

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 9 No. 17, julio-diciembre 2019

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 9 No. 17
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 35.859.378

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

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

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana 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

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.

latindex



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

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

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

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. 9 No. 17
julio-diciembre 2019

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 10-12

Artículos

María Emilia Val, págs. 13-39

La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la reestructuración de pasivos soberanos

Debt management policy during the 2005 debt exchange: a different strategy for the restructuring of sovereign liabilities

Jimena Pesquero Bordón, págs. 41-71

La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018).

Subnational executive formula and the role of Vicegovernorship in Argentina. Neuquén, Río Negro and Chubut provinces (2015-2018).

Catalina Luz Bressán, págs. 73-100

Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?

Scale and participation: How important is size for democracy?

Braulio Carimán Linares, págs. 101-117

Realismo sin renuncia: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile
Realism with no Resignation: Student Demonstrations and Free Higher Education Policy in Chile

María Florencia Marcos, págs. 119-140

Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno:

el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)
Rural development and the constitution of new categories of government subjects:

the case of the Agricultural Social Program (1993-2013)

Soledad Ni3n Celio, p3gs. 141-171

Perspectivas del riesgo en torno a la producci3n de soja.
un pa3s “natural” vs un pa3s “productivo”: ¿Esa es la cuesti3n?
*Prospects of risk in soybean production. A “natural” country vs
a “productive” country: Is that the question?*

Martha Jhiannina, C3rdenas Ruiz y Mar3a dos

D3res Saraiva de Loreto, p3gs. 173-199

Implicaciones de la miner3a informal/ilegal sobre la
calidad de vida de las familias: Huamachuco, Per3
*Implications of informal/illegal minning on the quality of life
of households: The case of Huamachuco, Per3*

Victoria Matozo, p3gs. 201-225

Conectar Igualdad: de pol3tica social a pol3tica educativa
Connecting equality: from social policy to education policy

Rese3as

Guillermo Caviasca, p3gs. 227-230

*Los pueblos ind3genas y la cuesti3n nacional. Valent3n
Sayhueque y la construcci3n del Estado en la Patagonia*

Rese3a de Carlos Humberto Silva

Gustavo Blutman y Horacio Cao, p3gs. 231-235

El Futuro del Estado. Escenarios en Disputa hacia el a3o 2030

Rese3a de Isidoro Luis Feldman

Sabino Vaca Narvaja y Zou Zhan (eds.), p3gs. 237-241

China, Am3rica Latina y la geopol3tica de la Nueva Ruta de la Seda

Rese3a de Mart3n Burgos

Indicaciones a los autores, p3gs. 242-244

Avisos, p3g. 245

Puntos de venta, p3g. 246

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Los artículos que integran este número cubren un amplio arco de temas: el impacto ecológico de algunas prácticas productivas, la constitución de los sujetos de las políticas públicas por las propias políticas, los alcances y limitaciones en la eficacia de la participación social de acuerdo a los asuntos que la motivan, los niveles en los que se desenvuelve y el sistema político que la enmarca; la organización institucional del poder y las estrategias de negociación y confrontación a las que recurren los actores en determinados contextos y momentos.

El texto de María Emilia Val sobre el proceso de reestructuración de la deuda externa argentina en 2005 estudia la estrategia de negociación de deuda soberana desarrollada por el gobierno de Néstor Kirchner, con una orientación que se continuaría hasta 2015 sentando un precedente novedoso respecto a la política con la que los estados pueden impulsar procesos de reestructuración de deuda en el actual estadio de la globalización financiera. Resulta particularmente oportuno regresar a esa experiencia en momentos en que Argentina ha sido conducida a un endeudamiento gigantesco por una gestión gubernamental imprudente y desacertada –a juzgar por los resultados, que son lo que cuenta en materia de acción política– generando una crisis económica, financiera y social de profundidad y dimensiones sin paralelo en los últimos setenta años. El artículo de Val permite apreciar la sutileza de la estrategia argentina que, en un marco de explícita adversariedad con el bloque acreedor, supo al mismo tiempo aprovechar diferencias internas o puntuales entre distintos acreedores, y entre estos y sus garantes políticos, para optimizar las perspectivas de éxito.

Uno de los mayores pasivos del capitalismo a lo largo de su historia es el ambiental. Dos artículos analizan sendos aspectos de la cuestión. Soledad Nión Celio trata la construcción social del riesgo en la producción de soja en el Uruguay a partir de la percepción de diferentes actores –un asunto que toca de lleno a Argentina–. Este rubro es tomado como un ejemplo de los cambios que la producción agrícola ha experimentado en las últimas décadas. Martha Jhiannina Cárdenas Ruiz y María dos Dôres Saraiva de Loreto presentan los resultados de un estudio cualitativo sobre la minería informal en una región de Perú y sus efectos en la calidad de vida de las familias involucradas en la actividad.

El texto de Jimena Pesquero Bordón enfoca el papel de la vicegobernatura en la política de tres provincias patagónicas en años recientes. El trabajo abre el camino para el estudio

de un tema que hasta ahora había sido soslayado por el análisis político “subnacional”. La autora destaca la relevancia estratégica que la figura del Vicegobernador suele desempeñar en determinadas coyunturas institucionales y el contrapunto de juegos políticos que se desenvuelven dentro de las respectivas provincias en torno a la relación Gobernador/ Vicegobernador y a la gravitación de esa relación en la política provincial y en su articulación con el sistema político federal. Por su parte el artículo de Catalina Luz Bressán se inscribe en la reflexión teórica contemporánea sobre la relación entre escala de la participación ciudadana y democracia. Las críticas a las modalidades efectivas en que se desarrollaron las “transiciones a la democracia” en varios países de nuestra región, en particular lo que esas críticas plantearon como un creciente distanciamiento entre los sistemas políticos formales y las demandas de sectores amplios de la ciudadanía, llevó a exaltar las virtudes de lo local, lo directo, eventualmente lo inmediato, en detrimento de las prácticas de la democracia representativa orientadas en el mejor caso hacia temas y con enfoques ajenos a las problemáticas concretas de los ciudadanos y a una participación efectivamente democrática, generando una visión de lo local como ámbito idealizado de participación y profundización de la democracia. Al contrario, la autora argumenta que la participación democrática no está condenada a los límites de la pequeña escala; sostiene que la democracia se fortalece cuanto mayor es la escala de participación en cuanto permite alcanzar un involucramiento ciudadano de mejor calidad y politicidad.

“Quien nomina domina” reza el viejo apotegma; nombrar significa identificar y también llamar, interpelar a alguien o algo, constituirlo como sujeto u objeto. El estado nombra a través de sus políticas y de las herramientas de que se vale para alcanzar sus objetivos. El artículo de María Florencia Marcos indaga acerca de la producción de sujetos de desarrollo rural a partir del análisis del Programa Social Agropecuario (PSA), política estatal que se desarrolló en Argentina entre el 1993 y el 2013. El análisis del PSA explicita el modo en que el nombre constituye al sujeto; más a menudo el nombre, la palabra, no cambia, pero la mutación identitaria ocurre por efecto de políticas sustantivas, particularmente aquellas encaminadas al empoderamiento de sus destinatarios. Es el caso de Conectar Igualdad, a la que se dedica el artículo de Victoria Matozo. Conectar Igualdad fue uno de los programas más conocidos y posiblemente exitosos diseñados e impulsados por el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, posteriormente desmantelado y concluido por el gobierno de la Alianza Cambiemos. Fue también un programa rodeado de algunas polémicas, referidas al papel de la ANSES en su implementación y financiamiento, y a cómo encasillar al programa dentro de las rigideces de las clasificaciones académicas: ¿política social? ¿política educativa? ¿democratización tecnológica? –para no mencionar el despliegue de adjetivaciones denigratorias y prejuicios sociales que se dirigieron contra el programa y sus beneficiarios-. El artículo de Victoria Matozo se mete en la discusión desde la perspectiva de derechos debatiendo con algunos cuestionamientos sociales, popularizados mediáticamente, sobre los destinatarios del programa y su alcance con relación a los objetivos de esta política.

