte y aumentamos los montos bastante más (...). (...) Ahora tenemos una instancia previa que es la de factibilidad presupuestaria, que nos dicen si hay presupuesto o no, hasta el momento nunca nos rechazaron nada (Funcionario 1 MTEySS).

Nosotros en 2016 ejecutamos el mismo presupuesto que en los diez años precedentes. Esa es la magnitud presupuestaria con la que cuenta el Programa a partir del nuevo gobierno. Podemos incluir múltiples críticas a la nueva gestión, como la mirada que tienen sobre la economía social o la popular, que es la que más utilizan, sus criterios empresariales, etc., pero nuestras partidas crecieron fuertemente en estos dos primeros años. (Funcionario 5 MTEySS).

El ajuste del Estado no alcanzó a este área clave de promoción de la autogestión asociativa. El crecimiento presupuestario revela que se lo consideró, al menos para la primera mitad del mandato, un programa estratégico en el contexto económico recesivo, caracterizado por una pronunciada baja del consumo interno, la apertura de importaciones y los contantes

aumentos del valor de los servicios públicos esenciales (luz, agua, gas) y de las materias primas. En tal sentido, la crítica situación industrial, en especial de la pequeña y mediana empresa que comercializa en el mercado interno, ha motorizado masivas demandas de subsidios por parte de ERT y de otros emprendimientos asociativos. Fundamentalmente se solicita el reingreso en la mencionada Línea 1 de complemento de los ingresos de cada trabajador. Una funcionaria del área lo ejemplifica a partir de casos concretos:

(...) las cooperativas con las que veníamos de un largo tiempo de asistencia y de acompañamiento ya no necesariamente a partir de aportes sino de diálogo, y que por ahí nos consultaban cuando tenían que hacer cosas con otras instituciones para ver qué nos parecía (...), otra vez cayeron en una situación de crisis. (...) vos tenés una cooperativa de la rama textil, por ejemplo, que es guau y entra otra vez a necesitar línea 1 porque están en una situación de crisis porque les cayó el 40% de la producción. (Funcionaria 2 MTEySS).

En resumen, se produjo un nítido crecimiento presupuestario del Programa pero en el marco de un también sostenido aumento de la demanda de ayuda financiera por parte de cooperativas que ingresaron nuevamente en períodos de crisis.

Economía popular y social

La diferencia entre economía popular y economía social (ver Coraggio, 2011) podría limitarse a un plano retórico. Incluso ambos términos podrían utilizarse como sinónimos. Sin embargo, el trabajo de campo evidencia una tensión manifiesta al interior del actual gobierno entre ambas concepciones, que tiene consecuencias en los modos de comprensión y gestión de sus políticas públicas de impulso del asociativismo.

Funcionarios del PTA afirman que la concepción más extendida desde 2016 es opuesta a los postulados sobre la economía social que el área sostuvo durante el período 2004-2015. Así lo expresan:

Para esta gestión la economía popular es economía informal, es la economía de subsistencia. Para las autoridades cuando vos hablás de una cooperativa que tiene actividad económica, balance, que paga sus impuestos, que tiene máquinas y una sede productiva, no es economía popular. Y la autogestión asociativa es economía popular en tanto sea precaria. Y el objetivo es formalizar esa economía,

que no quiere decir potenciarla, es como emprolijarla
(Funcionario 1 MTEySS).

Por el contrario, desde su surgimiento, el PTA pretendió constituir un incipiente tercer sector con base en tres actores productivos: las ERT, los emprendimientos colectivos a los cuales colaboraba en formalizar mediante inyección de fondos, y proyectos autogestivos incubados directamente por el área. De acuerdo a un documento emitido en 2013:

(...) las empresas recuperadas y otros esquemas de auto-gestión constituyen una realidad que “llegó para quedarse” luego de la crisis de 2001-2002 y la posterior fase expansiva. En ese marco, por su indudable importancia económica y social, se destaca la relevancia que estas entidades se integren a políticas de Estado que hagan eje en lo productivo y la creación de empleo desde una perspectiva sustentable en el mediano y largo plazo.
(MTEySS 2013).

Sumemos un extenso testimonio surgido de una entrevista con una funcionaria, en la que se explicitan los objetivos históricos del Programa:

(...) nosotros tenemos una perspectiva conceptual de que en realidad el trabajo en relación de dependencia, (...) está bastante demodé. En el sentido de que hay un trabajo fordista, que hay una empresa y uno trabaja toda la vida en la empresa. Pero en occidente se vienen dando otras figuras del trabajo (...). Dentro de todo ese plexo entra la economía social (...). A nosotros lo que nos interesa es fortalecer en la base los conceptos institucionales del trabajo asociativo. Por eso estamos empezando a trabajar con proyecto formativos que tengan que ver con esto: nosotros sabemos que ustedes trabajan juntos desde la informalidad hace un montón de tiempo, bueno, formalizate, tené los papeles, generate un plan de negocios, buscá liquidez financiera, (...). (...) Al mismo tiempo, hacia adentro sabemos que la economía social (...) tiene su propio mercado y se puede fortalecer desde ahí.
(Funcionaria 1 MTEySS).

Si bien el PTA se propuso diferenciar la economía social de una mera economía de subsistencia, esto no significa que dicha perspectiva haya sido una política extendida en

los tres gobiernos *kirchneristas*. Durante estas administraciones la autogestión cooperativa también se concibió, como lo hemos mencionado, como una vía de transferencia de ingresos a los trabajadores informales y desocupados. La mayor muestra fue la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en 2009, cuando ya se sentían las consecuencias de la crisis financiera internacional.

Los funcionarios de Cambiemos admiten en las entrevistas las limitaciones estructurales del mercado de trabajo en la Argentina y, en ese contexto, la vital importancia que le asignan al asociativismo.

Es un consenso bastante grande que el mercado formal tradicional no va absorber a la masa de personas desempleadas que tenemos en la Argentina. Eso es así. Y que no es un tema de ecuación de cuánto crecer por año. Es un tema del diseño del sistema capitalista. (...) Algo muy positivo es que la economía social, la autogestión, lo colectivo, ganó legitimidad. (...) Hoy nadie te va a discutir que la autogestión no es buena o no sirve y no tiene sentido (Funcionario 1 MDSN).

Sin embargo, la estrategia en 2016 y 2017 consistió en diferenciar, utilizando criterios empresariales, entre cooperativas subsidiadas que cuentan con capacidad de empleabilidad y comercialización, y aquellas que se reducen meramente a ser canales de transferencia de recursos para la contención de los individuos. Consultado sobre la reducción de la economía popular a una economía de subsistencia, un funcionario explicita su rechazo:

No, no estoy de acuerdo. Incluso en los diálogos que tenemos con las organizaciones, siempre se centran, salvo con los programas de transferencia condicionada, en cómo promovemos lo productivo, cómo promovemos la formalización, que se estructuren las unidades productivas para ser competitivas en el mercado, para que el asociativismo tenga fuerza real, tenga expresión. Nosotros seguimos creyendo que lo que necesitamos es estructurar las unidades productivas lo mejor posible para que desde la lógica de la economía social compitan en el mercado (...). (Funcionario 4 MDSN).

En otra entrevista un funcionario explicita una diferencia precisa entre los alcances de la economía popular y la economía social desde la perspectiva de la nueva gestión:

Para hablar de economía social necesariamente tenés que hablar de unidad productiva para ver cómo se organiza esa producción. Y para mí en la economía popular más bien mirás al sujeto, al individuo, al trabajador. Con lo cual puede haber experiencias, actores, o redes, que sean ambas cosas, y otras que sean una de las dos cosas y no la otra. Entonces para mí economía social es todo lo que tiene que ver con la acción colectiva de un proyecto asociativo productivo. Llamando productivo a cualquier cosa que implique la reproducción ampliada de los medios de vida de sus integrantes. El caso típico es una cooperativa de trabajo. Es el caso que cierra por todos lados. Es el ejemplo perfecto. (Funcionario 2 MDSN).

El testimonio afirma que financiar la economía social es promover la producción para que las cooperativas operen en el mercado con mayores oportunidades. Un ejemplo (a pesar de su nombre) es la flamante Subsecretaría de Economía Popular creada al interior de la Secretaría de Economía Social (MDSN), cuyos montos de financiamiento van desde los 500 mil pesos a los 8 millones. Por el contrario, si la economía popular refiere a sujetos es porque para el gobierno el único objetivo es que los subsidios colaboren en la subsistencia de trabajadores empobrecidos o desocupados. De allí la eliminación del requisito de organizarse como cooperativa en el caso del PRIST.

Pero si retomamos la discusión actual en el PTA, los testimonios revelan una tensión: si los criterios para evaluar la sustentabilidad de las cooperativas deben ser empresariales o si la economía social puede utilizar parámetros propios. Los principales funcionarios del PTA consideran inviable el uso de criterios empresarios para el seguimiento y evaluación a los emprendimientos que reciben subsidios, desde las ERT a pequeños proyectos incubados por el MTEySS:

Lo sustentable depende de cómo se lo interprete. (...) Porque si yo te mando a un proyecto de la economía popular y le vas a aplicar categorías de sustentabilidad que también le aplican a una empresa privada, por más buena que sea esa cooperativa, ninguna es sustentable, ninguna tiene márgenes de sustentabilidad que le permitan diversificar la producción si no es con apoyo estatal. (Funcionario 3 MTEySS).

Una funcionaria del MDSN sostiene una perspectiva similar en el caso del PRIST:

Una palabra que incorporó esta nueva gestión es la empleabilidad. (...) O sea, vos municipio, vos organización social, me estás pidiendo plata para que yo Estado te financie una capacitación. Bueno, perfecto, ahora la capacitación que vas a dar le tiene que servir a esos sujetos para una posible y real inserción en una empleabilidad en el mercado. (...) Ellos al principio también querían darle mucho hincapié a lo que es la comercialización, creyendo que se encontraban con cooperativas que producían. (...) Pero, claro, cuando empiezan a charlar uno a uno con la gente, te hacen cincuenta ladrillos a gatas porque trabajan cuatro horas, porque no son expertos, porque no se formaron para ello y apenas están sobreviviendo con 4000 pesos.

(Funcionaria 5 MDSN).

Desde el oficialismo argumentan que esa separación entre cooperativas sustentables y precarias es real pero que no significa una desatención o el retiro de financiamiento de las últimas. Se trataría de una diferenciación que permite direccionar con mayor eficacia los recursos. Sumamos dos interpretaciones de funcionarios:

Hay análisis de los subsectores de esta economía con más posibilidades que otros. No hemos tomado una decisión que implicara decir a este subsector no lo acompañamos y a este sí. Vamos analizando caso a caso. Somos más cautelosos en unos que en otros. Eso es cierto. Hay algunos a los que les vemos más potencial.

(Funcionario 1 MDSN).

(...) desde el punto de vista de la orientación de los recursos no creo que necesariamente haya una discriminación positiva hacia la economía popular y negativa hacia la economía social. (...) Una empresa recuperada de obreros de clase media baja no queda excluida, no la sacan porque (...) no cumplen con el criterio de vulnerabilidad. (...) [Está] la Subsecretaría de Economía Popular que maneja formación y un programa allí como el Creer y Crear que es para proyectos integrales de alta escala. Claramente estás manejándote en un rango que está arriba de la base de la pirámide, de los más hechos torta de todos. (...) ahí la definición de

la economía popular la queremos desacoplar de la idea de economía de los pobres, de los desclasados.
(Funcionario 7 MDSN).

La separación entre una economía popular concebida como una economía de subsistencia y una economía social comprendida como un tercer sector productivo también estuvo presente en los gobiernos *kirchneristas*. Existía un área como el PTA que aspiraba a conformar un sector autogestivo dinámico y sólido; pero también proliferaron planes como el Argentina Trabaja en el que no había mayores expectativas productivas y comerciales. El sujeto al que se dirigieron esas políticas sociales entre 2003 y 2015 era colectivo, de allí el requerimiento obligatorio de organizarse como cooperativa para obtener los planes.

Cambiamos pone fin a esa orientación. Utilizó parámetros mercantiles para detectar cooperativas subsidiadas con capacidades reales de sustentabilidad y empleabilidad y para el resto, consideradas inviables, implementó una medida decisiva: eliminó el requisito de crear cooperativas para obtener planes. O en otras palabras: los subsidios se transfirieron a trabajadores informales individuales. Entonces, más que una asignación más eficaz de los recursos, tal como afirma el “funcionario 1”, lo que subyace en estas decisiones es una concepción política sobre cuál es el sujeto de la asistencia.

Argentina cooperativa

El PRIST se inició con el lanzamiento del Plan Argentina Trabaja (PAT) en 2009 y más tarde, en 2013, con una línea específica para mujeres en situación de alta vulnerabilidad social y ocupacional denominada Ellas Hacen (EH).

El PAT se implementa a través de la bancarización de los titulares. Los fondos son transferidos en forma directa y mensual por el MDSN, quien también asume los costos del monotributo social. Los beneficiarios son personas pertenecientes al segmento más persistente de desocupados e informales. Son aquellos que carecen justamente de ingresos formales en el grupo familiar, no cuentan con otras prestaciones, ni tampoco pensiones o jubilaciones, ni están cubiertos por otros planes sociales, a excepción del Plan de Seguridad Alimentaria (Hopp 2016). El PAT creó cooperativas de acuerdo a la Resolución 3026/06 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), cuya planificación de actividades y proyectos de trabajo dependen de instancias ejecutoras de los distintos niveles gubernamentales (nacionales, provinciales y municipales).

Los Entes Ejecutores reciben transferencias desde el MDSN para varios fines, entre los que se incluye el pago de los gastos administrativos para inscribir y sostener las cooperativas de trabajo, la compra de materias primas, ropa de trabajo y herramientas, y se ocupan de la planificación de las labores a realizar a modo de contraprestación.⁴

Los primeros Entes fueron dependencias nacionales pero no pudieron sostenerse porque las cooperativas debían incluirse en obras de infraestructura federales de envergadura que requerían de una mano de obra calificada de la que carecían. En una segunda instancia se determinó que fueran las provincias, pero finalmente se optó por una generalizada municipalización debido a que la mayoría de los recursos estaban dirigidos al conurbano bonaerense (con más del 50% de los beneficiarios).

De acuerdo a Natalucci y Kasparian (2012, 2017), la relación entre las organizaciones sociales y los municipios bonaerenses no estuvo exenta de intensos conflictos por la asignación del PAT. Las agrupaciones distantes desde un punto de vista político, del entonces gobierno nacional padecieron marginaciones. No se trató de un plan universal sino selectivo y focalizado, lo cual fomentaba “la discrecionalidad política más allá de la existencia de algunos controles institucionales” (Abramovich y Pautassi 2009:330).

En un documento de balance de la Jefatura de Gabinete de Gobierno (2015), se afirma que el PRIST en sus dos líneas -Ellas Hacen y Argentina Trabaja- incorporó entre 2009 y 2015 un total de 308.022 personas en situación de vulnerabilidad social en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Mendoza, Entre Ríos, Salta, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, Río Negro, Misiones, Chaco, Formosa, Catamarca, San Luis y Ciudad de Buenos Aires. Pero aclara que para 2015 tan solo 65% de los cooperativistas se mantenían activos. El egreso del otro 35% se debió, siempre desde lo afirmado en el documento, a la integración a empleos formales, a trabajos por cuenta propia, la inclusión en el sistema previsional o el mejoramiento económico de sus familias. El número total de cooperativas incubadas alcanzó a 7.999 (Jefatura de Gabinete 2015).

La pregunta insoslayable es por las razones por las que los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández eligieron la forma cooperativa para implementar sus políticas sociales y de empleo. Primero retomamos una hipótesis ya formulada en el análisis del PTA: impulsaron el asociativismo y la autogestión porque habían comprobado, a través de un pormenorizado estudio y acompañamiento, el relativo éxito que habían tenido los (micro)emprendimientos cooperativos sostenidos por las ERT y los movimientos de desocupados para contener a vastos sectores de la población expulsados por el mercado laboral. Pero debemos sumar otra complementaria: el objetivo de segmentar y reorganizar (en términos administrativos y de gestión) los territorios periféricos, sobre todo el conurbano bonaerense, a través de cooperativas subsidiadas.

El *macrismo* se apoyó inicialmente en esta forma de penetrar territorios complejos desde un punto de vista social, económico y laboral:

(...) el cooperativizar y estructurar en células ordenadas y aprehensibles ordenó el caos del territorio. Te ordenó una

masa informe descontrolada o caótica que no la podías agarrar. Decir que vos sos de la cooperativa Néstor Vive de Florencio Varela, que son treinta personas con DNI, y que a Carlitos, o al puntero, al intendente, o al cura, o quien sea, le tocan estas cinco cooperativas, es una forma fantástica, muy lúcida, de ordenarte el territorio, lo que antes era la gente en general. Fue una genialidad que hoy nos permite que cualquier política pública que pensemos el primer grupo definido son las 200 mil personas del programa de transferencia condicionada.

(Funcionario 7 MDSN).

(...) las cooperativas, (...), en muchos lugares funcionan como una herramienta de gestión. Vos no podés gestionar a 260 mil personas. Si cada cooperativa está compuesta por 30, se reduce 30 veces y te ordena. Vos llamás entonces al presidente de cada cooperativa y eso te ordena un montón.