Las masivas movilizaciones estudiantiles que tuvieron lugar en Chile en la década de 1990 y en años recientes pusieron de relieve, en el terreno de la educación pública, las limitaciones de un sistema democrático representativo firmemente estructurado y la inevitabilidad de la formulación de reclamos de participación y mayor democratización mucho más allá del nivel local. Braulio Carimán Linares las enfoca recurriendo a abordajes teórico-metodológicos desarrollados en el estudio de los movimientos sociales y el análisis de políticas públicas. El artículo permite ver asimismo los desafíos que las demandas estudiantiles plantearon a sucesivos gobierno de la Concertación Democrática y las diferentes respuestas con que estos intentaron acordar con las organizaciones, con el trasfondo de una estructura de poder que, en el terreno económico-financiero, mantenía continuidades con la que había servido de sustento al régimen militar que se instaló en 1973.

Carlos M. Vilas
Director

La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la reestructuración de pasivos soberanos

Debt management policy during the 2005 debt exchange: a different strategy for the restructuring of sovereign liabilities

María Emilia Val

Licenciada en Sociología (UBA),
Magíster en Sociología Económica
(IDAES-UNSAM),
Doctoranda en Sociología.
Becaria doctoral del CONICET,
Docente de la Facultad de Ciencias
Sociales (UBA).
memiliav@yahoo.com.ar

Resumen

El canje de deuda de 2005 fue la primera etapa de un largo proceso de normalización de pasivos públicos en *default* que culminó en 2016. Además de sentar las bases de las etapas que le siguieron, la estrategia de manejo de la deuda implementada por el gobierno de Néstor Kirchner inauguró una orientación que se continuaría hasta 2015 y sentó un precedente novedoso respecto a la política con la que los estados pueden impulsar procesos de reestructuración de deuda en el actual estadio de la globalización financiera. En este escrito presentaremos el caso, analizaremos la estrategia desarrollada por el gobierno argentino y los principales resultados de su política de manejo de la deuda en la etapa, para finalmente analizar sus particularidades y reflexionar sobre las posibilidades abiertas por el mismo para la resolución de crisis de deuda en países en desarrollo en el marco de la arquitectura financiera internacional existente.

Fecha de recepción:

25.2.19

Fecha de aceptación:

23.5.19

Palabras clave: reestructuración de deuda soberana - default - acreedores privados - negociaciones - Argentina

Abstract

The 2005 debt swap was the first stage of a long restructuring process of public defaulted liabilities that culminated in 2016. In addition to laying the foundations for the subsequent stages, the debt management strategy implemented by the Kirchner government inaugurated an orientation continued until 2015 and set forth a singular precedent for sovereign debt restructuring policies in the current stage of financial globalization. In this paper we present the case, analyze the strategy implemented by the Argentine government and the main outcomes of its debt management policy at this stage, to finally present its particularities and ponder on the possibilities opened by it for debt crisis resolution in developing countries within the current international financial architecture.

Keywords: *sovereign debt restructuring - default - private creditors - negotiations - Argentina*

Introducción¹

El canje de deuda de 2005 fue la primera etapa de un largo proceso de normalización de pasivos públicos en *default* que culminó en 2016. El hasta entonces mayor *default* soberano de la historia no puede entenderse sin atender al proceso de endeudamiento previo y la dinámica de relaciones asociadas, del que es consecuencia. La cesación de pagos de 2001 fue la culminación de un largo ciclo de endeudamiento iniciado con la instauración del modelo de la valorización financiera, durante la última dictadura militar (Basualdo 2017).² La transformación en el patrón de funcionamiento macroeconómico implementada por el gobierno de facto convirtió a los pasivos públicos en un elemento central de las estrategias especulativas de acumulación de los grupos económicos locales y tuvo importantes derivaciones: la acumulación de niveles de deuda pública insostenibles, la injerencia creciente de los acreedores sobre los lineamientos de la política económica local a través de programas de ajuste promovidos por el FMI y la transferencia de una enorme masa de recursos para su pago explican en gran medida el deterioro de las cuentas fiscales y externas, de las condiciones de vida de amplias franjas de la población, los desequilibrios económicos y las persistentes trabas al desarrollo. El endeudamiento, que aumentó de manera exponencial durante el gobierno dictatorial, continuó su movimiento ascendente durante la década de 1980 para intensificarse en la

siguiente de la mano del esquema de la convertibilidad, se volvió imposible de atender a inicios del nuevo siglo.

Luego de numerosos intentos por evitar la cesación de pagos durante el gobierno de Fernando de la Rúa, entre los que se destacan el “blindaje” y el “megacanje” (orientados por la lógica financiera hegemónica y acompañados por políticas de corte ortodoxo), y en el marco de una crisis económica, política y social sin precedentes en la que se sucedieron cuatro presidentes en pocas semanas, el presidente provisional Adolfo Rodríguez Súa declaró la suspensión del servicio de una parte de los u\$s 144.453 millones que alcanzaba entonces la deuda pública (Damill, Frenkel y Rapetti 2005). Durante la administración del presidente provisional Eduardo Duhalde el *default* se oficializaría, el *stock* de deuda se expandiría en unos u\$s 28.184 millones,³ pero las tratativas para avanzar en la resolución de la cesación de pagos con los acreedores privados serían escasas. En este contexto, el gobierno de Néstor Kirchner fue el que dio inicio a las negociaciones culminadas en el canje de deuda 2005 que constituyó la primera etapa de una larga reestructuración de pasivos públicos que se dio por cerrada en 2016 con el acuerdo con los “fondos buitres”.⁴ Teniendo en cuenta la inexistencia de un marco jurídico internacional que sancione los procedimientos a seguir y limite las posibles vías de acción de los actores involucrados frente a crisis de deuda, las reestructuraciones de pasivos públicos en manos de tenedores privados se basan en un mecanismo *ad hoc*, el canje con participación voluntaria de los acreedores, consistente en negociaciones entre éstos y el estado deudor para establecer nuevas condiciones de pago. Este mecanismo ata las tratativas a las acciones desplegadas por las partes negociadoras y a las relaciones de fuerza entre éstas, lo que condiciona su duración, resultados y alcances.

En función de esto, el estudio del tratamiento de la deuda en el marco de procesos de reestructuración supone el análisis de las negociaciones deudor-creedores, y de las decisiones y orientaciones de éstos actores en un contexto dinámico considerado en un doble nivel (Putnam 1996), por lo que el enfoque estratégico aplicado a las negociaciones económicas internacionales contribuye a brindar una mirada novedosa sobre la actuación del gobierno argentino y sus resultados (Odell 2000).

De acuerdo con este enfoque, tanto la dinámica como los resultados del proceso están influidos, entre otros elementos, por la estrategia que despliegan los actores. La estrategia de negociación es el conjunto de comportamientos asociados con un plan para alcanzar algún objetivo, pudiendo ser integrativa/cooperativa o distributiva/confrontativa.⁵ A su vez, la misma debe analizarse conjuntamente con la posición negociadora, concepto que expresa el grado de fortaleza que se ostenta en la negociación, el cual puede dar lugar a una posición fuerte o débil (Odell 2000; Nemiña 2011).⁶ En este trabajo nos centraremos en el análisis y las derivas de la estrategia de una de las partes, la República Argentina, que adquiere sentido si se la considera en el marco de la política de gestión de pasivos públicos de mayor alcance.

Analizar la política de manejo de la deuda implementada por el gobierno de Néstor Kirchner es pertinente en dos sentidos. En primer lugar, por la adecuación del enfoque conceptual. La literatura sobre la reestructuración argentina es amplia, pero posee limitaciones para ahondar en el análisis de la estrategia ejecutada, su relación con el contexto y los actores involucrados, y sus derivas.⁷ En segundo lugar, por las particularidades del accionar gubernamental en la etapa. El canje 2005 inauguró una orientación estatal en torno a la deuda –que, no sin dificultades, sería sostenida hasta 2015–, dando lugar a un proceso de desendeudamiento inédito en la historia argentina reciente, que generó intensos debates a nivel internacional. Al ligar y supeditar el repago al crecimiento doméstico, sentó un precedente novedoso sobre las formas en que los estados pueden renegociar su deuda en el actual estadio de la globalización financiera. Esto habilita la reflexión en torno a opciones que escapen a las tradicionales recetas que, al priorizar la atención de las obligaciones por encima de las consideraciones sobre sus efectos negativos, subestiman o ignoran los altos costos que implican para la economía y la población de los países endeudados.