(Funcionario 3 MDSN).

En los próximos apartados se realizará un análisis de las dos principales rupturas instrumentadas por el gobierno nacional en sus dos primeros años de gestión: primero, la eliminación de la forma cooperativa como requisito para obtener los subsidios; segundo, el reemplazo de los municipios por las organizaciones sociales y las ONGs como nuevos Entes Ejecutores del Plan Argentina Trabaja.

El fin de las cooperativas

Si algo caracterizó al PRIST desde su nacimiento es que promovía una asociatividad forzada (Hopp 2015; Vuotto 2011; Lo Vuolo 2010). La condición para obtener los subsidios disponibles era organizarse obligatoriamente como cooperativas. En otras palabras, el sujeto de la política social era colectivo e, incluso, se forzaba su conformación como tal.

Cambiamos puso fin a ese requisito en 2016 en el caso de las nuevas altas. Si bien existió un intento de eliminar a las cooperativas preexistentes (pero sosteniendo el cobro individual mensual), la respuesta de los titulares en las provincias elegidas fue virulenta y se desistió.

A continuación es preciso analizar con detenimiento los diversos argumentos otorgados por funcionarios técnicos del MDSN para implementar este viraje.

La principal razón que se esgrime es que la asociatividad forzada impidió un genuino proceso cooperativo entre los titulares.

(...) no podemos asociar la cooperativa a la participación en un programa de transferencia condicionada. Estar en una cooperativa es otro proceso, es otra decisión libre de las personas, vinculado a un proceso económico socio-productivo. El programa de transferencia condicionada no es un proceso de producción socioeconómica. Es un programa de restitución de derechos, de asistencia, de acompañamiento (...). Pero muy poquitas cooperativas generaron un proyecto real autogestionado en lo productivo, de servicios, etc. (...) Le dábamos el sello antes que el contenido, era como ponerle la etiqueta a un frasco vacío. Lo que necesitábamos era el dulce adentro (...). Eso requiere otro proceso, otro acompañamiento, otro desafío.

(Funcionario 1 MDSN).

(...) el máximo error es que vos no podés armar una cooperativa por decreto. Se armaron por decreto. Entonces ahí hay un error gravísimo. Porque (...) la gente no se reúne en conjunto y forma un colectivo de trabajo por decreto.

(Funcionario 4 MDSN).

La medida apunta, desde la perspectiva del actual gobierno, a quitarle ese carácter forzado a los agrupamientos asociativos. Pero, ¿por qué se eliminó esta forma asociativa y no se pusieron en marcha procesos de capacitación o formas de acompañamiento capaces de promover dinámicas y valores cooperativos reales? Por el contrario, el gobierno incorporó criterios empresariales de evaluación de las cooperativas, lo cual generó una separación entre sustentables y prescindibles. El desenlace fue el pasaje de una política social dirigida a sujetos colectivos (aún si forzados en su origen), a una destinada a financiar individuos inmersos en una crítica situación social, económica, laboral y educacional.

Otros argumentos sobre las razones por las que se decidió eliminar las cooperativas surgen de las siguientes entrevistas a funcionarios:

Lo que sí hay (...) es un esfuerzo enorme por identificar a las cooperativas que genuinamente funcionan como tal y tratar de pescar ahí y ver cómo incubarlas, acompañarlas. Hay un convenio con el Ministerio de la Producción para eso, con universidades para promover eso que incipientemente es una cooperativa de trabajo. Entonces no es un rechazo absoluto al cooperativismo sino lo que hay es un diagnóstico de que son cooperativas espúreas, cooperativas que son solo una

formalidad para cobrar los programas y nada más.
(Funcionario 3 MDSN).

La cooperativa como forma legal, (...), no hay ninguna que funcione como tal (...). Es decir, no hay ninguna experiencia de cooperativas de 60 personas que haya funcionado y dado un salto cualitativo en una producción y que puedan, por ejemplo, vender su producción afuera, en el mercado. Entonces, la forma de la cooperativa a ellos no se le suma [a los titulares], al gobierno le genera gastos, pues desarmemos las cooperativas y que sigan cobrando como titulares sueltos.
(Funcionaria 5 MDSN).

Se suma un segundo argumento, íntimamente ligado a los anteriores, que pone el foco en el emprendedurismo, uno de los valores primordiales impulsados por la alianza Cambiemos.

(...) desde lo retórico se planteó muy fuerte esta cuestión del emprendedurismo. (...) La pregunta es si vos creés que la desocupación la resolvés con emprendedurismo individual o fomentando la industria para generar una captación media masiva de trabajadores. Son dos estrategias completamente distintas y me parece que la primera es la que suscriben los funcionarios actuales.
(Funcionario 3 MDSN).

Aún en el marco de su discurso sobre la necesidad de reducción del gasto público, el gobierno incrementó los subsidios a desocupados e informales. La apuesta mayor, según los testimonios recolectados, pasa por transformarlos en emprendedores individuales; y en menor medida colectivos en tanto deben cumplir con un requisito severo en el actual contexto económico e industrial: sustentabilidad financiera y capacidad de generar empleo. Un documento interno del MDSN (2018) afirma que en el cuarto trimestre de 2017 el total de titulares del PAT ascendió a 163.188, a los que sumaban 80.178 beneficiarias del programa Ellas Hacen y 17.638 titulares del programa Desde el Barrio (tercera línea del PRIST). El total de titulares fue entonces de 261.004.

Un tercer argumento, en este caso de carácter legal:

(...) los presidentes de las cooperativas están jugadísimos con la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) porque acumularon deudas con una normativa que no estaba clara. (...) hoy están obligadas a venderles al Estado

porque para [hacerlo a] un privado tienen que pagar deudas de ocho años de impuestos. (...) Es por el IVA. Cuando le vendés al Estado tenés que pagar el 10,5% en vez del 21%, pero vos tenés que declarar mes a mes los diferenciales. Como le vendían todo el tiempo al Estado estaban permanentemente exentos, pero si vos no hiciste la declaración de exención al principio, cosa que casi ninguna hizo, en la cabeza del presidente hay una deuda fenomenal.

(Funcionario 3 MDSN).

Nuevamente, si una de las razones fue las deudas acumuladas por las cooperativas, se podría haber implementado un blanqueo que permitiera subsanar esas irregularidades impositivas.

En síntesis, Cambiemos afirmó con sus políticas la necesidad de subsidiar a la población más precaria de la Argentina en un contexto de caída del empleo, incluido del empleo informal en 2017 y con cierto repunte en 2017. El nuevo sujeto de la asistencia fue individual, con la excepción de las cooperativas sustentables desde un punto de vista empresarial.

En el último apartado, analizaremos la última ruptura implementada por el gobierno nacional: el reemplazo de los municipios como administradores del Plan Argentina Trabaja.

El Triunvirato de la Economía Popular

A partir de 2016 se decidió que los Entes Ejecutores de las nuevas altas del PAT pasaron a ser las organizaciones sociales y las ONGs. Así se lo fundamenta en un documento interno:

Se agregaron también en el semestre nuevos tipos de Entes Ejecutores, incluyendo Movimientos Sociales y Organizaciones No Gubernamentales, tanto para abordar proyectos específicos así como fomentar la posterior evaluación de eficacia relativa de cada Ente según su tamaño, dispersión de territorio y tipología. Se pasó de 118 Entes Ejecutores a comienzos de año, a 157 Entes confirmados a mediados de año. Al terminar el semestre se cuenta con el 80% de los nuevos convenios firmados y 65 planes de actividades aprobados.

(MDSN, 2016).

La medida no se aplicó en forma retroactiva, sólo incluyó los nuevos listados de beneficiarios y una mínima cantidad de casos en los que hubo un traspaso de planes desde los municipios a los movimientos, tal como ocurrió en Morón, provincia de Buenos Aires.

Según datos oficiales, de un total de 30.061 nuevas altas otorgadas en 2016, 28.862 comenzaron a ser administradas por las organizaciones sociales (MDSN, 2016).

Esto significó que las agrupaciones recibieran en 2016 y 2017 relevantes transferencias de recursos (se estima 720 millones de pesos) por parte del MDSN para la compra de materiales, herramientas, maquinaria y otros insumos; a la vez que fueran ellas exclusivamente quienes decidieran las contraprestaciones a realizar por los titulares de los planes. A diferencia de los municipios, no recibieron fondos para la inscripción y sostenimiento de las cooperativas puesto que, como ya analizamos, se puso fin a esa figura como requisito para la obtención de los subsidios. Desde diciembre de 2015 se aumentaron los montos de cobro individual en tres oportunidades hasta llegar a los \$4400 actuales.

Un actor político clave en este nuevo esquema de gestión impuesto por el gobierno nacional fue en esta primera mitad del mandato la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La CTEP nació en 2011 con el objetivo de representar a una cada vez más expansiva masa de trabajadores informales. El diagnóstico sobre el fin de la sociedad salarial (Castel, 1997) fue su punto de partida. De esta forma lo analizan en un cuaderno de formación interna:

Estamos convencidos de que el capitalismo ha entrado en una nueva etapa, una etapa en la cual el trabajo asalariado ha dejado de ser la relación social predominante del sistema socioeconómico. (...). Las conquistas del movimiento obrero son casi piezas de museo, el patrimonio de una porción cada vez más pequeña de la clase trabajadora. La mayoría de nuestros compañeros no tienen un patrón que quiera comprar su fuerza de trabajo a cambio de un salario relativamente digno. (...) nuestros compañeros se inventaron su propio trabajo, allá en el barrio, (...), en las periferias olvidadas por todos.
(Pérsico y Grabois 2014:1).

Como en el caso de la Confederación General del Trabajo,⁵ el gobierno situó como interlocutor un triunvirato que llamaré de la economía popular: CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).⁶

Así caracteriza una funcionaria del Ministerio de Trabajo la relación que ha establecido Cambiemos durante los primeros dos años de su mandato con el Triunvirato:

A ellos no se les dice que no. Sus cooperativas llegan en paquete cerrado como parte de acuerdos políticos permanentes.

Desde que se inició la gestión hay mucha permeabilidad a los planteos de las organizaciones, sobre todo algunas que tienen mucha capacidad de movilización. Hay bastante diálogo, eso es verdad, hay teléfono rojo permanente con muchas de ellas. Es con CTEP sobre todo (...).

(Funcionario 6 en el MDSN).

Esta posición privilegiada le permite a la CTEP fundamentalmente encarar dos procesos complementarios: en un contexto económico-laboral sombrío, robustecer sus estructuras a través de conflictos y acuerdos, y la incorporación a paso acelerado de organizaciones que deben sumarse a su ascendente estructura para obtener recursos estatales con mayor facilidad.

Un funcionario del PAT analiza esta situación:

Nosotros no tenemos cambios en el volumen [de subsidios]. Ya veníamos con un gran volumen [en 2016], sobre todo de cooperativas de organizaciones sociales. Este gobierno tiene (...) con la CTEP una mesa de diálogo. La CTEP cada vez se fue agrandando más, porque empezó el Movimiento [Evita], el MTE [Movimiento de Trabajadores Excluidos] y algunas organizaciones más. Pero ahora las organizaciones se dieron cuenta que es el interlocutor al que más se lo escucha. En este contexto nosotros tuvimos que atender a un montón de cooperativas en situaciones que en otro momento no hubiéramos atendido.

(Funcionario 2 MTEySS).

El gobierno se propone contener posibles focos de protesta social en un escenario social económico y laboral recesivo estableciendo un triunvirato como interlocutor único a través del cual instrumentaliza las políticas sociales hacia los informales y desocupados. En las entrevistas los funcionarios lo afirman de la siguiente manera:

Es comprar gobernabilidad, es mucho pragmatismo. (...) con los planes de alguna manera para los sectores empresarios más duros es como decirles “sin esto no hay gobierno, no se sostiene políticamente, o vamos al conflicto permanente”. (...) se le da mucha importancia a todo lo que es la protesta social. Se le tiene mucho respeto de alguna manera a eso.

(Funcionario 3 MDSN).

Me parece que es para reconstruir un nuevo orden, una nueva alianza desde donde apoyarse en los territorios. (...) Este es un gobierno que no tenía territorialidad. (...) me parece que este gobierno es muy consciente de su debilidad territorial y del empobrecimiento de las clases populares. (Funcionario 4 MDSN).

El punto máximo de acuerdo entre el oficialismo y el Triunvirato fue la aprobación de la Ley de Emergencia Social en diciembre de 2016. La 27.345 crea un Consejo de la Economía Popular y también el Salario Social Complementario (SSC) en la órbita del MDSN. Este último consiste en un complemento, equivalente al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil, a los ingresos mensuales que obtienen los trabajadores informales a través de sus emprendimientos.⁷ El Consejo está compuesto por un representante del MTEySS, uno del MDSN, otro de Hacienda y Finanzas Públicas y tres miembros de las organizaciones sociales. Su principal tarea consiste en generar un registro nacional de trabajadores de la economía popular, que son quienes acceden al SSC.

Hasta diciembre de 2017 se utilizó el Programa de Transición hacia el SSC con el objetivo de unificar de manera ordenada en una misma figura y monto retributivo a los titulares de los múltiples planes sociales existentes en el MTEySS y en el MDSN. El presupuesto comprometido es de 25 mil millones con la posibilidad automática de adicionar otros 5 mil millones hasta 2019. Según documentos oficiales, hasta diciembre de 2017 el total de beneficiarios del SSC ascendió a 164.123 (MDSN, 2018).

Una hipótesis a introducir es que, de manera contraria a la figura del *salario* que utiliza la Ley, lo que se extiende y consolida es un *monotributismo social*. Es decir, se multiplican los trabajadores a los que se separa del salario, una tendencia inaugurada desde la aplicación de políticas neoliberales en materia laboral en la Argentina. Si bien no se trata de una tendencia que afecta solo a los segmentos más precarios (existen 3.100.000 monotributistas), sí se inscribe como un rasgo estructural de esta población excluida de manera estructural del mercado de trabajo formal.

El impulso en mayo de 2017 al Plan Empalme, una iniciativa que permite a los beneficiarios de programas sociales que consiguen un empleo seguir cobrando el SSC y a las empresas contabilizarlo como parte del sueldo neto, hasta el momento ha resultado negativo. “Se anunció con bombos y platillos pero no pasó nada relevante. Lo anunciaron como una transición desde la economía popular hacia la economía formal”, admite el funcionario 4 del MDSN.

Si retomamos la aprobación de la Ley de Emergencia Social, debemos mencionar un inciso en el que, a cambio de la transferencia de recursos, las organizaciones se comprometían por escrito a abstenerse de todo tipo de conflictos y reclamos hasta el final del mandato del

presidente Mauricio Macri. Se trató de un intento por formalizar el principal objetivo de Cambiemos: limitar y regular la protesta social a través de acuerdos con las organizaciones.

Nuestra hipótesis es la siguiente: a través de la Ley de Emergencia Social se institucionalizaron los acuerdos (no exentos de tensiones) entre el gobierno nacional y el Triunvirato de la Economía Popular. La conversión en Entes Ejecutores del PRIST, desplazando a los municipios, fue el antecedente inmediato.

Para un funcionario del MDSN la gobernabilidad está en el centro de este tipo de acuerdos en torno a los planes sociales:

Me parece que las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social o las políticas más orientadas a empleo tienen más que ver desde mi perspectiva con (...) evitar el conflicto y generar gobernabilidad. (...) Sé que tiene más que ver con eso que con una mirada estratégica de construcción de inclusión, de construcción de ciudadanía. (...) creció el número de altas en el PRIST y en el Salario Social Complementario, pero sin una programación, por ejemplo.
(Funcionario 6 MDSN).

La exclusión de los municipios da cuenta de un cálculo de Cambiemos sobre su situación política en las localidades más empobrecidas del conurbano bonaerense en la primera mitad de su mandato. Durante la anterior gestión también había permanentes conflictos y pactos con los movimientos sociales pero siempre mediados por los intendentes. Para el gobierno actual la institucionalización del vínculo con el Triunvirato es un aspecto clave porque lo interpretan como un eficaz dique de contención de la protesta social sin necesidad de negociación con intendencias opositoras.

La consistencia de estos acuerdos puede inferirse de la entrevista siguiente:

(El Triunvirato de la Economía Popular) va a seguir haciendo el juego que históricamente hicieron los sindicatos, presionan y después hacen su juego político propio. (...) no es afín a este gobierno pero le saca todo lo que puede. Cosa que además a mí si yo fuera del PRO estaría preocupado porque vos estás empoderando mucho a una organización con una capacidad territorial enorme, enorme, y te van a jugar en contra.
(Funcionario 4 MDSN).

Se suma un aspecto clave que introduce un funcionario del MDSN en el que advierte que la perdurabilidad del vínculo entre el gobierno y el Triunvirato está más ligada a cuestiones políticas que presupuestarias:

Creo que esa relación cercana entre el gobierno y las organizaciones va a seguir pero más condicionada a la evolución del vínculo político que a una necesidad fiscalista. Creo que van a seguir los planes sociales y eventualmente sí puede ocurrir que haya un giro como con los gremios grandes. “Ah, sí, me enfrestaste, entonces tomá, te echo a estos dos o saco esto que te daba”
(Funcionario 7 MDSN).