Desde la perspectiva teórica presentada y valiéndonos de una metodología que combina los análisis cualitativo y cuantitativo de datos secundarios (prensa, documentos y estadísticas oficiales), presentaremos en este trabajo el caso argentino, analizaremos la estrategia ejecutada por el gobierno y los principales resultados en la etapa, para finalmente analizar sus particularidades y reflexionar en torno a las posibilidades abiertas por el mismo para las políticas de resolución de crisis de deuda en países en desarrollo en el marco de la arquitectura financiera internacional existente.

La administración Kirchner y la estrategia de negociación de la deuda en *default*

Para comprender la estrategia de negociación argentina frente a los diferentes grupos de acreedores privados, debemos analizar el proceso de reestructuración considerando la inserción del accionar estatal en un doble nivel, el doméstico y el internacional (Putman 1996), estratégicamente relacionados. El primero constituía la principal preocupación del nuevo gobierno, dada la frágil situación local. Para paliarla, el gobierno se había dado las tareas de, en lo político, reconstruir y el fortalecer la autoridad estatal; y en lo económico, sostener con diferentes medidas expansivas de política económica la reactivación iniciada en 2002, lo que serviría a su vez para impulsar el empleo, atacar la desocupación y la pobreza. El segundo no era menos complejo, pues debía regularizarse la relación con los acreedores privados y continuar las negociaciones con el FMI, pero con la diferencia –en relación a otras experiencias– que se haría supeditando las propuestas de pago a la obtención de resultados positivos en el frente doméstico. El crecimiento doméstico operaría así estratégica y simultáneamente, como elemento que limitaba los pedidos de ajuste y garantizaba el repago a los acreedores.

Lo primero que debemos señalar es que la acción del gobierno se enmarcó dentro de los cánones convencionalmente aceptados en el sistema financiero internacional para la llamada solución de mercado, es decir, se trató de un canje de deuda con participación voluntaria de los acreedores. Alejándose de las posturas que impulsaban la investigación de los mecanismos de adquisición y gestión del endeudamiento, o que reclamaban el repudio de una deuda considerada ilegítima (Olmos Gaona 2005; Bohoslavsky 2009), la administración Kirchner decidió entablar el diálogo y establecer formas de negociación *ad hoc* para resolver el conflicto y normalizar las relaciones financieras con los acreedores.⁸ En ningún momento, a pesar del clima de rechazo social hacia “lo financiero” y el desprestigio de actores como el FMI, puso en duda el derecho de cobro de los acreedores ni el llamado mecanismo de mercado como camino para solucionar la problemática. Esta aceptación de las reglas de juego imperantes, dada la necesidad de resolver el frente externo, no impidió que el gobierno procurara tensarlas, manipularlas o utilizarlas a su favor, según lo creía conveniente.⁹

En segundo lugar, podemos caracterizar a la estrategia gubernamental como una estrategia mixta, con un predominio del componente distributivo-confrontativo que, conforme se desarrolló la negociación, incorporó paulatinamente elementos integrativos-cooperativos, de manera limitada. Esta orientación general, que se sumaba a la también confrontativa estrategia acreedora, llevó a que se desarrollara una negociación marcada por el enfrentamiento, rotulada incluso por algunos analistas como “salvaje” (Valenzuela y Levy Yeyati 2013).

Podemos identificar dos dimensiones (analíticamente diferenciables, pero intrínsecamente relacionadas) de la estrategia argentina: una financiera, relativa a las características de la oferta de canje; y otra política, relacionada al tipo de relación mantenida con los diferentes actores relevantes a nivel doméstico e internacional.

Con relación a la dimensión financiera, Argentina aprovechó la ventaja de *first mover* (Dhillon et al. 2006) al presentar una agresiva oferta de canje que, alejándose de otros casos, afectaba notablemente los derechos patrimoniales de los acreedores, pues suponía una importante modificación de las condiciones de pago. La propuesta partía del supuesto de que los acreedores habían realizado inversiones riesgosas (reflejadas en las tasas de interés que Argentina les pagaba en sus títulos), que implicaban el conocimiento de las potenciales pérdidas que, con el *default*, se habían materializado. La oferta de Dubai¹⁰ (que posteriormente se modificaría) establecía una importante quita sobre el principal, el no reconocimiento de los intereses impagos y un menú de opciones –dejando sujetos a negociación otros aspectos como los cupones, plazos y tasas de interés, que finalmente fueron mejorados (para Argentina) en relación a los preexistentes– sustentándose en proyecciones y supuestos macroeconómicos y fiscales elaborados por la parte deudora, compatibles con el crecimiento doméstico (Ministerio de Economía 2003). Además, el programa financiero suponía que el sector público argentino no tomaría financiamiento en el mercado internacional en el futuro inmediato (Damill, Frenkel y Rapetti 2005), lo que quitaba

influencia a los acreedores y al sector financiero internacional: si Argentina no consideraba imperativo el retorno inmediato a la financiación en los mercados externos, la capacidad de presión para que acordara una rápida y generosa reestructuración se veía disminuida.

Esta primera presentación le permitió sentar un precedente y “marcar la cancha”. Al exponer las pretensiones del gobierno, establecer los parámetros generales de la discusión y los asuntos que se negociarían, pudo condicionar las tratativas posteriores y, eventualmente, los resultados. Al mismo tiempo, poner el crecimiento doméstico como condición de posibilidad y límite de la negociación o el acuerdo –lo que se mantuvo en el tiempo– lo alejó de la lógica de los acreedores y del sistema financiero, que manifestaban que Argentina podía pagar más o hacer más esfuerzos fiscales para cumplir con sus obligaciones. Al mismo tiempo, se intentaba acercar posiciones remarcando que la reestructuración supondría un nuevo punto de partida para el interés común de los acreedores y el país, y que los instrumentos ligados al crecimiento del producto (comúnmente conocidos como “cupón PBI”) permitirían a los acreedores hacerse de una parte del valor creado en la economía.¹¹

Esta combinación integrativo–distributiva se relacionó con los dos principales criterios que estructuraron la oferta: la sustentabilidad y la aceptabilidad. El primero tenía que ver con la situación objetiva de un deudor con limitada capacidad de pago y que sólo asumiría los compromisos que pudiera pagar por lo que la reestructuración debía minimizar la carga de la deuda para lograr una solución sostenible. Es decir, debía resultar en un nivel, estructura y perfil de deuda atendibles que, acompañados por un programa compatible con un crecimiento económico que fuera estable, sustentable y equitativo, permitiese atender regularmente los compromisos con los acreedores sin descuidar las necesidades de la población local. La aceptabilidad tenía que ver con la búsqueda del más alto nivel de adhesión posible entre los acreedores para dar legitimidad a la operatoria, lo que se lograría a partir de asegurar un trato equitativo y consensuar los detalles para hacerla atractiva, a partir de la combinación de incentivos positivos y negativos.

Esta estrategia se vio acompañada de un estilo de negociación en general inflexible, pues el gobierno mostraba una reticencia a realizar las concesiones pedidas de manera permanente por los acreedores, especialmente las referidas a la modificación de los lineamientos fiscales y de política económica que sustentaban la oferta. De esta manera, las preferencias de política económica que orientaron al gobierno agregaban rigidez a las negociaciones, pues estaban alejadas de las de ajuste macroeconómico o estructural y reducción del gasto público que históricamente se habían implementado frente a las crisis de deuda. En este sentido, Kirchner continuó y profundizó el nuevo modelo de acumulación de la posconvertibilidad, fundado en una lógica productiva, un tipo de cambio alto y el sostenimiento de superávits externo y fiscal; a los que se sumaban la mejora en las condiciones de vida de las clases subalternas a partir de políticas de

recomposición salarial, recuperación del mercado interno y redistribución del ingreso. El mismo supuso mayores niveles de intervención y autonomía relativa estatal y un nuevo cuadro de relaciones de fuerza donde el sector financiero quedaba subordinado (Varesi 2016; Nemiña 2012). Se adoptaron medidas de corte intervencionista y expansivo, tendientes a fomentar el crecimiento del producto –a partir de la expansión del consumo, el empleo y la producción– que se concebía como condición de posibilidad de repago de la deuda. Esto contribuía no sólo a sustentabilidad financiera de la fórmula de canje y repago, sino también (y fundamentalmente, a los ojos de las autoridades) a la sustentabilidad social y política del esquema económico.

En lo que respecta a la dimensión política, la relación con los acreedores estuvo marcada por la tensión. Durante las negociaciones la estrategia del gobierno se desarrolló en dos frentes. El primero fue el discursivo, con una retórica gubernamental de denuncia al accionar de los acreedores durante la Convertibilidad, ya que entendía que habían sido los grandes ganadores durante la década anterior y por tanto partícipes del mecanismo que había llevado a la Argentina al “infierno”.¹² Especialmente, el presidente Kirchner criticó y se enfrentó al FMI, los bonistas y “los capitales especulativos” como cómplices de la política de sobreendeudamiento precedente, lo que le brindó elementos para fortalecerse en el gobierno y lograr un mayor apoyo en la opinión pública local. El estilo de negociación confrontativo (presente desde el inicio, mantenido en diferentes grados en el tiempo y de manera variable entre los funcionarios) frente a los acreedores externos y una retórica que procuraba diferenciar al gobierno del modelo de los años noventas, fueron elementos que no sólo contribuyeron a la construcción de la legitimidad en el plano interno, sino que también apuntalaron la táctica de deslegitimación de los pedidos de los acreedores y el Fondo.

El segundo fue el relativo a las relaciones con los tenedores de títulos y las posibilidades de intervención sobre el frente acreedor. El gobierno procuró mantener la iniciativa en la negociación y definir los tiempos, el tono y las características de la misma. Que los funcionarios gubernamentales se refirieran a las negociaciones en términos de “diálogo” con los llamados “grupos consultivos” e implementaran tácticas de demora (*delay*) son algunos ejemplos. Paralelamente, y frente a las tentativas de las organizaciones de acreedores de formar un frente unificado para fortalecer posiciones, procuró mantener divididos a los diferentes grupos, como forma de socavar, en la medida en que fuera posible, los efectos de una acción colectiva.¹³ La fragmentación del universo acreedor explicaba en gran medida la descoordinación entre los diferentes organizaciones, que el gobierno buscó potenciar. También cuestionó y desautorizó a algunos de los representantes de acreedores (especialmente los que poseían mayor poder de *lobby*), y se negó a reconocer al GCAB (Global Committee of Argentina Bondholders) como interlocutor privilegiado, a pesar de los requerimientos en este sentido del FMI.

Estos dos frentes de la estrategia política se combinaron con los esfuerzos sostenidos de fortalecer la posición negociadora de la Argentina. La búsqueda de respaldos internos y

externos, y la neutralización de actores que potencialmente pudieran obstaculizar o desviar la estrategia oficial en beneficio de los acreedores (como los gobiernos de los países de origen de los mismos) fueron los mecanismos elegidos en el gobierno. En el plano interno, el presidente Kirchner se propuso lograr la aprobación de la estrategia por parte de sectores empresarios, sindicales y también de la opinión pública, para que el consenso en el frente doméstico le permitiera sostener la confrontación. En el plano externo, procuró obtener al apoyo fundamental de los Estados Unidos, tanto en lo relativo a la renegociación de la deuda con privados como en las tratativas con los organismos multilaterales de crédito. También buscó el apoyo de países latinoamericanos y europeos. Aprovechando el desprestigio internacional en que el FMI estaba sumido, se propuso disminuir al mínimo su influencia sobre las negociaciones con los acreedores privados. También, explotar a su favor los intereses contrapuestos de ambos tipos de acreedores, que pugnaban por hacerse cada uno de una parte de los recursos fiscales disponibles. Esta contradicción fue puesta en evidencia por el ministro de Economía Roberto Lavagna quien, a partir de la figura del “bolsillo único”¹⁴ intentaba justificar la oferta “poco amigable” hacia los acreedores privados por el carácter privilegiado de los organismos multilaterales quienes recibían pagos a pesar de no realizar desembolsos de fondos frescos.

Luego de una conflictiva y larga negociación, el gobierno logró realizar en 2005 el canje de títulos. De las múltiples dimensiones de las derivas de la estrategia detallada, nos ocuparemos aquí de dos: las referidas a los resultados económico-financieros del canje y su relación con la política de desendeudamiento; y las discusiones en el plano político-sistémico, en donde creemos que la experiencia del canje brinda elementos para pensar nuevas formas de gestionar la política de manejo de la deuda y las relaciones con los acreedores.

La dimensión económico-financiera del canje y la política de desendeudamiento

En esta primera ronda encontramos que el resultado distributivo derivado del proceso de negociación resultó positivo para Argentina. Sobre un total de u\$s 81.836 millones de deuda elegible,¹⁵ los títulos ofrecidos representaron u\$s 62.318 millones, lo que implicó un nivel de adhesión del 76,15% (Cuadro 1).

Cuadro 1. Nivel de adhesión y quita en reestructuraciones de títulos por país

País	Año	Nivel de adhesión	Quita
Argentina	2005	76%	76,8%
Belice	2007	98%	23,7%
Dominica	2004	72%	54%
República Dominicana	2005	97%	4,7%
Ecuador	2000	98%	38,3%
Moldova	2002	100%	36,9%
Pakistan	1999	99%	15%
Uruguay	2003	93%	9,8%
Ucrania	2000	97%	18%

Fuente: elaboración propia en base a Das et al. (2012) y Cruces y Trebesch (2011)

Esto generó la emisión de nuevos bonos con un principal equivalente a u\$s 35.216 millones –distribuidos entre los títulos del menú de opciones–, lo que significó un descuento nominal del 43.3%.¹⁶

Esta nueva deuda adquirió una estructura simplificada: los 152 bonos elegibles nominados en 7 monedas y emitidos bajo 8 legislaciones fueron canjeados por 11 bonos,¹⁷ en 4 monedas y sujetos a las leyes de 4 jurisdicciones, lo que la hacía considerablemente más manejable.¹⁸ Cada uno de ellos, a su vez, poseía una estructura financiera particular (vid. Damill, Frenkel y Repetti 205; AGN 2006) que reflejaba las nuevas condiciones de repago; éstas significaron reducción del capital, reducción de tasas de interés y alargamiento de plazos, aliviando el peso de los pagos sobre las cuentas fiscales.¹⁹

Esta combinación de recortes generó, al momento del canje, una quita en valor presente para los adherentes de casi el 77%, significativamente más alta que la calculada para otras reestructuraciones (cuadro 1).²⁰ Este valor se encuentra muy alejado de las quitas de, por ejemplo, Uruguay y República Dominicana, que supusieron costos mínimos para los acreedores.

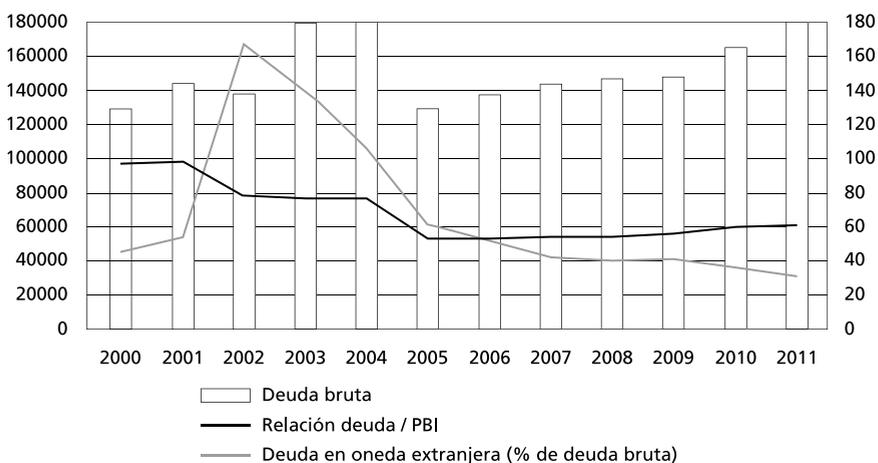
Esta quita es compatible con el enfoque distributivo del gobierno y permite explicar también el nivel relativamente bajo de adhesión si se lo compara con operaciones contemporáneas, aunque superando las expectativas de los actores del mercado y sobrepasando el umbral mínimo establecido en la mayoría de las cláusulas de acción colectiva (CACs) para hacer obligatorios los acuerdos. Es claro que menores recortes, resultantes de ofertas más atractivas, incentivan a los acreedores a suscribir. Estas consideraciones nos llevan a analizar la participación de los acreedores. Al haberse canjeado un 76,15% de la deuda elegible, quedó un remanente alto (23,85%) al compararlo con otros canjes que involucraron a bonistas desde 1998. En el cuadro 1 vemos que la mayoría obtuvo adhesiones superiores al 90%, mientras la Argentina tuvo uno de los niveles más bajos, solo superado por la reestructuración de Dominica. Es menester señalar que este

remanente habilitaría, en 2010, una nueva ronda de canje que llevaría la adhesión al 92,7% y, posteriormente, el desarrollo del conflicto judicial con los fondos buitres que se negaron a participar de ambas operatorias.