Finalmente, otro integrante de ese ministerio abre interrogantes sobre la relación entre las bases sociales y la CTEP. Se destaca un progresivo debilitamiento de la representación lograda por esta Confederación en los barrios periféricos.

Yo creo que nunca va a haber ruptura con ellos. Ninguno de los dos actores se puede dar el lujo (...). Sí es una relación que se basa en el conflicto natural de fuerzas. También creo que la gente en los territorios está mucho más madura en algún sentido. Creo que se encolumnó tras de CTEP porque la vio como un interlocutor válido. Pero su vínculo con CTEP es muy nuevo. Después muchas personas tienen su adscripción a pequeños grupos muchos más territoriales, mucho más específicos. Para mí lo que está en juego es la idea del gran articulador de las bases territoriales, que es lo que CTEP se propuso.
(Funcionario 1 MDSN).

En el primer testimonio las estrategias del Triunvirato se emparentan con las formas más tradicionales de los grandes sindicatos; en el segundo se revelan los eventuales disciplinamientos por parte del gobierno en el caso de que el Triunvirato enfrente abiertamente sus políticas en las calles, lo cual vislumbra un futuro incierto; y en el tercero, se reafirman las conveniencias mutuas entre el gobierno y CTEP pero se abre un sugerente interrogante en torno a la relación entre este tipo de organizaciones territoriales con sus bases.

Conclusiones

En el período 2003-2015 se crearon 5 millones de puestos de trabajo, según datos oficiales. Sin embargo, en paralelo, fue indispensable construir una sólida estructura de políticas de subsidios al cooperativismo para impulsar el empleo y la inclusión social entre los desempleados e informales crónicos. La hipótesis inicial del artículo fue que, una vez comprobados los límites en la generación de empleos formales, se pusieron en marcha estrategias de generación de ingresos que denominamos post-salariales con el asociativismo como epicentro.

Para comprender las continuidades y rupturas a partir de la asunción de la alianza Cambiemos en diciembre de 2015, se llevó a cabo un minucioso análisis del Programa de Trabajo Autogestionado y también del Programa de Ingreso Social con Trabajo entre 2016 y 2017.

Desde su creación, el PTA se propuso como objetivo principal la incipiente gestación de un tercer sector en base a empresas recuperadas por trabajadores, la formalización de proyectos asociativos preexistentes y, por último, el proyecto más ambicioso: el impulso de emprendimientos cooperativos incubados por la propia área. A través de la inyección de fondos y la creación de redes sectoriales se intentó tornar sustentables a las cooperativas para que pudieran operar con respaldos financieros elementales en sus respectivos mercados.

El impulso al PRIST tuvo otra motivación diferente. Su misión fue *forzar* asociaciones cooperativas entre los calificados como *inempleables* por el mercado de trabajo. Para este tipo de emprendimientos asociativos no existieron mayores expectativas sobre su capacidad de producción y comercialización, puesto que se los redujo a prestatarios de servicios en los municipios. La intención prioritaria fue que funcionaran como canales de transferencia de recursos dirigidos a poblaciones informales y desempleadas crónicas.

Una conclusión es que durante el *kirchnerismo* estas políticas públicas surgieron como efecto de investigaciones sistemáticas llevadas adelante por el MTEySS y el MDSN sobre los modos específicos de autogestión sostenidos por las ERT y las organizaciones de desocupados. El paso siguiente fue la progresiva traducción al lenguaje gubernamental de esas estrategias colectivas sostenidas por los movimientos durante la crisis de inicios de este siglo. De esta manera se promocionaron nuevos emprendimientos asociativos ya con un modelo asociativo estatal propio. La otra razón por la que se *forzó* a los sectores informales a formar cooperativas para obtener subsidios, fue la imperiosa necesidad política de organizar y tornar aprehensible poblaciones y territorios complejos como el conurbano bonaerense.

La alianza Cambiemos encontró en el MTEySS y el MDSN estas sólidas estructuras administrativas que les permitieron el acceso a esas periferias en donde el empleo en blanco es mayormente un recuerdo de otras generaciones. En contraposición de los análisis más maniqueos sobre el nuevo gobierno, no sólo no hubo recortes en los primeros dos años

de gestión sino que se incrementaron los presupuestos del PTA y el PRIST. Pero dichos aumentos coincidieron con una masiva demanda de ayuda financiera de las cooperativas en un contexto social, laboral, económico y financiero recesivo provocado por sus propias políticas; lo mismo ocurrió en el caso de aquellas poblaciones que, mediante las organizaciones sociales, reclamaron masivamente su ingreso al PRIST como paliativo a la caída de sus ingresos informales en el marco de un mercado interno en permanente retroceso.

Otra conclusión, en este sentido, es que el actual gobierno, a pesar de sus diferencias políticas, ideológicas y programáticas con las tres administraciones del período 2003–2015, consideró de vital importancia política en su primera mitad de mandato fortalecer este tipo de programas basados en la autogestión cooperativa para la contención de los sectores más precarios.

En lo que respecta a las rupturas, Cambiemos inició desde su asunción un relevamiento sobre la sustentabilidad de las cooperativas subsidiadas. Los criterios aplicados fueron únicamente empresariales. En otras palabras, se evaluó si los emprendimientos lograban insertarse en sus mercados correspondientes y si tenían capacidad de generar empleo. El resultado de ese relevamiento fue la eliminación del requisito de organizarse en cooperativas para obtener los subsidios en el PRIST. El argumento excluyente fue que esos emprendimientos nunca lograron un funcionamiento cooperativo real y que, salvo excepciones, tampoco dar un salto mínimo de productividad y competitividad. Para los casos minoritarios en los que se comprobaron capacidades reales de producción, comercialización y empleabilidad, se crearon áreas como la Subsecretaría de Economía Popular en el MDSN y se fortaleció la capacidad de financiamiento del PTA en el MTEySS.

El *kirchnerismo*, vale mencionarlo, también separaba entre organizaciones competitivas y de subsistencia. Sin embargo no decidió, como sí lo hizo el actual gobierno, eliminar la forma cooperativa como principio rector de esas políticas. Allí radica una diferencia sustancial: si entre 2003 y 2015 las políticas sociales se dirigían principalmente hacia sujetos colectivos, incluso *forzando* las agrupaciones mediante la forma cooperativa, el *macrismo* las concibe como una contención financiera mínima a sujetos individuales, que pretenden que se transformen en emprendedores.

La otra medida de ruptura fue el reemplazo de los municipios por las organizaciones sociales como Entes Ejecutores del PRIST. Se trató del antecedente inmediato a la aprobación parlamentaria de la Ley de Emergencia Social. Para comprender esta decisión fue indispensable incluir, desde la perspectiva del gobierno, el rol que cumplió entre 2016 y 2017 un actor clave en la instrumentalización de los planes sociales: el Triunvirato de la Economía Popular, compuesto por CTEP, Barrios de Pie y la CCC. La conclusión es que la Ley de Emergencia Social tuvo como objetivo para Cambiemos la institucionalización de los acuerdos que ya venían desarrollándose con estas organizaciones sociales. El gobierno se propuso formalizar por escrito pactos con el Triunvirato

en la medida en que lo consideró un actor indispensable para en el inicio de su mandato para la gestión de los subsidios. O en otras palabras, para la contención de la protesta social de los sectores informales de la economía.

Los funcionarios del PTA y el PRIST entrevistados afirmaron que CTEP, Barrios de Pie y CCC han tenido en 2016 y 2017 la prioridad exclusiva en la obtención de subsidios y planes, lo cual les permitió robustecer sus estructuras organizativas y la absorción de organizaciones que requieren de su amparo para garantizar la obtención de recursos.

Por su parte, la Ley de Emergencia Social creó una figura: el Salario Social Complementario. La paradoja es que, lejos de reponer la figura del asalariado, se limita, por el contrario, a transferencias mensuales no remunerativas hacia trabajadores que justamente padecen de manera estructural la imposibilidad de acceso a un empleo en blanco. Una conclusión es que con sus políticas en materia de empleo y de subsidios, Cambiemos promueve lo que denominamos un *monotributismo social*, definido como una separación estructural entre empleo y salario.

A partir estas múltiples dimensiones contextuales y analíticas es que podemos comprender con mayor precisión las razones por las que el gobierno nacional ha fomentado en 2016 y 2017 la economía social y popular entre los sectores informales habitantes de los territorios urbanos periféricos.

¹ En el último documento publicado por el PTA se enumeran dieciocho jornadas sobre empresas autogestionadas con las ERT en ese período (MTEySS 2015).

² Dato extraído del informe Trabajo y Empleo en el bicentenario. http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf accesado 29 de agosto de 2017.

³ La línea 1 de ayuda económica individual “tiene como objetivo brindar apoyo en la fase de inicio de las actividades o cuando atraviesen situaciones críticas (...) El programa asiste a los trabajadores de las unidades productivas autogestionadas mediante la asignación de una ayuda económica mensual (...) por cada trabajador durante un período máximo de doce meses (...)”. http://www.baseinstrumentos.mecon.gob.ar/imprimir.php?imprimir=S&id_prog=2753 accesado 5 de abril de 2018.

⁴ Los Entes Ejecutores son las unidades administrativas a través de las cuales se aplica el Programa de Ingreso Social en los territorios. El Ministerio de Desarrollo Social transfiere los fondos financieros indispensables para el sostenimiento legal de las cooperativas y para la compra de materias primas y ropa de trabajo de sus integrantes.

⁵ Luego de fracturarse en 2011, los sindicatos que integran la Confederación General del Trabajo, el principal órgano de representación de los trabajadores asalariados en la Argentina, decidieron en 2016 reunificarse y fijar un triunvirato en la conducción. Desde entonces son esos tres dirigentes los encargados de los diálogos y las negociaciones con el gobierno nacional.

⁶ Barrios de Pie es un movimiento social creado en 2001. Se trata del brazo territorial del Movimiento Libres del Sur. La Corriente Clasista Combativa (CCC) es una agrupación política territorial y sindical creada en 1994 por el Partido Comunista Revolucionario.

⁷ La obtención del SSC no es complementaria con otros planes sociales. Tiene estrictas condiciones, todas basadas en la ausencia de ingresos formales en el ámbito estatal y privado.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Victor y Laura Pautassi (comps) (2009) *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Allegrone, Verónica, Inés Fernández Álvarez y Florencia Partenio (2007) *Pensando en los dilemas de la autogestión en los procesos de recuperación de empresas y fábricas*. <http://www.aacademica.org/000-106/162> accesado 15 de agosto de 2017.

Cafardo, Analía y Paula Domínguez Font (2003) *Autogestión obrera en el siglo XXI: Cambios en la subjetividad de los trabajadores de empresas recuperadas, el camino hacia una nueva sociedad*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Coraggio, José Luis (2011) *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya - Yala.

Colectivo Situaciones (2009) *Conversaciones en el Impasse. Dilemas políticos del presente*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Dávalos, Pablo (2011) "Hacia un nuevo modelo de dominación política: violencia y poder en el posneoliberalismo". En Raquel Gutiérrez (comp.) *Palabras para tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo*. Cochabamba: Textos Rebeldes, pp. 117-145.

De Sena, Angélica y Florencia Chahbenderian (2012) "Argentina, ¿trabaja?" <http://polis.revues.org/2136>; DOI: 10.4000/polis.2136 accesado 9 de septiembre 2017.

Deux Marzi, Victoria y Martín Escobedo (2005) *Autogestión obrera en la Argentina: historia y presente*. Rosario: UNR Editora.

Fajn, Gabriel (2003) *Fábricas y empresas recuperadas. Protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad*. Buenos Aires: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

Fernández, Ana María (2006) *Política y Subjetividad. Asambleas barriales y fábricas recuperadas*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.

Fornillo, Bruno (2008) "Derivas de la matriz nacional popular: el pasaje de la movilización a la estatización del Movimiento Barrios de Pie durante el kirchnerismo (2001-2007)". En Sebastián Pereyra, Gastón Pérez y Federico Schuster (comps.) *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires: Ediciones Al margen, pp. 183-203.

Giraudó, Carina (2013) *Las cooperativas del programa Argentina Trabaja y la generación del trabajo genuino. Un estudio reflexivo sobre las nuevas formas de conceptualización del trabajo cooperativo*. <http://cdsa.academica.org/000-038/667.pdf> accesado 5 de septiembre de 2017.

Gracia, María y Sandra Cavaliere (2007) “Repertorios en fábrica: la experiencia de recuperación fabril en Argentina, 2000-2006”. *Revista Estudios Sociológicos* 73:155-186.

Heller, Pablo (2004) *Fábricas recuperadas. Argentina 2000-2004*. Buenos Aires: Ediciones Rumbos.

Hintze, Susana (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Hopp, Malena Victoria (2016) “Potencialidades y límites del programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense”. *DAAPGE*. 27:7-35.

Hopp, Malena Victoria (2015) “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja”. *Revista Trabajo y Sociedad* 24:207-223.

Hudson, Juan Pablo (2011) *Acá no, Acá no me manda nadie. Empresas recuperadas por obreros 2000-2010*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.

Hudson, Juan Pablo (2011) *Empresas Recuperadas por los Obreros: Fin de Etapa y Nuevas Instituciones*. http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_05/hudson2.pdf accesado el 20 de septiembre de 2017.

Hudson, Juan Pablo (2016) “Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 79:157-184.

Hudson, Juan Pablo (2017) “Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas antiestatales, sintéticas y anfíbias”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 34:91-122.

Kasparian, Denise (2017) “De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja”. <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2539> accesado 3 de abril de 2018.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2015) *Memoria detallada del Estado de la Nación 2013*. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Memoria-del-Estado-de-la-Nacion-2015.pdf> accesado 25 de agosto de 2017.

Lo Vuolo, Ruben (2010) “El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”. <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm> accedido 4 de agosto de 2017.

Masseti, Astor (2009) *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Trilce.

Magnani, Esteban (2003) *El cambio silencioso. Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Malandra, Andrés. (2013) “Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja”. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.952/te.952.pdf> accedido 25 de julio de 2017.

Maneiro, María (2015) “Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas”. *Revista Katálysis* 18:62-73.

Ministerio de Desarrollo Social (2016) *Informe Primer Semestre 2016*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2018) *Sistema de Indicadores Sociales* (Resumen). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Natalucci, Ana (2012) “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja”. *Revista de Perspectivas de Políticas Públicas* 3:126-147.

Natalucci, Ana (2014) “La recreación de la gramática movimientista de acción colectiva: movimientos sociales y nuevas institucionalidades”. En Pablo Forni y Luciana Castronuevo (comps.) *Ni piqueteros ni punteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp, pp.149-166.

Perelmiter, Luisina (2010) “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En Ernesto Villanueva, Astor Massetti y Marcelo Gómez (comps.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Lugar, pp.132-152.

Perelmiter, Luisina (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Pérsico, Emilio y Juan Grabois (2014) *Nuestra realidad. Cuaderno 1 de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Buenos Aires: CTEP.

Pico, Juan Manuel (2015) “10 años del Programa Trabajo Autogestionado. Resultados y Perspectivas”. http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/11_Pico.pdf accesado 24 de marzo de 2018.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004) *Programa de Trabajo Autogestionado. Informe anual*. Buenos Aires: MTEySS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010) Programa de Trabajo Autogestionado. Informe anual. Buenos Aires: MTEySS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013) Programa de Trabajo Autogestionado. Informe anual. Buenos Aires: MTEySS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015) Programa de Trabajo Autogestionado. Informe anual. Buenos Aires: MTEySS.

Programa Facultad Abierta (2010) *Informe del Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas por sus trabajadores*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Programa Facultad Abierta (2014) *Informe del Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas por sus trabajadores*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Rajland, Beatriz y Daniel Campione (2006) “Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos”. En Gerardo Caetano (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 297-330.

Rebón, Julián (2004) *Desobedeciendo al desempleo. La experiencia de las empresas recuperadas*. Buenos Aires: Picaso/La rosa blindada.

Rebón, Julián (2007) *La Empresa de la Autonomía. Trabajadores recuperando la producción*. Buenos Aires: Colectivo Picaso.

Sader, Emir (2008) *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Sader, Emir (2012), “Posneoliberalismo en Brasil”. *América Latina en Movimiento* 475:4-8.

Salgado, Rodrigo (2012) “Los Límites de la Igualdad. Cambio y reproducción social en el proceso de recuperación de empresas por sus trabajadores” <http://catalogosuba.sisbi.uba.ar/vufind/Record/http%253A%252F%252Fwww.sociales.uba.ar%252Ftesis%252FASO00000463> accesado 4 de julio de 2017.

Schuttenber, Mauricio (2014) “El campo nacional y popular durante el kirchnerismo: una aproximación a las diferentes experiencias históricas, identidades y tradiciones políticas que reconfiguraron ese espacio desde el 2003”. En Pablo Forni y Luciana Castronuevo (comps.) *Ni piqueteros ni punteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp, pp. 99-127.

Svampa, Maristella (2003) “Cinco Tesis sobre la nueva matriz popular” <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Cinco%20Tesis%20sobre%20la%20nueva%20matriz%20popular.pdf> accesado 19 de septiembre de 2017.

Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2004) *Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Pereyra Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster (comps.) (2008) *La Huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después del 2001*. Buenos Aires: Ed. Al Margen.

Vuotto, Mirta (2011) *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. , Lima: Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. OIT.

Zibechi, Raúl (2008) *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires: La Vaca.

Cómo citar este artículo:

Hudson, Juan Pablo (2018) “Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la alianza Cambiemos, 2016 y 2017”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 173-205

Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)

The State and social actors in public policies. The case of Pro.Cre.Ar in the Entre Ríos Province

Graciela Mingo

Magister en Metodología de la Investigación, Licenciada en Ciencia Política, cursando el Doctorado en Ciencias Sociales. Docente Investigadora en la Facultad de Trabajo Social, UNER. Directora de la especialización en Metodología de la Investigación, FCEco, UNER
gmbevilac@gmail.com

Elisa Sarrot

Magister en Metodología de la Investigación, Licenciada en Ciencias de la Educación. Docente Investigadora Facultad de Trabajo Social UNER. Coordinadora académica de la Especialización en Metodología de la investigación. FCEco UNER.
elisarrot@yahoo.com.ar

Fecha de recepción:

18.8.17

Fecha de aceptación:

21.6.18

Resumen

El artículo analiza al plan Pro.Cre.Ar como política pública activa para llegar a la vivienda propia por parte de los sectores medios de la sociedad. Se describen los objetivos y principios que sostuvieron la propuesta en el período 2012/2015, las miradas de distintos actores relacionados: adjudicatarios, trabajadores que participaron en la construcción de las viviendas, y otros actores favorecidos por la diversidad de piezas interactuantes en la concreción de las mismas. Se reconocen las reconfiguraciones del nuevo dispositivo urbano que el plan propicia, anclados en espacios rururbanos de localidades pequeñas. Se indaga el sentido de esta política pública, como una de las tantas formas activas en que el Estado interviene ante las demandas de la ciudadanía.

Palabras clave: política pública de vivienda – Pro.Cre.Ar – actores de la política pública – espacios rururbanos.

Abstract

This article focuses on the Pro.Cre.Ar plan as a public policy to reach access to the ownership of homes by middle

class families. The goals and principles that underpinned the plan's proposal in 2012/2015 are described, as well the views of the many actors involved: contractors, workers employed in building the houses, together with other actors involved in the diversity of interacting pieces in the implementation of Pro.Cre.Ar. Reconfigurations of urban spaces that the plan provokes are acknowledged, contributing to the appearance of rur-urban spaces. It also dips in the direction of this public policy, as one of the many ways in which the State intervenes with regard of citizens' demands.

Key words: *housing policies - Pro.Cre.Ar - social actors in public policies - rururban areas.*

Introducción

En este artículo se analiza el Plan Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) que adquirió particular relevancia en nuestra investigación sobre el sector de la construcción, por su incidencia tanto a nivel urbano como rururbano,¹ así como en la posibilidad de acceder a un bien -la vivienda propia- fundamentalmente por parte de los sectores medios de la población en el aglomerado Gran Paraná de la provincia de Entre Ríos.

El análisis del Plan está centrado en distintas miradas: sus destinatarios, los trabajadores que participaron en la construcción a partir del mismo, y otros actores favorecidos por la diversidad de elementos que interactúan en la producción de una vivienda. También exploramos en el sentido de esta política pública, como una de formas activas en que el Estado interviene en la asignación de recursos, en este caso, a través de un régimen de protección pública que otorga acceso a un sector de la ciudadanía en la obtención de la vivienda propia.

A pesar de la distancia formal entre Estado y ciudadanos, propia de una política pública y en este caso una política social, observamos en el Pro.Cre.Ar que la gestión política fue respondiendo a las vicisitudes de su concreción. Así, de acuerdo a Offe (1994) analizamos a la misma como una acción política en la que el Estado, a través de un mecanismo de integración y cohesión, intenta proteger relaciones sociales necesarias, como fuerza simbólica concretizada en la búsqueda de mayor inclusión social.

Cuestiones metodológicas

En primera instancia analizamos los contenidos, objetivos y metas del Pro.Cre.Ar, para lo cual recurrimos con sentido crítico a la lectura de las fuentes documentales disponibles en las páginas web de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), como también a información periodística extraída de medios de comunicación escritos. La perspectiva en el análisis fue escudriñar en el sentido subyacente a la política social de la vivienda única, paso primordial en el conocimiento de los objetivos del plan y en la interpretación de un estilo de intervención que el Estado nacional introdujo entre los años 2012 y 2015. Se describe para ello el devenir y los alcances que esta política fue adquiriendo en ese periodo. Estas fuentes se complementan con las observaciones y registros de los investigadores cuando se recorrían las zonas rururbanas, a las que se llegaba a través de la cartografía correspondiente, para apreciar determinadas trazas urbanas en imágenes consideradas como indicadores epistémicos de lo que ha implicado este plan para los sectores medios de la sociedad. Como expresa Jiménez Rosano (2005), trabajar con los planos y la fotografía permitió detectar las huellas que imprimen en el mapa social local las construcciones realizadas, la ubicación en que se encuentran y la peculiaridad de dotar de estructura urbana al lugar seleccionado. Así, en la tarea de análisis e interpretación, se integra la lectura del diseño del plan, sus modelos de viviendas, y las imágenes tomadas, enmarcadas en la cultura visual que describe el lugar en el que se crean y discuten significados.²

En el desarrollo de la investigación en terreno se buscó la aproximación a los actores involucrados en el Plan a través de entrevistas semi estructuradas, dirigidas a lograr un proceso de empatía que, como plantean Denzin y Lincoln (2002) produce un intercambio no neutral –de hacer preguntas y recibir respuestas– sino que representa un esfuerzo colaborativo. Los intercambios develaron el contexto de los adjudicatarios, tanto en los discursos obtenidos como en las oportunidades de recorrida de espacios en que se ejecutaban las construcciones. Así las narrativas estuvieron referidas al contexto y desde un proceso holístico se trató de avanzar en de manera sinérgica entablando contacto con otras voces diversas: los trabajadores y los profesionales del rubro de la construcción. El período de análisis abarca desde la implementación del plan en el año 2012 hasta el último sorteo realizado a principios de 2015.

El déficit habitacional en Argentina

No es nuevo en la Argentina el tema de las dificultades de algunos grupos sociales para acceder a la vivienda. Los sectores sociales de ingresos bajos están imposibilitados de llegar por vías formales a suelos urbanizados y los sectores medios no acceden a la vivienda propia por dificultades para obtener crédito, sumadas a los fuertes desequilibrios del desarrollo económico a nivel regional. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 el déficit habitacional llegaba a 3,5 millones de viviendas, incluyendo

a quienes alquilaban o vivían en vivienda deficitaria (INDEC). Esta información se basa en proyecciones efectuadas por organismos privados que estiman la necesidad de alcanzar un incremento anual de 36.000 viviendas por año para saldar ese déficit (FEDI, 2015).

Entre otros antecedentes están los reclamos de los distintos sectores sociales, los acontecimientos en el Parque Indoamericano (2010) y los datos del déficit habitacional, que en su conjunto pusieron de relieve una de las tantas asignaturas pendientes de satisfacer, pues algunos proyectos anunciados por el gobierno anteriormente estaban referidos a la construcción de vivienda a través de créditos y no se concretaron, o tuvieron un éxito mínimo, como fue en el año 2008/09.³ En ese entonces, se buscaba paliar los posibles efectos de la crisis financiera internacional del 2008 con epicentro en EEUU,⁴ y con ese fin entre las políticas anti-cíclicas se anunció la construcción o remodelación de propiedades a través de los bancos con una tasa media; pero esta medida fue anunciada y luego se vio postergada, razón por la cual quienes accedieron en ese momento a créditos, debido a las altas exigencias bancarias, fueron únicamente jóvenes profesionales que tenían un salario bastante elevado (Mingo y otros, 2013).

Cuando los sectores medios vivencian la imposibilidad de acceder a una vivienda propia, se produce un drenaje de ingresos disponibles a solventar un alquiler. De allí que el Pro.Cre.Ar surgió como una alternativa para satisfacer la demanda y dar una respuesta a la adquisición de la vivienda única.

Ideas rectoras del Pro.Cre.Ar.

Presentamos algunos puntos neurálgicos del Pro.Cre.Ar. como uno de los últimos programas para adquirir la vivienda propia propuestos por el gobierno nacional de la presidenta Cristina F de Kirchner (su gestión finaliza en diciembre de 2015), acorde a uno -entre muchos- de los reclamos de la ciudadanía.

Para su implementación se creó el Fondo Fiduciario Público,⁵ modo de financiamiento que requirió la participación de la ANSES, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, e inversores privados interesados en la línea de los desarrollos urbanos. El Banco Hipotecario fue elegido para la ejecución del plan, haciéndose cargo de la implementación en el otorgamiento de los créditos, y luego se encargó de los cobros de cuotas de los créditos asignados a los adjudicatarios, garantizando de esta manera su ejecución y “constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo.” (ANSES, 2012).

La esencia del programa fue atender, mediante líneas de crédito, la problemática habitacional en todo el territorio de nuestro país, según diferentes demandas y de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región y a las diferentes situaciones de quienes se inscribían en el mismo. Entre las líneas estaban la construcción, la ampliación,

terminación y refacción de viviendas, y la adquisición de aquellas construidas por el Plan a través de desarrollos urbanísticos. El plan no solo apuntó a la vivienda propia, sino que en sus argumentos incluye la promoción de otros ejes muy significativos de un estado presente: impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su efecto dinamizador, ser partícipe en el desarrollo activo de la inversión pública y en el subsidio al consumo masivo, y apuntalar la generación de empleo en todo el país mediante la incorporación de mano de obra directa e indirecta.

La línea de créditos del Plan ofreció plazos para su devolución en cuotas durante 20 a 30 años (Anses, 2012). Los montos otorgados ascendieron hasta \$500.000, y la relación cuota-ingreso podía llegar al 40%. Las tasas oscilaron del 2 al 14%. Las edades requeridas en los solicitantes abarcan entre 18 y 65 años. La adjudicación de los créditos se realizó mediante sorteos por lotería nacional. Por último, cada línea de crédito fue diseñada para que sea accesible y pueda saldarse en su totalidad. Un aspecto sobresaliente que se fue dando con el avance del plan fue la habilitación de una línea destinada a aquellas familias que no tenían terreno pero deseaban acceder a una vivienda de los desarrollos urbanísticos del plan. Se buscó con ello inscribir personas o familias que residan en las localidades próximas al lugar donde se construían los mismos. Esto significó la creación de zonas urbanísticas en tierras fiscales otorgadas por los gobiernos nacional, provincial o municipal, según se pactara en cada región.

El Pro.Cre.Ar en cifras

El programa comenzó a funcionar a mediados del mes de junio de 2012, y en el período analizado (hasta febrero de 2015) se realizaron 11 sorteos con 7 repechajes (última instancia para aquellos que no salieran sorteados). En 2012 se inscribieron 21.863 familias, y se otorgaron 11.604 créditos (ANSES, sorteo). Estas cifras no se detuvieron, sino que, por el contrario, fueron creciendo año a año.

En total se otorgaron 400 mil créditos en 4 años, 200 mil en el período 2012-2014 para construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas. Del total, casi el 85% pertenece a una de las líneas de crédito destinada a viviendas únicas, con un total de 171.143 casas terminadas, refaccionadas y/o ampliadas. El 25% restante fueron otorgados dentro de la línea denominada “desarrollo urbanístico”; traducido en números, 29.325 casas en los 79 desarrollos urbanísticos que se habilitaron en todo el país. El plan tuvo una vigencia de tres años con las características que se fueron mencionando, y en la totalidad de sorteos y repechajes se inscribieron 1.35 millones de familias, de las cuales fueron sorteadas 567.280 (ANSES).

Las líneas directas y desarrollos urbanísticos, a la manera de una radiografía del Pro.Cre.Ar en las distintas regiones del país, fueron identificadas por zonas:

Zona Centro: 61.232 viviendas.
Noroeste Argentino: 19.119 viviendas.
Noreste Argentino: 10.542 viviendas.
Cuyo: 18.156 viviendas.
Patagonia: 18.114 viviendas.
Provincia de Bs. As. / Ciudad Autónoma:
73.305 viviendas.

En todo el país participaron 649.261 familias y se otorgaron créditos en las diferentes líneas a 309.606 familias.

Una de las zonas más favorecidas en la adjudicación de créditos fue la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), detrás de Provincia de Bs. As y Ciudad Autónoma. Del 100% de los créditos, la Zona Centro representó el 30,54%, con un agregado: que en la capital de Entre Ríos se levantó uno de los 79 desarrollos urbanísticos, en los terrenos que pertenecían al Ejército Nacional Argentino, que incorporó para su ejecución a más de 600 obreros.⁶

En la provincia de Entre Ríos donde ancla este estudio, se otorgaron más de 8.200 préstamos hipotecarios, en los 11 sorteos realizados incluidos los repechajes. La inversión, contabilizada en función de la cantidad de créditos que se otorgaron en el marco del plan, fue de 87.225 millones de pesos (ANSES) al año 2015. En uno de los documentos descriptivos del plan se hacía mención a dar respuestas a las necesidades de la población, lo cual permite desde una lectura más profunda conjeturar que se responde con dicho crédito hipotecario a las dificultades para acceder a la vivienda propia, vivenciadas y expresadas por sectores medios en Argentina.

El Pro.Cre.Ar y la retórica de la política pública

Entendemos que este plan es coherente con la retórica específica de la política pública y específicamente como una política social asumida por el gobierno y, junto a otras propuestas adoptadas, puso de relieve acciones que marcaron significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales. Los objetivos anteriormente reseñados muestran que la implementación de esta política estuvo guiada por la accesibilidad a la vivienda propia -agregamos para el sector medio de la sociedad argentina- y el afán de dar continuidad al empleo y dinamizar el mercado a través del consumo de bienes y servicios. Esto parece indicar que la propuesta política considera las evidencias del contexto social y económico: caída de la producción y por ende del crecimiento económico (2011) -que pasó a ser negativo después de haber crecido a un ritmo del

8% entre los años 2003/07-. Fue a partir de la declaración de la crisis internacional de 2008 que comienza a notarse la retracción del crecimiento económico a un 4% entre 2007 y 2011, y el estancamiento se expresó a fines del 2011 con un 2% después de las elecciones realizadas en octubre de este último año en las que el Frente para la Victoria obtuvo un nuevo triunfo (Tiempo de Economía, 2015).

En algunas de sus pautas, requisitos y formas de implementación, el Pro.Cre.Ar se vincula con Pro.Creauto (2014) que trató de evitar el derrumbe de la producción automotriz, aunque su impacto fue menor pues no logró retener ni revertir la caída de patentamiento de vehículos de uso doméstico en dicho momento. Tanto en uno como en otro, por el modo de adquisición (de la vivienda o del auto respectivamente) y por la modalidad de financiamiento, se evidencia un Estado promotor de políticas anti-cíclicas, activando mecanismos motorizadores de la economía, a través del consumo, como una manera de frenar la caída del empleo que se había comenzado a apreciar.

Es posible descubrir además otro sentido implícito en la apuesta de estas políticas: la utilidad dada a los fondos recuperados por la re-estatización del sistema previsional que puso fin al sistema de las AFJP, a través de una ley sancionada por el Congreso en diciembre de 2008. De allí que la acción social emprendida por el gobierno ha implicado un posicionamiento dirigido a responder a las cuestiones sociales apremiantes, como intento de equiparar en algunos niveles la desigualdad y la fragmentación social.

A contrapelo de lo sucedido en la década de 1990, momento en que primó un posicionamiento –propio del neoliberalismo– de corte privatista, de descentralización y focalización del gasto social en poblaciones específicas (Soldano, 2009), la gestión del Frente para la Victoria implementó políticas extensivas de restitución de derechos a partir de políticas públicas que intervienen con un sentido “universalizador”, permanentes y complementarias de las políticas de promoción del empleo y del consumo de la población.

En este sentido el Pro.Cre.Ar intentó dar respuesta a las necesidades de vivienda fundamentalmente de los sectores medios, y al mismo tiempo, respondió a ciertas reglas del mercado inmobiliario, incorporando nuevas líneas para acceder al crédito –refacciones, ampliaciones, etc.– y agregando, en los primeros meses de 2015, los planes en 12 cuotas a través de las tarjetas de crédito para adquirir insumos de la construcción (altamente afectados por la inflación) y otros bienes. Tampoco escapó a este plan la cuestión del acceso a la tierra, pues se les dio intervención a los Estados provinciales y/o municipales en negociaciones por los loteos de terrenos que ampliaron las posibilidades otorgadas por esta política, acorde a cada región geográfica y las normativas reguladoras que del manejo de las tierras fiscales, en cada territorio. Producto de estas negociaciones se llegó a acuerdos importantes y, ante las tensiones presentadas por los adjudicatarios, tomaron protagonismo las jurisdicciones municipales.

Es por ello que se entiende que esta acción política responde a la promesa de cumplir con la justicia social (D'Amico, 2013), pues se constata una valoración de necesidades leídas en el correlato social, cuando se trata de reactivar la economía y reconocer un colectivo social por su demanda. Este posicionamiento político tiene presente la cuestión social al contribuir a la mejora en la calidad de vida de una parte de la ciudadanía, como una de las directrices posibles, y apuntalando por ende acciones en pos de sociedades más incluyentes, morigerando a su vez las profundas brechas en la distribución del ingreso.