Sin embargo, muchas veces las reestructuraciones amigables con los mercados y los acreedores no reducen el peso de la deuda ni aseguran sustentabilidad futura. Acordamos con Guzmán (2016) en que, si bien la quita resultante puede parecer comparativamente alto al ponerlo en relación con otros, el mismo debe ser analizado teniendo en cuenta si permitió alcanzar la sustentabilidad. En este sentido, muchos de los episodios en que la pérdida de los acreedores fue pequeña, poco después debieron instrumentar otra reestructuración.²¹

Dicho esto, debemos considerar algunas cuestiones sobre el estado de la deuda soberana post-canje. Como resultado de la operatoria, entre 2004 y 2005 se observa una disminución en el stock de deuda (de u\$s 191.295 a 128.629 millones), una caída de la relación de esta con el PBI –que continúa en descenso hasta el final de la serie–, y un cambio en su composición, pues la deuda nominada en moneda extranjera desciende en casi 24 puntos (del 75,61 al 51,67% de la deuda bruta) (Gráfico 1). En el mismo período la deuda en manos de no residentes disminuye en 11 puntos porcentuales (del 58,4 al 47,4 % de la deuda bruta).

Gráfico 1. Deuda bruta (en millones de USD) e indicadores de sostenibilidad seleccionados (2000–2011) (*)

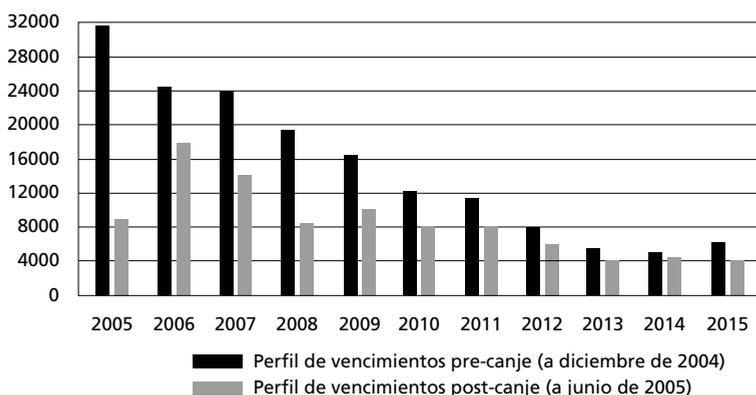


(*) Los datos desde 2005 no incluyen deuda no ingresada al canje

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía (Boletín Fiscal e Informes de Deuda)

Adicionalmente, en el gráfico 2 se observa un alivio sustantivo en los primeros años en el perfil de vencimientos, lo cual es compatible con el objetivo de liberar recursos del estado que apuntalaran el crecimiento y la mejora de la situación social en un contexto doméstico aún en recuperación. La mayor diferencia se observa en 2005 (poco más de u\$s 21.000 millones); posteriormente se mantiene, pero decrece, llegando en los últimos años de la serie casi a igualarse.

Gráfico 2. Perfil de vencimientos de la deuda pública pre y post-canje (en millones de USD) (2005-2015)



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía (Boletín Fiscal)

Finalmente, los principales indicadores de sostenibilidad luego de la operatoria mejoraron en comparación al peor momento de la crisis: la relación entre deuda y PBI disminuyó en más de 90 puntos porcentuales (Cuadro 2). Los pasivos en moneda extranjera en relación a las reservas y las exportaciones también cayeron y el *ratio* entre los intereses pagados y el PBI se redujo a la mitad, mientras que en la relación entre éstos y los recursos tributarios la variación fue de casi 15 puntos.

Cuadro 2. Indicadores de sustentabilidad seleccionados, pre y post-canje

Indicador de sostenibilidad	Pre-canje (*)	Post-canje (**)
1) Deuda bruta como % del PBI	166,4%	73,5%
2) Deuda en moneda extranjera como % de deuda bruta	79,1%	51,7%
3) Deuda en moneda extranjera como % de reservas	1154,8%	236,8%
4) Deuda en moneda extranjera como % de exportaciones	415,6%	143,4%
5) Intereses pagados como % del PBI	3,8%	1,9%
6) Intereses pagados como % de recursos tributarios	22,4%	8,5%

(*) Los indicadores 5 y 6 corresponden a datos de 2001; el resto, a datos de 2002.

(**) Corresponde a datos de 2005. No incluyen deuda no presentada al canje.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía (Boletín Fiscal)

Con esta reducción significativa del peso de la deuda post-reestructuración en un contexto de crecimiento del producto y de consolidación de superávits externo y fiscal, el gobierno presentó al canje como un paso importante de un proceso de desendeudamiento que se buscaría consolidar en el tiempo como un mecanismo de “desintervención” del capital financiero en la economía local, lo que posibilitaba mayor autonomía para el gobierno.

La cuestión del desendeudamiento fue largamente discutida (especialmente a nivel local), pudiendo identificarse entre los analistas dos orientaciones: por un lado, aquellos que valoran positivamente el proceso de 2005 y el escenario abierto con posterioridad, considerando que representa un cambio en la dinámica de la deuda existente hasta entonces (entre ellos Damill, Frenkel y Rapetti 2005; Nemiña 2012; De Lucchi 2014; Kulfas 2016; Basualdo 2017), quienes (con matices) remarcan la magnitud inédita de la quita, la baja del stock, la disminución de la deuda en moneda extranjera, la mejora de los indicadores de sustentabilidad y el efecto inicial positivo que garantizó que el repago no fuera obstáculo para el crecimiento económico, entre otros. Es menester señalar que estos autores no presentan una mirada ingenua sobre el proceso, sino que se plantean interrogantes sobre los límites de la política de desendeudamiento frente al deterioro en las cuentas fiscales y externas. Por otro lado, quienes lo relativizan o lo critican abiertamente (por ejemplo, Guiliano 2006; LoVuolo y Seppi 2008; Cantamutto 2016; Bordón 2016). Mientras los primeros reconocen una transformación en el lugar ocupado por el endeudamiento público dentro del funcionamiento de la economía y ven cambios en la gestión de las finanzas estatales, los segundos tienden a cuestionar la existencia de tal transformación, poniendo el énfasis en el incremento sostenido del stock de los pasivos, en el carácter engañoso de la quita anunciada y en la insostenibilidad a futuro.