El Pro.Cre.Ar en su diseño aspiraba a garantizar un piso de mayor homogeneidad material (Soldano y Andremacci; 2006) mejorando las condiciones de vida de una de las franjas sociales –sector medio– demandantes de vivienda. Afirmamos entonces que constituye una política direccionada a sectores medios de la sociedad argentina, quienes han experimentado dificultades en el acceso a la vivienda propia desde hace más de treinta años a esta parte. En este punto es importante reflexionar que quienes integran este amplio sector social ya no muestran homogeneidad en sus pautas culturales y fortaleza en los lazos sociales como otrora, sino que, como consecuencia de transformaciones estructurales globales que en el país tuvieron expresión en las políticas neoliberales de los años noventa (siglo XX), las necesidades y demandas se expresan de diferentes maneras en este sector, lo cual lo vuelve a veces altamente fragmentado.

Al examinar en la lógica subyacente a la política pública con alto contenido social y activa, palpamos que primó la idea de alcanzar la protección pública del entramado social, pues el acceso a la vivienda propia suaviza la profundización de las desigualdades y la fragmentación en los modos de sociabilidad (Castel, 1997) y a su vez promueve la reactivación del consumo. Está en la superficie la idea de inclusión social, pues la forma de pensar y ejecutar se sustenta en aportar a la constitución de sociedades menos fragmentadas, desde una visión amplia de inclusión que tiene presente el mercado laboral.

En los propios documentos del Pro.Cre.Ar se mencionaba la creación de oportunidades, concepto que se reforzaba en otros programas del Ministerio de Desarrollo Social y lo planteaban como uno de los ejes de las políticas sociales, dándoles valor a “los ciudadanos como sujetos titulares de derechos, (...) permitiendo implementar diversas políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad.”

De acuerdo a D'Amico (2013) en las decisiones de la agenda pública se abogaron desde la faz axiológica valores sustentados en los principios republicanos y liberales, en los que sobresalen los intereses de una clase sobre el resto, diferentes a lo acontecido en la última etapa del Siglo XX. En los '90 la población había sido interpelada en torno a una lista de “atributos” con los que se calificaba a quienes vivían “en y con problemas sociales” (Soldano, 2009). Dichos atributos eran indicadores de pobreza o vulnerabilidad (Cardarelli - Rosenfeld, 2001). Entonces, identificada esta población mediante

mediciones estadísticas, se focalizaba a quién debía estar dirigida la política social, y recién entonces surgía el destinatario de la misma. En el Pro.Cre.Ar estos procedimientos no aparecen, aunque en su concreción e implementación se van visibilizando “restricciones” que debían sortear los destinatarios, dadas por “diferencias” – ser o no trabajador registrado, tener o no capacidad de pagar la cuota, etc.-.

Los documentos, la presentación realizada en el anuncio del PROCREAR y luego la puesta en marcha, estaban articulados a la manera en que el gobierno concebía la presencia y por dicho motivo la intervención del Estado, y a la forma de diseñar y concretar la política social, bajo el principio de acercarse a la “inclusión social” a través de la promesa de achicar las brechas producidas por las asimetrías sociales. Lo mismo puede decirse de la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyas acciones marcaron una postura diferenciadora en el principal mecanismo articulador de la política social, distinguiéndose de los principios del Estado mínimo en la Argentina en materia de políticas sociales, precisamente con el neoliberalismo en que se apuntaba, como dijimos, a una distribución focalizada.

En definitiva, en esta oportunidad se direccionó la agenda pública a través del fortalecimiento del rol del Estado como garante de la cohesión social y se garantizó el financiamiento con un Fondo Fiduciario Público, en que estuvieron presentes recursos de la ANSES.

El vínculo en la regulación del mercado de trabajo

El plan se vinculó a otros propósitos, como el de no menguar el movimiento de la economía y fomentar el consumo interno, lo cual es valioso en un momento en el cual el crecimiento económico había entrado en una meseta. Además contribuyó a regular la fuerza de trabajo, como mecanismo instrumental que garantizó fuentes de ingresos dentro del mercado laboral (Cortés y Marshall, 1993). El énfasis en propiciar una política pública extendida que diera respuesta a varias demandas de la ciudadanía, en la que el trabajo –en lugar del ingreso– ocupa una categoría central, asegura la protección social, cuya premisa radica en que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la de incorporarse al mercado de trabajo, lo cual también aporta a menguar las brechas en la distribución del ingreso en la sociedad (Alonso y Di Costa, 2013).

Los vínculos con el mercado de trabajo fueron evidenciados en los testimonios de los obreros, a quienes entrevistamos con el propósito de que en sus narrativas puedan explicar la modalidad de trabajo lograda. En la heterogeneidad de los trabajadores entrevistados, algunos pertenecían a empresas constructoras y en esos casos la participación en la construcción de viviendas Pro.Cre.Ar fue como un segundo empleo a contra-turno, los fines de semana o en los períodos entre que finaliza una obra y comienza otra, fenómeno conocido en los estudios del sector como intermitencia laboral. “Es así... trabajamos algunos meses hasta que nos reincorporen en la empresa constructora”.

Al aproximarnos a estas situaciones asomó un contrasentido. El plan buscaba mantener o incentivar el empleo, menguar el conflicto social y por ende proteger el volumen de la mano de obra. Pero es evidente que en algunas construcciones se dieron acuerdos laborales precarios, como también en las refacciones y ampliaciones donde las relaciones contractuales fueron verbales entre adjudicatario y albañil, o con cuentapropistas, lo cual denota reglas propias de la informalidad, al igual que ocurre en el contexto general de este oficio.

Los adjudicatarios de los créditos consensuaron diferentes acciones respecto al marco de tratamiento y protección cuando trabajaban en la obra personas que no eran familiares, aunque en el trabajo “familiar” fue situación frecuente, ya que no se dispusieron dentro del crédito partidas para cubrir los gastos de mano de obra. El tema requirió de atención para evitar posibles inconvenientes futuros, y en algunos casos se gestionó la cobertura de seguro que cubriera riesgos de accidentes de trabajo en obra. Esta información fue corroborada luego por los representantes de UOCRA sede Paraná.

No obstante estas paradojas, los testimonios evidenciaron que esta política abrió nuevas alternativas laborales, y el sector de la construcción tuvo mayores posibilidades en general, y en particular los jóvenes que, aún sin haber finalizado los estudios secundarios, pudieron incorporarse a trabajar dentro de la obra como peones, tarea para la cual no se exige calificación alguna, sino “un cuerpo joven y fuerte” (Mingo et al. 2013). Esto es un beneficio parcial, en un contexto de meseta en el campo laboral que disciplina al trabajador, lo coloca en condiciones asimétricas y reproduce la inseguridad laboral, situación inherente a las propias reglas del capitalismo (Cortés y Marshall, 1992).

Incide en estas situaciones que la contratación para la realización de las obras se efectúa de manera particular e informal, entre quien obtuvo el Pro.Cre.AR y el propio trabajador, pues no es frecuente la contratación de una empresa constructora de envergadura. Los escasos -y fijos- montos otorgados en el crédito no alcanzan para cubrir los costos de una empresa, sumado a las otras restricciones propias de la obra a las que se vieron sometido gran parte de los destinatarios.

A diferencia de estos casos, en las líneas de crédito para “desarrollos urbanísticos” del Programa, destinadas a la edificación de un barrio, sí participan necesariamente por licitación las empresas constructoras. En ese marco, las contrataciones se realizan respetando el sistema de seguridad social y forman parte del trabajo registrado o formal, lo cual se debe a la amplitud y dimensión que adquiere la obra de dichos complejos habitacionales. No obstante que el trabajo formal sea la excepción en las construcciones Pro.Cre.Ar, se encuentra igualmente una división del trabajo en las obras, pues algunos cumplen la función de ayudante albañil, y otros son jefes o capataces de la obra.

El grupo de obreros entrevistados tanto en los desarrollos urbanísticos como en las viviendas únicas sostuvieron que se vieron favorecidos por el aumento de las obras de la construcción, aumento no solo atribuido por ellos al Pro.Cre.Ar, sino también a la construcción de edificios, rutas o reparación de instituciones públicas (hospitales, escuelas, etc.), ejecución de pavimento, de alcantarillas, etc. en el período bajo análisis.

Con referencia específica al plan, la puesta en marcha denotó la intervención del estado regulando en parte el mercado laboral. Este mercado, ante la merma de puestos laborales opera como disciplinador de la fuerza de trabajo (Cortes y Marshall, 1992) llevando a los trabajadores a aceptar condiciones laborales endeble, por fuera de la seguridad social, como salida para mantenerse en esa intermitencia, trabajando de manera fugaz a contra-turno, para asegurarse un ingreso que puede ser semanal o quincenal aunque no esté registrado como trabajador.

Los loteos del Pro.Cre.Ar. Conquista constreñida en zonas rururbanas del aglomerado Gran Paraná

Además de la repercusión del Pro.Cre.Ar en la vida cotidiana de los adjudicatarios, el impacto llegó, como dijimos, a otros actores involucrados de manera directa (obreros, profesionales, técnicos, etc.) o indirecta (la propia dinámica de consumo a través de la ejecución de las obras). De esta forma, el Plan, aún con limitaciones, motorizó el mercado laboral e incentivó a otros sectores de la economía (electricidad, metalurgia, transporte, mobiliarios, etc.).

Otro de sus alcances se relaciona con la constitución de nuevas tramas urbanas en los loteos adquiridos por los adjudicatarios, muchos de ellos en los ejidos de ciudades pequeñas o intermedias, que hoy son denominados zonas rururbanas. Para captar estas nuevas tramas utilizamos la fotografía en el recorrido en campo, con observación directa, junto a la cartografía como herramienta anexa. Sumamos en el recorrido algunos testimonios recogidos en diálogos informales y luego guiábamos los ejes de las entrevistas con propietarios que estaban trabajando en sus construcciones.

Es sabido que hay una dinámica permanente en el territorio urbano de cualquier ciudad y que en esa metamorfosis operan las acciones espontáneas de la población, las políticas económicas subyacentes junto a otras políticas públicas y decisiones de organizaciones estatales o privadas en cada caso. Ello no obstante, encontramos formas de gobernanza gestadas según las oportunidades o restricciones del sector social al que se quiere llegar o sobre el cual se trata de intervenir.

Para develar el sentido del dinamismo de este plan de viviendas en las zonas aledañas a Paraná Capital, nos adentramos en las localidades de San Benito, Colonia Avellaneda y Oro Verde, situadas en el aglomerado Gran Paraná, desde el supuesto de que en estas tramas se conjugan representaciones de la vida cotidiana y del Estado construidas por

los nuevos propietarios de las viviendas. Resulta oportuno en este particular el planteo de Daniela Soldano (2009:235) cuando relaciona los puntos de unión entre Estado y sociedad a partir de la implementación de una política social, en cuanto “es un excelente contexto para pensar los procesos de representación social en torno al fenómeno estatal, pero también es una escala a partir de la cual abordar las relaciones que los actores establecen con sus figuras o mediaciones”.

La textura de los espacios estudiados da cuenta –por el tipo de viviendas, la mayoría siguiendo los prototipos previstos– de que este plan se orientó a atender los reclamos de los sectores medios de nuestra sociedad. Nos referimos a indicadores que lo evidencian como las formas de construir las casas en los loteos acorde a un tipo de desarrollo urbano, pero además, lo que se considera nivel cultural y estilo de vida se ve posibilitado por determinadas condiciones materiales. Estas conductas y valoraciones expresan las aspiraciones de familias de clase media y se trasladan a la trama urbana objetiva.

La distribución territorial pone en evidencia un uso racional y armónico de los lotes, lo cual le otorga un equilibrio al espacio: las viviendas van poblando las zonas rururbanas dentro del ejido del aglomerado. Esto es un rasgo diferenciador respecto a construcciones más pauperizadas donde prima la racionalidad de instalarse “donde y como se puede”.

Las viviendas Pro.Cre.Ar en muchos casos tienen dos plantas, elementos de construcción y rasgos habitacionales que reflejan necesidades y aspiraciones de la clase media (construcciones de material, tanques de agua, calentadores solares, ventanas, persianas). Esto fue observado en el recorrido por los loteos y luego se constató en la propia fuente documental de la página del ANSES PROCREAR, que en uno de los apartados trata el tema de los loteos y expresa:

(...) se dispone de recursos públicos y se trabaja en forma articulada con provincias y municipios de todo el país, generando acciones coordinadas que permitan planificar y desarrollar ciudades inclusivas. Este trabajo es posible gracias a un fuerte involucramiento de los gobiernos locales quienes ceden tierras fiscales en zonas urbanas para la generación de lotes con todos los servicios de infraestructura.
(ANSES, 2013)

En las propuestas, por una parte se ponderaba la accesibilidad económica en la adquisición del lote y por otra la accesibilidad en cuanto a facilitar la comunicación y desplazamiento de las familias.

Los factores exógenos limitantes

Así como hemos mostrado rasgos comunes, los recorridos de los adjudicatarios no han sido lineales, tanto en los años que lograron acceder al crédito, como posteriormente, al sortear las dificultades económicas que fueron surgiendo.

Este plan, en un primer momento, trataba de llegar a un amplio sector de la población, pero esto se fue desmarcando (años 2013/2015) por el contexto económico atravesado por múltiples factores o trabas, y fue dejando fuera a aquellos grupos que sufrían inestabilidad en el puesto de trabajo o no tenían capacidad de ahorro, problemas que se sumaban a las propias dificultades que acarrearón la inflación y el alza de precios.

En el caso de la inflación, los porcentajes anuales fueron marcando otra de las grandes limitantes en las proyecciones de los hogares, tanto al pensar en lograr el crédito como a la hora de decidir cómo ejecutar su vivienda. Esto se debió a los fuertes aumentos en el costo de vida de un año a otro, y al desfase en los ritmos de precios con respecto a salarios.

En el año 2012 la inflación cerró con un 25,9%.⁷ Al año siguiente creció aún más (28,3%), dando un salto de más de 10 puntos (38,5% en 2014), hasta alcanzar casi un 27% en el 2015. Por otra parte operó la suba de precios de los materiales que componen el Índice de la construcción. Ambos factores fueron permeando los proyectos de diferentes grupos sociales que dejaron de acceder a esta posibilidad y esta política quedó más enfocada en los grupos o sectores medios.

En síntesis, este plan apuntó a satisfacer la demanda de los sectores medios a quienes les venía siendo difícil acceder a la vivienda propia. Pero en muchos casos, cuando el sueño estaba por concretarse, se frustró. El aumento de los valores de los terrenos derivó en la propuesta (alentada por las voces de los adjudicatarios) de asentar las viviendas en tierras fiscales. Al momento de negociar, una de las demandas fue que los lotes contasen con todos los servicios básicos (agua, luz, cloacas) exigencia inherente a los estilos de vida y necesidades que este sector social prioriza. La demanda se concatena con las expectativas del sector social al que estuvo direccionado el plan, pues no solo deseaban la vivienda propia, sino que demandaban ser propietarios de los terrenos, y esta política atendió también esta cuestión.

Las tierras fiscales y las voces de los adjudicatarios de sectores medios

Identificamos a los sectores sociales medios o clase media aludiendo a las condiciones y manifestaciones que los caracterizan en su modo de vivir, sus intereses y su cultura.⁸ Marx (1985) identificó a este grupo como la pequeña burguesía –por ser un sector intermedio entre los obreros y los burgueses– que, en la esfera de la producción, incluyen la distribución, la circulación y el consumo al que aspiran y las exigencias que ellos

ponen en juego. En este caso, lo equiparamos en relación a las condiciones exigidas para adquirir los terrenos y su ubicación territorial.

En cada provincia y en cada localidad, el juego de tensiones y la necesidad de visibilizar la lucha por los terrenos en tierras fiscales, se presentaron con heterogeneidades, según las negociaciones logradas. En lo que atañe a las aspiraciones, el perfil de los adjudicatarios presentaba cierta homogeneidad. No así en lo que refiere a las formas de adquirir los terrenos. Es por ello que muchos propiciaron negociar en conjunto o solicitar la intermediación de las autoridades municipales.

Las relaciones Estado-sociedad se gestaron procesualmente en el marco de esta política pública. Los adjudicatarios muchas veces, después de manifestarse públicamente utilizando los medios de comunicación para dar visibilidad a sus reclamos, lograron el lazo entre su representación y la legitimación del Estado a través del contacto más directo: los representantes de los municipios. Soldano (2009) expresa que el momento de encuentro entre ciudadanos y Estado encarna empíricamente el momento (o el soporte) de la legitimación y de sus crisis.

En estas luchas y tensiones, algunos adjudicatarios pudieron mantenerse en su ciudad de residencia -Paraná capital-; otros grupos obligados por las limitaciones económicas, optaron por localidades aledañas a la misma que configuran el aglomerado Gran Paraná. Los adjudicatarios de este grupo social valoraron los terrenos pues contaban con elementos que los identifican en lo que se podría denominar su “cultura material” (Rosati y Donaire, 2012) como es el asfalto o la broza, las alcantarillas, el alumbrado público, las cloacas. Esto es fácilmente apreciable en la cartografía y el soporte visual. En otro plano, aunque en la misma línea de análisis, se visualizaron elementos que expresaron la regeneración de algunos vínculos debilitados en la descrita fragmentación. Nos referimos a que los propios adjudicatarios generaron estrategias de organización y reconocimiento grupal, no sólo con planteos ante el gobierno local, particularmente en las ciudades de Paraná y San Benito, sino además como modo de identificarse grupalmente desde las necesidades comunes.

Muchos adjudicatarios de los loteos expresaron que la organización espontánea les permitió accionar como “grupo de presión” no solo para lograr una mejor ubicación, sino, una vez instalados en el lugar y a medida que finalizaban las obras, para que se responda a otras demandas ajustadas a lo cotidiano, por ejemplo solicitar extensiones de servicios -transporte interurbano, entre otros-. Operó en los grupos la intercomunicación a través de redes sociales -Facebook-, que posiblemente hoy sea sustituida o complementada con los grupos de *whatsapp*. Esta modalidad también les permitió actuar desde un colectivo y cuidarse entre ellos a medida que las obras avanzaban para evitar la intrusión a terrenos y viviendas. Los grupos se conformaron apenas realizadas las primeras reuniones informativas acerca de la presentación de los proyectos y la disponibilidad de terrenos,

ubicaciones y costos, ya que como hemos señalado, sobre todo en las grandes ciudades, se produjo un incremento significativo en los avalúos de terrenos factibles de destinarse al programa. Esto último, no obstante, activó la dinámica de crecimiento y desarrollo local de las ciudades pequeñas, circundantes a las capitales provinciales.

A continuación se hace referencia de manera específica a la realidad de lo acontecido en el Gran Paraná.

Los nuevos espacios rururbanos a través del Pro.Cre.Ar en el aglomerado Gran Paraná (San Benito, Oro Verde)

Al referirnos al Gran Paraná, lo hacemos desde el concepto de aglomerado que presenta INDEC,⁹ a lo que se agrega que en acuerdo entre diferentes municipios a partir del año 2016 por ordenanza municipal, este mismo espacio fue denominado Área Metropolitana de la provincia de Entre Ríos.¹⁰ Paraná es la ciudad capital, administrativa por excelencia y está ubicada a la margen este del Río Paraná, con una población con más de 240.000 habitantes, cercana a las localidades menores en donde se han asentado varias de las construcciones Pro.Cre.Ar y que hoy, por el extendido de viviendas, ensanchan la mancha urbana.

Referimos a dos de las localidades de densidades menores que están ubicadas a muy pocos kilómetros de la capital (Paraná) de la provincia de Entre Ríos: San Benito, localidad centenaria que se encuentra a 12 km de la ciudad capital, es una mezcla de ciudad y zonas de extensiones de campos que llegan a 10.000 habitantes y sólo un arroyo las divide. Oro Verde, es una pequeña ciudad ubicada a 10 km de Paraná, tiene población urbana y rural y se la denomina localmente como “Ciudad Universitaria” porque en ella se encuentran las sedes de dos universidades públicas (la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Autónoma de Entre Ríos) así como la estación experimental del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

Con la expansión de las viviendas y por el propio pedido de la ciudadanía, narrado por los adjudicatarios, se fueron modificando y ampliando las urbanizaciones y esto llevó a extender el recorrido de las líneas interurbanas de colectivos, lo cual permitió una mejor circulación de la población, cambiaron los tiempos de espera y se ofreció una mejor inter-conectividad con la ciudad capital.

Las conversaciones con los adjudicatarios y el análisis de la documentación disponible (cartografía e imágenes fotográficas) permitieron constatar cuáles son las necesidades a satisfacer de los sectores medios que han accedido al crédito. Se aprecia a su vez que, tanto en la forma de construcción como en la ubicación, prevalecen en estas nuevas urbanizaciones las trazas de calles que van componiendo las manzanas, haciendo del espacio urbano un lugar ordenado, cuidado, propio de la cultura de los sectores medios y posibles de ser regulado por los municipios.

Las viviendas presentan diferentes estados de avance, según el momento en que se accedió a los créditos y las oportunidades de cada grupo familiar. Cada uno de éstos le fue dando la impronta personal al desarrollo de la vivienda, aunque conservando en parte los prototipos del plan. Los entrevistados expresaron las urgencias, las resignaciones o los pluses que estuvieron presentes en los diseños sus casas. Muchas de las estructuras son sólidas y están ubicadas en espacios definidos y las calles presentan sus cordones, lo cual reafirma que serán grupos familiares de sectores medios quienes habitarán dichas construcciones. Signos de una cierta homogeneidad en el diseño y en las formas de respetar la traza urbana.

Los significados descriptivos “son productos culturales visibles, entes artificiales fabricados por el ser humano y no destinados exclusivamente a la comunicación visual –edificios, vehículos, armas, trajes o uniformes cuyo interés visual puede ser muy grande, pero cuya visibilidad no sustenta su única función–” (Gubern, 1987:151). Encontramos marcas (casas de dos plantas, tanques de agua revestidos, aleros de protección en las fachadas, etc.) que van haciendo visibles estilos de vida adecuados a los gustos de los sectores medios.

La organización espacial está diseñada con una perspectiva del espacio “racionalista y funcionalista” (Boito y Espoz, 2012:55). Hay una interacción entre las calles que marcan la recta regulando las cuadrículas de cada manzana. Esta organización podría caracterizarse como un esquema disciplinario (Le Corbusier, 1930) pues la recta permite imaginar dónde ubicar al hombre, “fácil de vigilar y de asear, para que fuera fácil de orientarse en ella, para que se la recorriera cómodamente”. Dicho orden estético y externo es inherente al imaginario social del sector medio o medio alto de la sociedad y en la práctica dicho disciplinamiento se trasunta también en la edificación de medianeras o la división con alambres –a veces de púa– para mantener la seguridad.

Las medianeras de alambre, en casas de una sola planta –algunas de las cuales fueron las primeras en construirse– muestran cómo se va dando lugar a mantener la privacidad de los espacios propios. Se dejan de lado los espacios comunes que en un principio permitieron mayores lazos de solidaridad y comunicación entre vecinos. No obstante existen otras cuestiones comunes que los integraron o integrarán al momento de demandar servicios de comunicación, pavimentación, u otras necesidades que fueron surgiendo. Se concentra así una fuerza colectiva en la petición, como estrategia para hacer sentir la voz de los sectores medios.

Se podría decir que las divisiones de los espacios o lotes son fronteras que dan cuerpo a la propiedad privada de cada familia. Así se suman señales identitarias de este sector social: dispositivos como la recta de las calles configurando las manzanas, las medianeras, los avances en recorridos de las líneas de transporte, el asfalto, son cuestiones no menores que los sectores medios rescatan, solicitan y valoran. A la importancia de llegar a la vivienda propia se agregan la ubicación del loteo, la accesibilidad, la comunicación, el tiempo de comunicación con la ciudad capital, como items prioritarios a la hora de definir y seleccionar dónde construir.

Las voces de los adjudicatarios

En las entrevistas realizadas a los adjudicatarios del crédito, se encontró una valoración positiva en términos generales, pues lograrlo fue “como un empuje” que les permitió pasar de meros inquilinos a propietarios “...ya me había hecho la idea de que iba ser inquilino de por vida, esto me permitió tener mi propio hogar...”, “...fue un sueño que pude concretar...”, “...llegué a la vivienda propia...”.

Entendemos simbólicamente que hay un puente de unión entre el accionar del Estado y las condiciones de vida de un sector de la población, desde la experiencia de salir seleccionado, pasar y cumplimentar los requisitos del Banco, hasta el momento de recibir el crédito, trayectoria que va incidiendo en los relatos identitarios, conjugada a las expectativas que despierta iniciar la construcción. En un primer momento, los montos para el prototipo de vivienda facilitaban llegar a lo básico. Luego, comenzaron a ser percibidos como escasos, a medida que los costos aumentaban y el contexto económico daba cuenta de un avance inflacionario, mientras los montos otorgados se mantenían fijos. Así los actores recurrieron a otras alternativas acotando aspiraciones en cuanto al tipo de vivienda, fundamentalmente en los casos que dependían exclusivamente del crédito.

No obstante estos avatares, acceder a la casa propia provoca en las subjetividades de los adjudicatarios dimensiones incalculables: no es meramente la casa, significa en el imaginario la idea de progreso, pertenencia, ascenso social, bienestar, propio aporte dado por la modernización reflejado en una movilidad ascendente. Dicha meta estuvo a veces condicionada y restringida cuando el crédito no alcanzó para cubrir todo el proyecto. La situación socioeconómica de cada uno marcó posibilidades o restricciones, entrando a jugar otros componentes del capital social y económico: tener o no terreno, ingresos extras al momento del otorgamiento del crédito, ahorros, ayuda familiar, esfuerzo personal puesto en la construcción de la obra, u otros.

Desde un análisis estructural puede ubicarse a los adjudicatarios como provenientes de los sectores medios, según ya hemos señalado. Di Virgilio y Gil de Anso (2012) afirman que las estrategias más utilizadas para alcanzar una solución habitacional por parte de los sectores medios han estado asociadas a la percepción de herencias, la capacidad de ahorro y/o el acceso a financiación en bancos o empresas constructoras, y en menor medida a la autoconstrucción o la intervención de organismos públicos. Sostienen las autoras que la mayoría de estas estrategias denotan el apuntalamiento de las redes de parentesco, ya sea a través de los beneficios sucesorios, mediante la posibilidad de cohabitar hasta tanto se acumulen los ahorros suficientes para efectuar la compra, la cesión de tierras, entre otras. De este modo, las líneas de crédito del Pro.Cre.Ar se inscriben como estrategias en el sentido que le dieron las autoras, y según nuestra experiencia en terreno éstas han sido complementadas en muchos casos con los ahorros que tenían los beneficiarios y la ayuda familiar.

Sin duda que el espíritu del Pro.Cre.Ar fue atender a una demanda social, pero en el trayecto se conjugaron variadas situaciones problemáticas y estrategias desarrolladas por los adjudicatarios para sortearlas. Así surgían, al momento de comenzar la obra, contradicciones, confusiones y puntos conflictivos, contexto en que el apuntamiento a través de las redes de parentesco estuvo presente. Los adjudicatarios expresaron, entre los mayores problemas, el tiempo transcurrido entre la presentación de la carpeta, la aprobación del proyecto y la puesta en marcha concreta de la obra. La presentación implicaba la elaboración de los planos de la casa en conjunto con el presupuesto, detalle del crédito otorgado, y una vez aprobado el monto, éste era inamovible, transformándose en una barrera en un país cuya situación económica se desestabilizaba, reflejándose en aumentos continuos de precios de los productos de la construcción, del traslado de materiales, de la mano de obra, etc.

Las expresiones de estos conflictos fueron “(...) cuánto más se demore en la aprobación y en efectivizar el crédito, con un proceso inflacionario creciente y la especulación de los empresarios de la construcción, más perjudicado estoy”, “(...) no sé cuánto van a tardar en el banco en aprobar mi carpeta. Hace ya más de tres meses que la presenté, (...) todo sube y no sé para qué me va alcanzar”. Vemos que la espera se vivió como incertidumbre caótica sobre la cual el adjudicatario no tenía posibilidades de intervenir. Se adiciona a esto que para acceder al crédito debían ser trabajadores registrados: fuerte restricción teniendo en cuenta que en el mercado laboral los jóvenes son uno de los grupos con mayores problemas para lograr empleo registrado, primando el trabajo no registrado (informal, “en negro”), por lo que algunas familias solicitantes recibieron montos menores.

En el plano de la construcción, a la hora de comenzar la obra los proyectos aprobados contaban con un desfase de 20 a 30 % respecto del presupuesto inicial, por la actualización del valor de la mano de obra y fundamentalmente de los materiales. Los entrevistados recurrieron a otros capitales económicos, y cada uno a su manera fue cubriendo estos gastos al margen del monto del crédito hipotecario: “recurrí a los ahorros que tenía”, “vendí el auto”, “le pedimos ayuda a nuestros padres, no llegamos”. Se observa entonces que las estrategias para sortear esta restricción fueron variadas: “sacar un nuevo crédito en un banco para poder ir completando las etapas y así seguir avanzando en la obra”, “que me sigan acreditando las etapas restantes del crédito”. Otras estrategias fueron: dejar de alquilar y volver a casa de padres o suegros para ahorrar el alquiler y destinarlo a achicar la diferencia; suspender la contratación de mano de obra, “...me tuve que poner a pegar ladrillos y aprender a hacerlo, porque si no hacía esto, no me alcanzaba la plata, no iba a poder finalizar para habitarla...” o modificar el proyecto: “eliminé una de las habitaciones planificadas originariamente para hacerla más adelante”. Los entrevistados valoraron también la ayuda familiar: “(...) por suerte mis viejos me ayudan mes a mes con el avance de la obra y pago de la mano de obra, es la única manera de llegar”.

En la dinámica del programa, la gestión política no estuvo ajena a las demandas y en la búsqueda de mantener la legitimación como política y menguar posibles conflictos públicos, se tomaron medidas como por ejemplo celebración acuerdo de precios entre el Estado local y los corralones frente al aumento del precio de los materiales de construcción. Al momento de preguntar a los entrevistados si en los corralones se encontraban las marcas y productos incluidos en el acuerdo, si había diferencia con otros productos o si existía un descuento por “ser del Pro.Cre.Ar”, la respuesta fue desalentadora. Ninguno pudo comprar a través de los acuerdos de precios, como tampoco hubo descuento. Uno de ellos justificó diciendo: “...tal vez el acuerdo de precios es sólo para las ciudades grandes de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, porque acá el único beneficio que encontré es que un corralón me ffe \$25.000 en ladrillos...”.

Esta situación, que afectó a todos los adjudicatarios, fue mucho más devastadora para aquellos que contaban con la línea “compra de terreno y construcción” que sólo financiaba \$150.000 para compra del terreno, mientras la especulación del mercado inmobiliario produjo un aumento sin precedentes en los costos de los lotes que, en menos de un año, pasaron de un promedio de \$90.000 a \$200.000 dependiendo de la zona. Vale recordar que varias inmobiliarias directamente se negaron a vender argumentando que esto implicaba blanquear el dinero de la venta y dejaron de ofrecer los terrenos para este plan.

Muchos adjudicatarios solucionaron comprando terrenos en localidades aledañas a la que residían. Otros insistieron en que el loteo fuese en su ciudad de residencia. Una de las entrevistadas manifestó “junto a seis mujeres luchamos un año hasta conseguir un lote que estuviera ubicado en la ciudad de Paraná. En un primer momento no se lograba respuesta por parte de las autoridades municipales hasta que después de muchas manifestaciones, cortes de calle y salir por los medios de comunicación, se logró instrumentar una mesa de trabajo para encontrar una salida y lograr la aprobación de un loteo.” Es así como se reagruparon tanto de manera personal como a través de las redes sociales, para exigir en conjunto a los gobiernos municipal y provincial la liberación de tierras fiscales o la mediación para que propietarios de grandes terrenos lotearan y así poder conseguir terrenos a precios moderados.

No obstante estos conflictos, el Pro.Cre.Ar incentivó al empleo y la producción al no agotarse en la satisfacción individual de los adjudicatarios y tener un efecto redistributivo de derrame, pues incorporó la construcción o refacción de la vivienda manteniendo en parte el dinamismo económico del sector de la construcción y con ello, permitiendo que otros sectores productivos que nutren al mismo (carpintería, muebles, vidrios, etc.) siguieran activos.

Pro.Cre.Ar y los profesionales de la construcción

No fue ajeno al análisis escuchar las voces de los profesionales, pues los planos de vivienda presentados por los adjudicatarios necesitaron ser avalados por ellos (arquitectos, ingenieros, maestros mayores de obra); por ende, estos constituyen otro grupo que es preciso implicar en el análisis de esta política pública.

El paso siguiente al sorteo era la presentación de los formularios al banco, documentación que incluía los planos de la casa con la ineludible certificación profesional. No obstante y por lo general estos profesionales se desligaban de la ejecución o dirección de la obra. En las entrevistas realizadas comentaban que desligarse no significó no seguirla, pues el Plan establece inspecciones de avances que los involucran,“(…) porque nosotros somos los responsables civiles de lo que pase después con esa construcción, nosotros somos los que firmamos el proyecto...”. Además aunque no ejecuten ni dirijan la obra, se mantiene una relación con los obreros que se ve claramente cuando los mismos profesionales recomiendan que se los contrate.

Un dato a destacar es que para la línea “compra de terreno y construcción” el proyecto era elegido entre los muchos prototipos que el programa proponía. En cambio, si se era propietario del terreno, era posible el diseño original de la propia casa. Al elegir un prototipo previamente disponible, el adjudicatario reducía muchos gastos, pero igualmente se requería la certificación de un profesional.

Se ponen en juego así cuestiones éticas que los profesionales expresan de esta forma:“(…) nosotros adecuamos el plano para facilitarle el otorgamiento, ese no es el problema, el problema es que nos encontramos con un dilema ético profesional por ser que esos planos no son nuestros, no los elaboramos de una idea sino que son copiados de la página, pero los firmamos igual...”.