De acuerdo con Bordón (2016), los argumentos utilizados para cuestionar la tesis del desendeudamiento son varios. En primer lugar, se entiende que los nuevos mecanismos impuestos por la reestructuración impactaron negativamente sobre el stock de deuda: tanto el ajuste del capital de los bonos indexados como la capitalización de los intereses incrementaron los pasivos en el tiempo. En segundo lugar, se relativiza la reducción del peso del pago de los intereses y servicios. Aunque se observa la disminución relativa de este rubro sobre las cuentas públicas (medido a partir de diferentes indicadores), se sostiene que los gastos vinculados a la deuda representan proporciones similares a las existentes en los años noventa que, por otro lado, fueron compensados por las disposiciones ya mencionadas. En tercer lugar, se considera el incremento de los pagos asociados a las unidades ligadas al PBI. Desde su implementación, el cupón PBI fue abonado en seis oportunidades (2006, 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012), sumando un total de u\$s 10.137 millones (Castañeira 2016).²² Cuarto, se sostiene que el desendeudamiento es limitado o falso porque (además de los mecanismos descriptos) el gobierno siguió endeudándose en el plano doméstico. En este sentido, la deuda no dejó de crecer, pues se reemplazó deuda externa por interna, principalmente con organismos estatales.²³

Así, para la mirada crítica, los logros manifestados por el gobierno no serían tales: el problema de la deuda persistió; las conclusiones sobre el desendeudamiento se sustentaron en datos parciales, o directamente falseados, lo que ponía en duda su sustentabilidad; la gestión de los pasivos lejos estuvo de ser satisfactoria y no hubo cambios sustantivos respecto a etapas anteriores, pues se siguió pagando, y mucho, a los acreedores.

Nosotros creemos que estos análisis subestiman un cambio central, que es el de la transformación en la composición de la deuda, principalmente ligada a la disminución de la deuda en divisas y con agentes privados. Si bien los mencionados analistas presentan evidencias incuestionables sobre el impacto de ciertos mecanismos, la sola consideración del crecimiento en términos absolutos o agregados sin profundizar en su estructura, aunque importante, supone también un análisis limitado. En esto coincidimos con De Lucchi (2014:35) para quien “analizar los procesos de endeudamiento o desendeudamiento implica observar la *calidad* y no tanto la *cantidad* del stock de deuda”. De acuerdo con el autor, luego del canje se observa una mejora en la calidad de la deuda pública argentina por varias vías. Entre ellas enumera la reducción del stock de deuda pública en moneda extranjera con terceros, la baja de los *ratios* de esta deuda sobre las exportaciones y las reservas y el aumento de la participación de la deuda intraestatal en el total. Estos procesos, en el que el desendeudamiento en moneda extranjera aparece como el más significativo, suponen –y en esto coincidimos con el autor– “un avance significativo en términos de la fragilidad financiera del Gobierno, sobre todo, teniendo en cuenta la historia del endeudamiento argentino de las últimas décadas”. La reducción de la exposición al riesgo cambiario, para un país con un largo historial de crisis externas, implicó un cambio cualitativo que aumentó la protección del país frente a shocks externos.

Entendemos que las decisiones de financiamiento post-reestructuración por vía de organismos estatales y de la búsqueda de fuentes externas alternativas (organismos internacionales regionales, Venezuela, China) e influida por una combinación de decisiones de política doméstica y de factores locales e internacionales –decisiones que a su vez se enmarcan en una política de manejo de pasivos que se inicia con la estrategia del canje–, estuvieron lejos de constituir una mera continuidad con el pasado e imprimieron a la deuda soberana una dinámica más sustentable que en el pasado reciente. Esto no significa asumir que el problema de la deuda desapareció ni que su repago no impactara sobre las cuentas públicas y externas; el creciente deterioro del frente externo y fiscal durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner mostrarían claramente las gestiones que debían realizarse para atenderla.

Sin embargo, la gestión de la deuda hasta 2015 permitió más holgura que en el pasado y ha tenido un resultado fundamental: el de permitir ganar márgenes de maniobra en el plano fiscal y grados de libertad para gestionar la política económica, permitiendo tomar distancia de los disposiciones y condicionalidades que imponen los mercados

financieros internacionales en beneficio de una política orientada a sostener el crecimiento doméstico. En este sentido, la gestión post-canje, enmarcada en la política de desendeudamiento, tuvo consecuencias políticas que la diferencian de otras experiencias de la historia argentina y global reciente.

El impacto del caso argentino sobre el debate en torno a la arquitectura financiera de las reestructuraciones de deuda

El desarrollo de la reestructuración y los lineamientos del accionar argentino presentaron peculiaridades que resultaron en una complejización de las discusiones presentes a nivel global sobre las políticas más adecuadas para resolver crisis financieras, los mecanismos para resolver cesaciones de pago soberanas y la arquitectura financiera de las reestructuraciones de deuda. Aquí abordaremos algunos de los tópicos relacionados con la dimensión político-sistémica del canje. En primer lugar, nos ocuparemos del cambio en el papel desplegado por el sector oficial, poniendo el foco en los dos actores que intervinieron de manera preponderante en las reestructuraciones desde la década de 1980, el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de los Estados Unidos; en segundo lugar nos ocuparemos de las repercusiones de dicha intervención sobre el poder relativo de los acreedores y sus organizaciones, para finalmente rever algunas de los procedimientos propuestos para resolver cesaciones de pago como la experimentada en 2001.

El FMI tuvo un grado de intervención en el canje argentino muy diferente del que había desempeñado anteriormente como garante y auditor de propuestas de reestructuración. La mediación del organismo durante las negociaciones de la República Argentina con los acreedores fue limitada, en contraste con otras experiencias recientes en las que jugó un activo rol, como las reestructuraciones de deuda de Pakistán, Ucrania, Ecuador y Uruguay (Díaz-Cassou, Erce-Domínguez y Vázquez-Zamora 2008). En estos casos, los países habían tenido, se encontraban negociando o tenían vigentes acuerdos de financiamiento con el Fondo que implicaban condicionalidades que, aunque no determinaban oficialmente el valor de la quita, definían los parámetros macroeconómicos y fiscales para sostener la reestructuración y supeditaban los desembolsos no solo al cumplimiento de las metas pactadas, sino también al mantenimiento de negociaciones de buena fe con los acreedores. Además, el FMI tuvo una importante influencia como asesor, al proveer información y ostentar pericia técnica para la elaboración del modelo de sustentabilidad que garantizaría, al menos en el papel, el repago futuro dando legitimidad a la propuesta frente a los mercados, los acreedores y los restantes actores del sistema financiero internacional.

A este respecto, la mayor singularidad argentina residió en que el diseño y la gestión de la reestructuración se desarrollaron sin injerencia del FMI; estuvo a cargo de los funcionarios y de los asesores por ellos elegidos. El organismo ni siquiera auditó las proyecciones

financieras que sirvieron de fundamento a la sostenibilidad de la propuesta de canje, lo que sucedía por primera vez (Damill, Frenkel y Rapetti 2005; Roubini y Setser 2004). Aunque se había suscripto un acuerdo en septiembre de 2003, Argentina logró que éste no definiera las condiciones del tratamiento a los bonistas, lo que dejó librada a la dinámica de la negociación la fijación de los presupuestos macroeconómicos y fiscales que permitieran afrontar los pagos a los privados. Fue así que el gobierno pudo generar una propuesta que no seguía los lineamientos tradicionales de ajuste, sino que era compatible con sus objetivos generales de política económica y con la estrategia de negociación. Esta escasa intervención no fue casual, sino que fue el resultado de una decisión del gobierno nacional de poner límites a la injerencia del FMI, decisión que llevó a que finalmente Argentina pidiera suspender el acuerdo en agosto de 2004, a los fines de evitar la presión del organismo en favor de los acreedores durante las revisiones del mismo.

Por otro lado, el FMI tampoco otorgó financiamiento neto durante la negociación. La ausencia de fondos frescos, en un contexto de mejora de las cuentas externas y fiscales y de acumulación progresiva de reservas que permitían al gobierno hacer frente a los vencimientos, limitó aún más las posibilidades de influencia del organismo sobre las decisiones gubernamentales. Como ya señalamos, estos cambios en la intervención del FMI fueron adicionalmente aprovechados por Argentina para avanzar en su negociación con los acreedores privados. Las diatribas gubernamentales contra el organismo, la puesta en evidencia de la divergencia de sus intereses respecto de los demás acreedores y la suspensión del acuerdo, permitieron al gobierno morigerar aún más su influencia.

El cambio en sus roles de técnico y prestamista supusieron el debilitamiento relativo del Fondo como actor político, en un doble sentido. Primero, y en el caso específico que nos ocupa, porque disminuyó su grado de intrusión en la negociación como promotor de las demandas de los acreedores. En episodios previos, y amparado en la política de *Lending into arrears* el FMI había ejercido presión sobre los soberanos para lograr que estos acomodaran su accionar a los intereses de los privados (Simpson, 2006).²⁴ En el caso argentino si bien pudo influir en el canje, contribuyendo a la mejora de la propuesta en la llamada “oferta de Buenos Aires” y al reconocimiento del GCAB como interlocutor válido, la influencia del Fondo fue considerablemente menor que en otras experiencias. Segundo, y lo que es tal vez más importante, porque contribuyó a ahondar el cuestionamiento al Fondo como actor central de las finanzas internacionales y a sus “recetas” ortodoxas ante las crisis. En este sentido, el rol jugado en la reestructuración –en la que ocupó una posición marginal y que fue diseñada a contramano de sus recomendaciones habituales de política– contribuyó a horadar la posición en el que se hallaba el Fondo en el escenario internacional a principios del nuevo siglo.

Desde la crisis asiática de fines de la década de 1990 el FMI se encontraba en una profunda crisis de credibilidad y legitimidad que incluía un debate sobre el papel que ocuparía en el sistema financiero global luego del fracaso de sus sucesivas intervenciones en esa década.

Según la discusión existente entonces –por ejemplo el “Informe Meltzer” de la Comisión Asesora de Instituciones Financieras Internacionales del Congreso de Estados Unidos (<http://www.access.gpo.gov/congress/senate>) la intervención del FMI no había hecho más que generar incentivos para la conducta riesgosa de soberanos e inversores, aumentando considerablemente el riesgo moral. Los salvatajes masivos y generalizados (implementados con el objetivo de apuntalar a los países en dificultades y evitar contagios que generaran disrupciones regionales o globales) realizados con dinero público aseguraban que no hubiese sanciones ni costos para los comportamientos irresponsables de países e inversores. El *default* y el estallido de la convertibilidad en Argentina, ocurridos inmediatamente después de que el organismo (a instancias de los Estados Unidos) “soltara la mano” al país que durante más de una década había sido presentado como ejemplo exitoso de implementación de las reformas y políticas promovidas por el mismo, generaron una revisión interna sobre la responsabilidad del organismo y multiplicaron los interrogantes internacionales sobre su protagonismo futuro. La posterior reestructuración, en la que ocupó una posición marginal y que fue diseñada a contramano de sus recomendaciones habituales de política, operó en este mismo sentido, horadándolo.

Uno de los principales críticos a la política de rescates implementados por el FMI durante los años noventa fue el gobierno republicano de George W. Bush, que desde su llegada a la Casa Blanca buscó distanciarse de la administración predecesora e implementar una nueva política financiera basada en la reducción del riesgo moral y el comportamiento especulativo. Argentina fue el caso testigo en el que la misma se implementó, desatando la crisis. Sin embargo, posteriormente, la política de prescindencia²⁵ implementada por Bush hijo –política que se alejó de experiencias previas de intervención del gobierno de los Estados Unidos– supondría una disminución considerable de la injerencia del país del norte (de manera directa y a través del Fondo) sobre las negociaciones, que jugaría a favor del país.

La no-intervención de los Estados Unidos podría explicarse por factores políticos, estratégicos e ideológicos (Helleiner 2005). A estos debemos sumar, primero, que la crisis se había circunscripto a Argentina y la cesación de pagos no ponía en riesgo la estabilidad del sistema financiero internacional; y segundo, que la mayoría de los acreedores en Estados Unidos (que por otra parte eran una porción minoritaria del total) eran inversores institucionales acostumbrados a negociar pérdidas razonables, dando prioridad al mantenimiento de relaciones duraderas con los países deudores. Estas cuestiones diferenciaban el accionar de la administración Bush de las de otros países del G7 (Kanenguiser 2006). La concepción de las negociaciones como un asunto entre la República Argentina y sus acreedores, en la que ni el FMI ni su principal accionista debían intervenir, no solo apuntaló la estrategia argentina y debilitó la posición acreedora, sino que también generó interrogantes sobre las implicancias de la posición del hegemon sobre futuras crisis financieras y de deuda (Helleiner, 2005).

Estas novedosas formas de no-intervención tanto del FMI como de los Estados Unidos (que fueron refrendadas e incentivadas por el gobierno argentino) tuvieron repercusiones sobre la parte acreedora, pues la privó de uno de los soportes más importantes que había tenido históricamente, contribuyendo al cambio en las relaciones de fuerza entre deudores y acreedores, a favor de los primeros. En el caso argentino, parecía que la República había logrado imponer a los acreedores sus criterios en la reestructuración sin sufrir mayores sanciones internacionales, prescindiendo de la intervención del FMI y logrado mantener a raya a los actores litigiosos.

Si la mayoría de los acreedores optó por aceptar una oferta catalogada al menos como magra ¿cómo puede comprenderse? Aquí sostenemos que la parte acreedora se encontraba en una posición especialmente débil, que fue aprovechada por el gobierno argentino. Esta debilidad tenía en primer lugar un fundamento estructural: la deuda en *default* era particularmente heterogénea, lo que profundizaba la fragmentación que define al universo acreedor desde la década de 1990. Si bien los prestamistas de la República lograron vencer en algún grado las dificultades para la coordinación y crearon instancias representativas, las mismas reflejaban la atomización presente a su interior en el nivel de las organizaciones. Sumada a la acción de deslegitimación y segmentación del gobierno nacional, esta pluralidad organizativa y de representación impidió la formación de una instancia única y unificada de coordinación que tuviera la legitimidad y la fuerza suficiente para negociar en mejores condiciones. A la debilidad de composición se le sumó la debilidad política ocasionada por las dificultades propias para la coordinación, potenciada por el papel limitado del FMI y la decisión de los Estados Unidos de no tomar partido. Estas posturas lejos estuvieron de ser neutrales, ya que quitaron un sustento fundamental a la estrategia coercitiva de los acreedores. En este sentido, la reestructuración argentina mostró las dificultades de la coordinación de un grupo complejo, y -lo que es más importante- permitió demostrar el limitado poder de negociación que posee en ausencia de la intervención del sector oficial coordinando sus acciones y procurando la atención de sus intereses (Kamlani 2008).

Frente a este panorama es que Gelpern (2005) consideró que la crisis y reestructuración argentina dejaban la impresión de que, frente a la abstención del gobierno de Estados Unidos y del FMI del sector oficial, se había cambiado el balance de poder en favor de los deudores. Esto respondió a que los acreedores se comportaron de manera acorde al estereotipo atomístico, sin poder establecer una coalición coherente y con lineamientos estratégicos unificados. Pero también (y fundamentalmente) respondió a la abstención de actores con capacidad de compeler al soberano a la acción e incluso organizar a los acreedores por encima de sus propias diferencias. Esta experiencia suma elementos a la discusión sobre ciertos aspectos de las propuestas de marcos de reestructuración, específicamente el referido a la utilidad de los comités de acreedores como instancias organizativas y de representación, algo que es impulsado por algunos sectores.²⁶

Finalmente, y en relación a los marcos para la reestructuración de pasivos públicos, el caso argentino impulsó (en esta primera instancia y a lo largo de todo su extenso desarrollo) un debate sobre la arquitectura financiera de las reestructuraciones de deuda. Incluso creemos que la experiencia argentina puede comprenderse dentro de la discusión más amplia, impulsada desde el sur global, sobre estrategias políticas e institucionales alternativas a las prevalecientes dentro de la comunidad financiera internacional, para fomentar arreglos financieros que impulsen el desarrollo (Gabel 2013).

Sobre los procesos de resolución de cesaciones de pago, la complejidad del episodio que estudiamos puso en duda las capacidades del *statu quo* para resolverlo de manera satisfactoria.²⁷ La diversidad de los acreedores y sus organizaciones, la complejidad legal de sus pasivos y el enorme stock de deuda hicieron que en el caso argentino emergieran todos los problemas que pueden surgir en una reestructuración (Roubini y Setser 2004). Esta complejidad generó acalorados debates sobre la necesidad de realizar reformas e implementar nuevos mecanismos para el manejo de las bancarrotas soberanas (Soedemberg 2003).