El profesional cumplía también un papel fundamental a la hora de readaptar el presupuesto original a los precios actualizados, reduciendo gastos, modificándolos, sin que esto repercutiera en la calidad final de la vivienda.

Sintetizando entonces la relación del Pro.Cre.Ar con el grupo profesional de la construcción, esta política provocó un aumento considerable en la demanda de servicios profesionales, sin que significara un aumento de profesionalización al estar los modelos de vivienda pre-establecido. Al requerir el plan el aval profesional del diseño de la vivienda, se legitimó la presencia del Estado resguardando la gestión habitacional e incentivando la prestación de servicios profesionales como garantía del proyecto. En este sentido ampliamos la mirada del impacto del plan, al constatar que, además de llegar a los adjudicatarios, a los obreros y a otros sectores productores de bienes para la construcción, también impactó positivamente en el grupo profesional.

A modo de cierre

Esta política pública considerada activa evidenció dinamismo así como logró mejorar la calidad de vida de muchos adjudicatarios, cumpliendo con “un sueño, la casa propia”, otorgando con ello un rasgo humanizador a la política con un sentido social, y dejando ver que la planificación y la ejecución de las políticas públicas repercuten directamente en la vida cotidiana.

La participación del Estado estuvo presente en la generación del Fondo Fiduciario Público y en el financiamiento que requirió la participación de la ANSES. Sin duda el Pro.Cre.Ar modificó e incorporó diferentes cuestiones, haciendo frente a un contexto con duras reglas del mercado inmobiliario que impactaban en aumentos excesivos en los precios de los terrenos. Esto se resolvió acordando con provincias y municipios para facilitar la compra de terrenos fiscales, potenciando desarrollos urbanísticos municipales.

Se evidencia así una intervención del Estado que legitima su accionar mediante esta política de vivienda, superadora de algunos manejos propios del clientelismo político, porque el sorteo por la lotería nacional fue una acción de transparencia en la adjudicación. La documentación requerida por el Pro.Cre.Ar exigía certificación profesional y mecanismos legales como la licitación, posibilitando el ejercicio profesional de muchos profesionales y técnicos. El manejo de tasas bajas para la devolución de los créditos otorgados da cuenta de la tutela que la política ejerce sobre la cuestión social pues permite una mayor participación e incorporación de la ciudadana.

El Pro.Cre.Ar fue una política pública que trató de apaciguar y disminuir las brechas del déficit habitacional, abriendo y evaluando el contexto social año a año y considerando las posibilidades de los sectores medios, cuyas marcas y texturas se aprecian en los tipos de vivienda construidos, donde prevalecen pautas, estilos y necesidades de dicho sector social, que demandó la concreción de esta política acorde a lo que considera valioso en el tema vivienda.

Algunos adjudicatarios de sectores medios llevaron adelante reclamos grupales que mostraron marcas identitarias de su cultura material, y estos reclamos lograron dinamizar la política y el accionar de los municipios menores, en un marco donde las tensiones estuvieron presentes en la relación entre estado y ciudadanía, en la búsqueda de respuestas a demandas concretas.

El Pro.Crear.Ar se enmarcó en una política contra-cíclica, proactiva, y por ende, inclusiva al tratar de dar respuesta a la necesidad de la vivienda propia, sobre todo por el momento económico que se atravesaba en el país. Como política pública impulsada en un momento de reclamos y en una meseta en el crecimiento económico, enfatizó valores relacionados con la equidad y la inclusión al posibilitar el acceso de muchas familias a la vivienda propia, bien articulador de la vida cotidiana. Esto permite afirmar que tuvo en

cuenta no solo la demanda, sino la subjetividad de los adjudicatarios y aportó a mejorar las condiciones de vida de muchos de los que accedieron al crédito.

El impacto social se percibió también en el plano de la economía, puntualmente en la producción de bienes para la construcción y en la prestación de servicios profesionales. En el mercado laboral, aportó a menguar la desocupación en el sector de la construcción y dio empuje a desarrollos urbanísticos. El lado negativo de la cuestión es que muchos de los puestos de trabajo, desempeñados mayormente por jóvenes, encuadran en lo que se denomina trabajo precarizado o no registrado.

La concreción de las viviendas a través del plan, aportó a menguar el déficit habitacional, pero no podemos decir que haya revertido el tema estructural de la vivienda que reclaman los sectores medios.

¹ Las zonas rururbanas son espacios territoriales mixtos donde se combinan áreas de características rurales con otras propiamente urbanas. Los menores costes de emplazamiento y su mayor flexibilidad favorecen esta tendencia.

² Las fotografías se pueden solicitar a los correos electrónicos de las autoras.

³ Otros de los planes más importantes son el Programa Federal de Construcción de Viviendas con más de 166000 viviendas, el Fondo Nacional de la Vivienda con más de 160000 y el Programa Federal Mejor Vivir con más de 75000.

⁴ La crisis financiera internacional del 2008 se desató debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, es la llamada crisis de las hipotecas subprime, luego desató otras crisis a nivel internacional.

⁵ El Fondo Fiduciario creado "...emite deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Merval, con garantía del Estado Nacional, y tendrá una duración de 30 años." Que a su vez, "el ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Además, cualquier inversor privado podrá invertir, dado que se trata de una oferta pública." (Página de ANSES, Financiamiento).

⁶ El Desarrollo es una obra para 600 unidades habitacionales, con espacio para recreación y cuidado del medio ambiente, que se integrará con distintos proyectos de planificación, que actualmente se está terminando un nuevo Hospital, y fue aprobada la realización del Campus Universitario de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, emplazado en la zona sur de la ciudad capital. Si bien, aún no se han realizado los sorteos de los distintos tipos de departamentos, se estima que beneficiará a unos 2400 paranaense.

⁷ Debido a la situación institucional del INDEC en ese año, las cifras son estimaciones de consultoras privadas.

⁸ En el sentido que le asigna Gino Germani: conjunto de individuos que tienen ciertos elementos comunes que se manifiestan concretamente en la manera de pensar y de obrar (Germani 1987).

⁹ Los aglomerados reúnen dos o más componentes que pueden ser localidades, barrios u otro tipo de agrupamiento poblacional acorde a cada caso en particular. La diferencia de los aglomerados respecto de las demás localidades compuestas radica en que los primeros poseen una extensión y población de mayor importancia que llega a más 100.000 habitantes (INDEC).

¹⁰ Área Metropolitana de la provincia, denominada Gran Paraná, que incluye a los municipios de Paraná, Oro Verde, San Benito y Colonia Avellaneda.

Referencias bibliográficas

ANSES (varios años) Página Web <http://procrear.anses.gov.ar/lotte-servicio> consultada el 12 de febrero de 2017.

Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa (2013) “Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la Política Social Argentina, 2003-2011”. *Estudios Sociológicos XXXVII* (97) 31-62. Disponible en http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/Documento%20N2_4.pdf. Fecha de acceso: 12/11/2016.

Boito, María Eugenia, Sorribas, Patricia Mariel y Espoz, María Belén (2012) *Pensar los des-bordes mediáticos del conflicto: las ciudades-barríos como síntoma de la actual tendencia urbana de socio-segregación* CIECS/ CONICET-UNC. Unidad Ejecutora del CONICET. Universidad Nacional de Córdoba, Colección Acción Social. Córdoba.

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (2001) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1993) “La política social y la regulación de la fuerza de trabajo” *Cuadernos Médico - Sociales* N° 65-66. CESS, Rosario.

Crecimiento: la decepción de 2011/2015 disponible en <http://www.tiempodeeconomia.com/2015/06/crecimiento-la-decepcion-de-20112015/http://fedi.org.ar/investigacion-inmobiliaria/recuperado> el 14/04/2016.

Denzin, Norman K. e Yvona Lincoln (2007) *Manual de investigación cualitativa* Volumen III. Buenos Aires: Gedisa.

Di Virgilio, María Mercedes y María Laura Gil y de Anso (2012) “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)” *Revista de Estudios Sociales* 44:158-170. Descargado de <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n44/n44a15.pdf>. Consulta 15 de Febrero de 2017.

D’Amico, María Victoria (2013) “La política social en debate. Desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática” *Cuestiones de Sociología* 9:231-234. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>.

FEDI, Fundación de Estudios para Desarrollo Inmobiliarios (2015) *Informe sectorial de la Cámara Inmobiliaria Argentina*. Departamento de Investigaciones de la FEDI. Buenos Aires.

Germani, Gino (1987) *Estructura Social de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Solar-Hachette.

Gubern, Román (1987) *La mirada opulenta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.

INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos*, Tomo 1. Serie B N° 2. Buenos Aires.

Jiménez Rosano, M. C. (2005) *El ensayo fotográfico como Diseño de Información. El uso de la fotografía en la investigación exploratoria de un fenómeno social*. Tesis Licenciatura. Diseño de Información de la Escuela de Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla. Descargado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldf/jimenez_r_mc/capitulo_3.html#. Consulta: 12 de agosto de 2017

Le Corbusier, Charles Edouard (1962) *El Camino de los Asnos. El Camino de los Hombres*. Texto publicado en el libro *La Ciudad del Futuro* / Buenos Aires: Ed. Infinito (Bib. de Planeamiento y Vivienda, Vol.6) disponible en <http://www.revistacontratiempo.com.ar/lecorbusier1.htm> Consulta 16 de febrero de 2017.

Marx, Carlos (1985) *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Barcelona: Editorial Planeta Agostini.

Mingo, Graciela, César Sione et al (2013) *El Sector de la Construcción en Paraná: Su dinámica acorde a las Políticas y el Contexto de Crisis Internacional. Periodo 2008-2010*. Disponible en https://www.aset.org.ar/congresos/10/ponencias/p1_Mingo.pdf. Consultado el 30 de marzo de 2017.

Offe, Claus (1994) *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Editorial Alianza.

Rosati, Germán y Donaire, Ricardo (2012) “Sobre los supuestos de la “homogeneidad” en el análisis de la estructura social” *Entramados y Perspectivas. Revista de la carrera de sociología* 2 (2) 71-98.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006) “Aproximación a las teorías de la política social en el caso argentino”. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea* Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo, pp. 17-79.

Soldano, Daniela (2009) *El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía*. En Sabrina Frederic y Germán Soprano (comps.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la argentina*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo, págs. 235-254

Cómo citar este artículo:

Mingo, Graciela y Elisa Sarrot (2018) “Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 8 N°15: 207-231

Reseña

Darío Melossi

Controlar el Delito, Controlar la Sociedad. Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVII al XXI

Primera edición. Buenos Aires, Siglo XXI, 2018. 336 págs. ISBN 978-987629818-6.

Reseña de **Maximiliano Korstanje**
Universidad de Palermo, Argentina

Se ha hablado mucho de la seguridad y se ha debatido más aún, pero argumentos sólidos como los que se encuentran en el libro *Controlar el Delito, Controlar la Sociedad*, no son tan frecuentes. El autor de esta obra, Darío Melossi, nos deleita con una tesis por demás interesante: los procesos delictivos y el orden reproductivo de la sociedad se encuentran inextricablemente unidos.

El libro se encuentra estructurado en tres partes principales. La primera se corresponde con una lectura teórica del abordaje de los primeros criminólogos o sociólogos respecto a la pena y la desviación. Desde Beccaria hasta Durkheim todos los autores clásicos pasan por la pluma de Melossi. Los diferentes estudiosos partieron de la necesidad de crear una teoría que explique el crimen como una desviación al contrato social. En este sentido, como el autor explica, el capitalismo y el sistema penitenciario, como así la literatura especializada en criminología no pueden estudiarse por separado.

El capitalismo pone el hombre medieval en un gran problema. Por un lado, lo despoja de los recursos básicos de subsistencia obligándolo a migrar a la ciudad. Por otro lado, introduce la idea de libertad (y luego de democracia) para que ese individuo pueda vender su fuerza de trabajo a otro. En este contexto, el gobierno de sí mismo se hace vital para poder controlar a esta masa de nuevos trabajadores que pululan por las grandes ciudades europeas. Si la democracia otorga libertad de acción a sus ciudadanos, debe inventar un método y un instrumento disciplinario que permita corregir –reprimir o incluso erradicar– a aquellos elementos disruptivos que atentan contra el sistema.

La tesis central de Melossi, la cual se deriva de los estudios previos de George Rusche & Otto Kirschheimer, sugiere que la sociedad capitalista atraviesa crisis graduales producto de la innovación tecnológica, que permite reestructurar nuevos modos de acumulación y resolver cuestiones técnicas respecto a la producción. La innovación es monopolizada por el orden burgués para evitar el avance de “la mano de obra”. El trabajador se encuentra sometido y subordinado a la razón técnica que lleva a la innovación; cuando eso sucede, el valor de la mano de obra se deprecia. Para evitar el caos y la inestabilidad social que denota la depreciación del poder de la mano de obra, la elite burguesa implementa un sistema legal de represión que se cristaliza en la cantidad de detenciones, como así también en las políticas en materia criminal. Por el contrario, cuando la mano de obra comienza a ser concebida como un bien escaso, las políticas se relajan y los programas de reinserción criminal hacen su aparición en escena. Como bien advierte Melossi, en criminología existen dos posturas bien distintas respecto al delito y qué hacer con quienes delinquen. La postura inclusiva enfatiza en la necesidad de reinsertar al criminal, el cual es visto como un producto del sistema que lo determina. La exclusiva sugiere, muy por el contrario, que el criminal debe pagar por lo que hizo porque su ofensa es contra la sociedad. Dependiendo de las necesidades del mercado de trabajo, las dinámicas son inclusivas o exclusivas.

El segundo apartado se dedica a brindar una información histórica de los problemas que enfrenta Estados Unidos respecto a la criminalidad. El autor enumera una serie de estudios que, desde 1910 hasta 1970, ven el fenómeno como una cuestión de “control social”. En este punto, Melossi provee estadísticas por demás interesante que prueban su hipótesis central. En la medida que las crisis económicas se imponen, las políticas represivas aumentan y viceversa.

La última parte, tal vez la mejor lograda, discute el tema del delito en una sociedad que ha abolido el estado de bienestar. Luego de la década de 1970 y la crisis petrolera, Occidente se vio ante un gran dilema. Una masa de trabajadores despedidos que engrosaron las capas más bajas de la sociedad, ciudadanos pauperizados cuyas necesidades básicas quedan insatisfechas. No fue extraño, entonces, que Estados Unidos fuera testigo de una serie de encarcelamientos masivos sin precedentes. La mayoría de los reclusos era de origen africano, mientras que apenas 1% era blanco. En la misma época se suma otro problema: el concepto

de victimización, es decir el humor en la población, en las grandes audiencias. Muchas personas replicaban los estereotipos vigentes diciendo haber sido víctimas de delito por parte de afroamericanos, mientras otros muchos que habían sido víctima de un ilícito no lo denunciaban. La teoría penal se comenzó a burocratizar, buscando la idea de “riesgo cero” o “delito cero”. A ello se le suma el surgimiento de diversas teorías racistas (como la criminología del otro) tendientes a reforzar los estereotipos engendrados por la clase dominante burguesa. En efecto, la figura del delincuente comenzó a ser devaluada y demonizada, a favor de “penas más duras”. Como en los films *Minority Report*, en los años sucesivos, la tecnología cumpliría un rol activo en la predicción del delito, y con ella la construcción de nuevas narrativas tendientes a objetivar el delito dentro de un grupo específico, una suerte de infra clase, esa clase trabajadora inactiva, la cual es relegada del sistema productivo. Melossi nos recuerda que cuando las condiciones económicas producen un exceso de oferta en el mercado laboral, entonces las políticas represivas aumentan, mientras que cuando la oferta cae, la idea de un “delincuente heroico” o “como víctima de un sistema” renace. Este juego se debe a una retórica conformada por la clase gobernante para mantener sus privilegios y su *status quo*.

Por último y no por eso menos importante, para este revisor el trabajo del profesor Melossi se inserta en un interesante debate sobre cuestiones penales que aun ameritan ser discutidas. Sus postulados -aun cuando de cierto tinte materialista- nos ayudan a comprender la complejidad del delito y a su vez sus conexiones con el sistema productivo. Tal vez queda como tarea pendiente la correlación de los datos obtenidos en los Estados Unidos con otros países, situados en otros continentes. Si bien la discusión teórica es necesaria, en un punto el argumento hubiese requerido de una intervención cuantitativa que permitiera inferencias más abarcativas. En otras palabras, aun cuando elocuente, la tesis de Melossi no es acompañada de evidencia sustancial; sólo algunos números dispersos acomodados en forma complaciente. Se trata, desde lo metodológico, de un abordaje interesante pero insuficiente respecto a la hipótesis que quiere probar. Los capítulos que Melossi presenta son más teóricos que empíricos y por ende la conclusión final se atempera. Las sociedades latinoamericanas muestran tasas de delitos que no necesariamente se corresponden con el desarrollo de Melossi. No obstante, recomendamos este trabajo a todos aquellos criminólogos, antropólogos, economistas y sociólogos interesados por la seguridad y temas de materia penal.

Reseña

Gabriel Vommaro, coordinador

Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas

Primera edición. Los Polvorines, Pcia. De Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento., 2018. 243 páginas. ISBN 978-987-630-324-8.

Reseña de Salvador Martínez
Universidad Nacional de Córdoba

El “kirchnerismo” sigue siendo uno de los asuntos relevantes en la agenda política argentina y en consecuencia motivando el debate intelectual. El presente volumen es buen ejemplo de esto último. Organizado por Gabriel Vommaro, coordinador de la carrera de Estudios Políticos de la Universidad de General Sarmiento, reúne ocho ensayos que de manera directa o indirecta aportan a ese debate. Son textos de (en el orden en que figuran ubicados en el volumen) Carlos M. Vilas, Mabel Thwaites Rey y Jorge Orovitz Sanmartino, Ricardo Vega y Carlos Sánchez, Ana Natalucci, Melina Vázquez, Martín Cortés y Andrés Tzeiman, Cinthia Balé y Eduardo Rinesi.

A diferencia de gran parte de la literatura académica más difundida, que trata sobre todo sus estrategias y sus políticas económicas, el conjunto de los capítulos, incluso los que se ocupan de aspectos particulares de la gestión de gobierno, intenta dar respuesta a interrogantes que van más allá de lo sectorial. ¿Qué fue el kirchnerismo en tanto práctica de gobierno? ¿Fue ante todo un esfuerzo por

salir de la crisis política y económico-financiera que detonó como efecto del neoliberalismo criollo de la década de 1990, o un intento, a partir de esa salida, de impulsar otro tipo de capitalismo? Y en esta última hipótesis: ¿qué tipo de capitalismo? ¿Qué articulaciones Estado-sociedad-economía configuraron sus bases de apoyo en distintos momentos de su desempeño? ¿Qué papel desempeñaron diferentes actores sociales? Estas y otras preguntas son encaradas desde diferentes perspectivas.

Los tres primeros capítulos enfocan el tema desde la perspectiva de la economía política. Los tres lo ven como una respuesta a la crisis social y económica que detonó el experimento neoliberal del peronismo menemista y de la continuidad de la Alianza y distinguen los dos grandes momentos del kirchnerismo, correspondientes al gobierno de Néstor Kirchner y el primero de Cristina Fernández de Kirchner, y el segundo periodo de Cristina.

Vilas interpreta el experimento como un intento de reinstalar una estrategia de acumulación de capital con distribución de ingresos y mayor autonomía nacional (una interpretación que será cuestionada, aunque en términos generales, en el capítulo de Vega y Sánchez) en tiempos en que la globalización financiera del capital y la extranjerización de la producción conspiran contra ello. Sostiene que puede ser entendido como continuidad de un estilo de desarrollo al que la política argentina regresa periódicamente (el “péndulo” de Marcelo Diamand), a pesar del progresivo acotamiento de las condiciones estructurales de posibilidad más allá del corto plazo. El capítulo pone el acento en las particularidades del caso sometido a análisis y en los factores que pueden ayudar a comprender, en la perspectiva del realismo político, por qué las cosas se hicieron de cierta manera y no de otra; dedica buena parte de su texto a resaltar el modo en que Kirchner construyó poder a lo largo de su campaña electoral y a partir de su acceso a la presidencia a través del ejercicio del poder del Estado y la implementación de políticas.

Si en la interpretación de Vilas el kirchnerismo fue un intento (¿tardío? ¿anómalo?) de reformulación populista (en la línea de sus trabajos sobre el populismo como estrategia de acumulación y variante híbrida de una democracia expansiva), para Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino el kirchnerismo fue un caso de neodesarrollismo impulsado por un “estado de compromiso” entre clases y otras fuerzas sociales en conflicto. Reconstituido el orden institucional y reiniciado el proceso de acumulación, el capitalismo argentino retomó muchos de sus rasgos constitutivos, impulsado desde un Estado que intentó mantener un inestable equilibrio de fuerzas a la par que avanzar hacia ciertos objetivos de crecimiento, autonomía relativa respecto de los grandes grupos de poder nacionales y externos e integración de los actores más vulnerables de la población como forma de recomponer el mercado interno y mantener dentro de ciertos márgenes la insatisfacción social. Los autores rechazan la afirmación según la cual el objetivo del kirchnerismo era construir un tipo dado de capitalismo -no aclaran cuál habría sido ese tipo-; de lo que se trató, dicen, fue de fortalecer su propio poder. Una proposición que es discutible por lo menos en su segunda parte: nadie construye poder

político por el poder mismo sino para alcanzar ciertos objetivos a partir del despliegue de ese poder –de acuerdo a la *vulgata* antikichnerista más extrema, acumularon poder para “robarse todo”. Y aunque los objetivos sean egoístas –siempre los intereses que están en juego son egoístas, sostiene el *rational choice*– para alcanzarlos hay que actuar a la manera de la política; en una democracia representativa, eso implica ganar voluntades que se expresen en votos, lo cual a su vez requiere proponer cosas que los eventuales electores sientan como necesarias, o convenientes. Comoquiera que sea, y sin perjuicio de diferencias particulares y matices, a juicio de este reseñador los textos de Thwaites Rey-Orovitz y el de Vilas discurren por andariveles paralelos tanto en lo que toca a los temas encarados como en su valoración general de la experiencia. No parecen existir diferencias sustanciales entre la “acumulación con distribución de ingresos” de la interpretación populista y el “neodesarrollismo” del Estado de compromiso, salvo, posiblemente, en lo relativo al formalismo institucional.

El capítulo de Vega y Sánchez marca un contraste fuerte con los dos textos anteriores. Para estos autores los gobiernos del kirchnerismo fueron la expresión política del gran capital productivo. Llegan a esta conclusión, que es también su punto de partida, a través de un ejercicio estructuralista que soslaya la dimensión política en el procesamiento de las contradicciones de clase y omite un análisis del modo en que se procesaron las relaciones específicas entre los gobiernos “K” y los grandes capitalistas sobre temas concretas. Resulta difícil compatibilizar esa proposición con el comportamiento efectivo del gran capital productivo; sobre todo hay una incongruencia palmaria entre esa identidad de clase imputada al kirchnerismo y el estilo de desarrollo –ciertamente capitalista, cosa que este lector no cuestiona– que es posible inferir del anexo estadístico aportado por los propios autores. El apego a un enfoque teórico-metodológico poco apropiado para desentrañar las complejidades de la dialéctica social hace que pase desapercibida una de las contradicciones más visibles de la experiencia kichnerista y que sigue a la espera de una explicación, por lo menos de un tratamiento serio: un desempeño gubernamental que, a juzgar por las cifras aportadas por los autores, redujo la tasa de desempleo (formal y no registrado), bajó las tasas de pobreza e indigencia y redujo la desigualdad social (págs. 109-110), al mismo tiempo que crecieron la concentración y centralización del capital y su extranjerización –cuestión destacada en este volumen por Vilas y Thwaites-Rey y Orovitz Sanmartino, y por varios estudios publicados con posterioridad a la crisis de 2008–. En opinión de este lector esta contradicción entre, digamos, desarrollo social y dinámica estructural, plantea una cuestión mucho más profunda que los autores dejan pasar de largo: ¿es posible en Argentina o en América Latina y el Caribe, otro tipo de capitalismo –dejando de lado tentaciones regresivas–, en el nivel actual de la globalización financiera? O, puesto en otros términos: ¿existen restricciones político-estructurales para emprender otro estilo de desarrollo a la vez político y socioeconómico, y por lo tanto de rearticulación externa?

Lo que para estos autores es una dificultad insalvable (una *aporía*, de acuerdo al título de su ensayo) para otras contribuciones del mismo volumen es un desafío de resultado incierto. Algo argumenta Vilas sobre esto al final de su capítulo, pero quien mejor lo plantea es Ana

Natalucci, en su notable capítulo sobre la política social del kirchnerismo. La autora pone de relieve tanto el universalismo como la integralidad de esta dimensión de las políticas públicas y su reformulación en términos de trabajo y de reconocimiento a valores como el cooperativismo y la organización popular, al mismo tiempo que señala en sus conclusiones:

Por otro lado, es cierto que (el kirchnerismo) no quiso o no tuvo la capacidad para trastocar algunos pilares que se habían consolidado en los noventa. Sobre este último punto, y probablemente con una mirada benévola sobre los actores y las decisiones que tomaron, esa tarea hubiera sido extraordinaria. En otras palabras, ¿qué posibilidades existen para que un gobierno de un país periférico tenga la capacidad de transformar un dispositivo de gobierno —en sentido amplio— instalado en Occidente hace décadas, como es el neoliberalismo? Las respuestas tal vez sean muy pocas. En esta encrucijada y consciente de su imposibilidad, el kirchnerismo optó por reconocer las condiciones realmente existentes, es decir, una sociedad fragmentada donde un porcentaje podría estar integrado, pero otro cercano al 30% (...) solo podía ser incluido parcialmente. (...) De esta manera no se revirtió esa fragmentación societal, aunque sí se mejoraron las condiciones de vida de cada sector”.
(pág. 135).

Sin embargo esta no es, a juicio de este lector, una cuestión de *observación benevolente*, sino de *reconocimiento realista* de los relieves efectivos del mapa social y del margen de acción política abierto a los actores, es decir ese realismo político tan frecuentemente ausente en muchos observadores externos a la práctica de la política.

Los actores sociales más perjudicados por la crisis tuvieron un protagonismo destacado en la política social integral del kirchnerismo, tanto en su diseño como en su implementación. Sin desconocer los riesgos o las denuncias de clientelismo, comenzó a desarrollarse, de acuerdo a la autora, sobre todo a partir de 2009, una nueva estatalidad, digamos un nuevo tipo de relacionamiento entre determinadas agencias estatales y ciertos segmentos, los más vulnerables, de la sociedad. La fecha no es antojadiza y no refiere solamente al inicio de nuevas formas de ejercicio de la política social: en las elecciones legislativas de ese año la derrota de Néstor Kirchner frente a un advenedizo en las lides electorales puso de relieve que el apoyo popular al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no podía darse por descontado, ni siquiera en la icónica provincia de Buenos Aires. Pero como muestra convincentemente Natalucci, la reacción no consistió simplemente en incrementar, a la manera asistencial tradicional, la dotación de recursos financieros o de otro tipo, sino en el diseño de una política que

promoviera la empleabilidad de los sujetos asistidos, es decir su incorporación al mercado de trabajo. Ese mismo diseño dio paso a una dualidad institucional de la política social que llama mucho la atención de análisis más apegados a los enfoques convencionales: por un lado el Ministerio de Desarrollo Social, enfocado a la hechura y ejecución de las acciones y programas asistenciales; por el otro el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social que tiene a cargo los programas y acciones orientados hacia la (re)incorporación asistida al mercado de trabajo -uno y otro- coordinados políticamente desde la perspectiva de la integralidad.

Esa nueva estatalidad ocupa a Melina Vázquez en su texto sobre el papel de las agencias gubernamentales en torno a la juventud. Vázquez practica un enfoque microsociológico próximo a la antropología, de la articulación entre agencias gubernamentales y actores sociales, a través de la incorporación de jóvenes a la ejecución de las políticas y no sólo como *destinatarios* de determinado tipo de políticas. Destaca la politización de la gestión (“militar el Estado”), la desconfianza e incluso rechazo, por lo tanto tensión que esa politización despierta en los trabajadores de la carrera administrativa (“la planta”) y los criterios heterodoxos en el ingreso a estos ámbitos del sector público: afinidades ideológicas, relaciones de parentesco o de amistad, favores personales. La atención que dedica a este asunto opaca que este no fue un rasgo propio de la gestión kirchnerista; hay una extensa y muy variada literatura al respecto sobre el papel de las “lealtades primarias”, las redes de parentesco y las lealtades personales en el desempeño de la administración pública en una gran variedad de regímenes políticos en un amplio arco de países y niveles y tipos de desarrollo económico y sociocultural. La información periodística es rica en ejemplos de tales mecanismos incluso en un gobierno como el actual en Argentina, que hace del antikirchnerismo una de sus más agitadas banderas. Posiblemente la especificidad de este fenómeno durante el kirchnerismo y en este ámbito de la política pública haya que buscarla en la sobrepolitización general de la sociedad argentina durante ese periodo. Sea como fuere, Vázquez brinda una visión de la gestión estatal mucho más real que la que se desprende de los estudios convencionales inspirados en las perspectivas institucionalistas de la politología: el “estado en concreto” (Padioleau), el Estado en su existencia cotidiana (Bratsis).

El libro se completa con tres textos de relación indirecta con el tema específico del volumen y que explican el “en torno a” que reza el subtítulo del volumen. La existencia de límites político-estructurales a las transformaciones del capitalismo en un sentido de progreso y justicia social es enfocada por Martín Cortés y Andrés Tzeiman desde la perspectiva de la democracia en tanto régimen político inclusivo y de ampliación de la participación ciudadana. Sostienen que el kirchnerismo significó un intento de llevar hasta sus límites el sistema democrático -una concepción expansiva de la democracia- merced al activismo desempeñado por el Estado -el “retorno del Estado”- y los conflictos que se explicitaron por él. Hablar de un “retorno del Estado” fue moneda corriente en los años de gobiernos kirchneristas; más que un retorno fue una reorientación de su funcionamiento en cuanto a sus referentes de clase, y una concomitante modificación de su estructura

institucional, porque en realidad el Estado no se había ido: en los años del neoliberalismo miraba y operaba hacia otro lado, en términos de correlaciones de poder entre fuerzas económicas y sociales. Por eso es más acertado hablar, mirando al largo plazo, de “idas y vueltas” del Estado, como titula Natalucci su capítulo. Partiendo de las desilusionadas conclusiones del último Poulantzas, el texto de Cortés y Tzeiman reconoce el final abierto de todo conflicto político –podría decirse, incluso, la inexistencia de un final para el conflicto político, especialmente si éste se procesa de manera democrática–.

Cortés y Tzeiman ilustran su argumentación teórica con algunos de los más notorios conflictos escenificados durante esos años: el referido a la Resolución 125 de retenciones agropecuarias, el suscitado respecto de la ley de medios audiovisuales, la fuga de capitales. El capítulo de Cinthia Balé es un nuevo examen de la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo de Estado, y la construcción de un sistema de “Memoria, verdad y Justicia” que fue otro de los temas centrales de la agenda de los gobiernos “K”. La autora pasa revista a los modos en que el asunto fue construido política y discursivamente con posterioridad a 1983 y las posiciones adoptadas desde entonces por el Estado y figuras representativas de ese campo en torno a las desapariciones forzadas.

Cierra el volumen un breve capítulo de Eduardo Rinesi sobre algunas construcciones y usos del concepto democracia, su vinculación a derechos y libertades, y el papel del Estado en todo eso. Su texto retoma varios de los temas que nutrieron el debate en torno a las “transiciones a la democracia” de los años ochenta, en una perspectiva que se hace cargo de todas las cosas que pasaron y las que no pasaron desde entonces (pero que dejó de lado las dimensiones socioeconómicas que definieron el enmarcamiento paramétrico de ese debate: ¿cuánta democracia, derechos y libertades son posibles en regímenes de mercantilización extrema de la vida social?). En este sentido la reflexión del autor no avanza respecto de los límites que tuvo aquel tratamiento de la cuestión y se queda atrás respecto de las críticas que en su momento se le formularan (por ejemplo Agustín Cueva, Carlos Franco, Cecilia Lesgart, Pablo González Casanova). Superar esa valla conceptual habría permitido al autor vincular mejor la cuestión de la democracia con el debate acerca de las posibilidades estructurales y políticas de otro tipo de capitalismo en clave democrática en Argentina y en gran parte del continente americano; en particular, la ubicación del kirchnerismo dentro de esos debates.

En síntesis: la colección de trabajos acertadamente coordinada por Gabriel Vommaro ofrece perspectivas que sin duda continuarán alimentando las discusiones acerca del kirchnerismo como experimento específico tanto como de su vinculación con el peronismo y con intentos similares en otros países de América del Sur.

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a perspectivas@unla.edu.ar

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

Reglamento Editorial

Los artículos presentados para publicación son sometidos a dos evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Artículos y reseñas serán arbitrados por efe Revista serán sometidos previamente a arbitraje de acuerdo al sistema “doble ciego”. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados 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, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

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.

Normas básicas de estilo

1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 150 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábiga correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍVA EL CUADRO (O GRAFICO) No” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

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, Saskia** (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 APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

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.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1a edición. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

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

Realidad Económica es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

Nº 316 - 16 de mayo al 30 de junio de 2018

ÍNDICE

Hacia una serie de pobreza por ingresos de largo plazo. El problema de la canasta

Agustín Arakaki

La agro-geopolítica global de China: implicancias para la Argentina (2003-2017)

Diego Taraborrelli y Juliana González Jauregui

Pergamino, Iowa y los salarios en la agricultura pampeana: viejos mitos y nuevas realidades

Juan Manuel Villulla

Organismos de Promoción de Exportaciones. Propuestas para la Argentina

Lisandro Mondino

Reseña / por Mabel Manzanal Estado, Sociedad y Economía en la provincia de San Juan. Período 1976-1989

Delia Inés de la Torre (coordinadora)



ISSN 0325-1926
Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso
CABA, Argentina, C1086AAT
Tel. (5411) 4381-7380/9337
www.iade.org.ar
realidadeconomica@iade.org.ar

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

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