Fue entonces que, desde el epicentro del sistema financiero, surgieron dos propuestas. La primera de ellas, estatutaria, nació en el seno del propio FMI. Fue su entonces subdirectora, Anne Krueger, quien impulsó a fines de 2001 el Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) que pretendía constituirse en el andamiaje legal internacional que, inspirándose en el capítulo 11 de la ley de bancarrota de Estados Unidos, fijase las reglas e incentivos que permitieran un proceso ordenado, eficiente y beneficioso para las diferentes partes (Krueger 2002). Las dificultades políticas para su implementación y el impulso dado por Estados Unidos a las cláusulas de acción colectiva dieron por tierra la iniciativa. Justamente sobre la incorporación de la Cláusula de Acción Colectiva (CAC) se orientó la segunda propuesta, de carácter contractual.²⁸ Ésta buscó fortalecer los contratos de deuda, para hacerlos más completos, claros y eficientes. El Tesoro de los Estados Unidos fue su principal promotor y contó con el apoyo de los actores del mercado, pues suponía una orientación mucho más gradual, al limitarse a perfeccionar provisiones contractuales.²⁹ En paralelo a estos debates y a las políticas desarrolladas por los actores nodales de las finanzas internacionales, en el sur global comenzaban a fortalecerse los esfuerzos regionales y nacionales para hacer frente a las recurrentes crisis financieras. Desde los episodios del sudeste asiático, en los países en desarrollo comenzó un proceso de experimentación e innovación institucional y política –que se profundizaría desde 2008–, a partir del cual éstos tomaron medidas para protegerse de turbulencias futuras, de las sanciones del FMI y de la intromisión –del Fondo y de los países centrales– en su espacio de decisiones políticas. Entre ellas podemos mencionar la sobreacumulación de reservas, la cancelación de pasivos con el FMI y la proliferación de instancias alternativas de financiamiento, como la asistencia oficial de bancos regionales de desarrollo o el establecimiento de arreglos de swaps bilaterales entre bancos centrales (Gabel 2013). Creemos que podemos incluir a la estrategia de reestructuración argentina y a

la política de desendeudamiento –que forzó y debatió algunas de las reglas imperantes en la gobernanza financiera actual–³⁰ como parte de estos esfuerzos en la búsqueda de nuevas formas de gestión del financiamiento y de resolución de crisis, desde la perspectiva de los países afectados. Esta orientación política partió del reconocimiento del carácter condicionante que posee la deuda soberana sobre los estados y sus poblaciones, por lo que explícitamente se buscó disminuir esta capacidad de incidencia de las lógicas, dinámicas y actores asociados a la misma sobre el escenario doméstico.

En este sentido las características de la experiencia argentina la separan y diferencian de las numerosas reestructuraciones *market friendly* que se observan en la historia nacional y global, orientadas a atender casi exclusivamente las demandas de los acreedores. Los diversos elementos involucrados en esta reestructuración –la búsqueda del manejo de la negociación de acuerdo a los intereses del deudor; la ponderación de la sustentabilidad como criterio central para compatibilizar los pagos con el crecimiento económico interno y la mejora de la situación social; el “hacer socios” a los acreedores de dicho crecimiento para buscar puntos de cooperación; la defensa férrea de las decisiones de política económica; la búsqueda de mayores grados de libertad respecto del sistema financiero y sus agentes; la inauguración de una política de desendeudamiento iniciada con el canje y continuada a partir del cambio en el perfil y la composición de la deuda, parecen sentar un precedente y abrir nuevos caminos para las políticas de gestión de la deuda soberana y de manejo de las relaciones con los acreedores en el marco de la arquitectura financiera global existente. El éxito inicial de la orientación de la política argentina inspiró la decisión de Ecuador de 2009 de implementar una estrategia también confrontativa frente a sus acreedores, que implicó la realización de una auditoría para determinar la legitimidad de la deuda y la declaración de la cesación de pagos (Li, Olivares-Caminal y Panizza 2011). El caso argentino también revitalizó la consideración de académicos y hacedores de políticas sobre la inclusión de instrumentos que vincularan los pagos con variables ligadas al crecimiento doméstico como el cupón PBI, que fue ampliamente discutido y utilizado en las reestructuraciones de países como Grecia (2012) y Ucrania (2015).³¹

Si bien sabemos que posteriormente la profundización de la estrategia argentina se encontraría con dificultades y contrariedades que llevarían a relativizar algunos de los éxitos iniciales,³² y que incluso se considere al caso argentino como idiosincrático, creemos que abrió caminos para la experimentación y la reflexión política en la construcción de políticas alternativas para gestionar la deuda de los países en desarrollo, las reestructuraciones y las relaciones con los acreedores en formas compatibles con los intereses locales y las posibilidades de desarrollo, alejados de los caminos ortodoxos tradicionalmente recorridos en las décadas previas.³³

Por esto, es menester volver nuestra mirada a la reestructuración argentina llevada adelante por la administración de Néstor Kirchner pues su singularidad la constituye en un

episodio paradigmático para analizar no sólo las condiciones para la implementación de estrategias novedosas de manejo de pasivos en el escenario internacional actual, sino también la importancia de las orientaciones y preferencias de política que la sustentan. Así, la dura estrategia de negociación y el proceso de desendeudamiento que la siguió, no puede entenderse sin atender los objetivos más amplios que guiaron la acción del gobierno, objetivos orientados a romper con la subordinación respecto a las pretensiones e intereses de los actores del sector financiero y potenciar el desarrollo de un modelo económico orientado a mejorar progresivamente las condiciones de vida de las mayorías.

Un más profundo análisis de este caso, tarea al que este escrito busca contribuir, puede ayudar a comprender, por contraste, episodios similares del pasado y del presente y a pensar alternativas políticas, considerando las particularidades, para futuros eventos de crisis.

Resumen y conclusiones

En este trabajo analizamos la política de manejo de la deuda en *default* del gobierno de Néstor Kirchner durante el desarrollo de las tratativas que culminaron en el canje argentino de 2005 para indagar en sus particularidades y reflexionar sobre las potencialidades que posee como precedente para futuras reestructuraciones. A la luz de la teoría de las negociaciones económicas internacionales, caracterizamos la estrategia de renegociación de la deuda como predominantemente confrontativa y tendiente a lograr un reparto de pérdidas favorable a la Argentina en detrimento de los intereses de los acreedores. Durante el desarrollo de las negociaciones el gobierno argentino supo aprovechar hábilmente a su favor las condiciones del contexto económico internacional que fortalecieron su posición externa y fiscal, pudo explotar y profundizar las debilidades de su contraparte y morigerar la intervención de sus históricos aliados del sector oficial (el FMI y el gobierno de los Estados Unidos), que tuvieron un papel limitado durante el proceso, lo que mejoró la posición de la Argentina.

Esta estrategia permitió arribar a determinados resultados financieros, que expresan a su vez efectos distributivos entre las partes en conflicto. El alto nivel de confrontación impulsado por Argentina resultó en altas pérdidas para los acreedores, un importante alivio para las cuentas públicas y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento post-canje. En sintonía con esta problemática se generó una discusión sobre el proceso abierto desde entonces que entendemos enmarcado en una política de desendeudamiento. La misma constituyó una ruptura en la orientación de la acción estatal en torno a la deuda pública en relación a la prevaleciente en la historia argentina desde 1976. El corolario fundamental de esta novedosa política que buscó deliberadamente cortar con el crecimiento continuo y sostenido de los pasivos soberanos externos, fue la ganancia de mayores grados de libertad para la gestión de la política económica. Esto permitió poner fin a la lógica de subordinación de las decisiones gubernamentales a las disposiciones impuestas por los acreedores y las instituciones financieras internacionales y, a

su vez, consolidar un modelo económico que corrió al sector financiero del centro del proceso de acumulación, potenció a los sectores productivos y habilitó mayores niveles de distribución a partir de una fuerte intervención estatal. Estas consecuencias políticas se extendieron a un nivel institucional-sistémico, especialmente si consideramos el papel de los Estados Unidos y del FMI, la posición de los acreedores y las discusiones sobre mecanismos de reestructuración que suscitó el *default*. En este sentido, entendemos que el caso argentino puso en evidencia la centralidad del accionar del sector oficial como sostenedor de los intereses de los acreedores; permitió una mayor comprensión de las complejidades de las negociaciones realizadas frente a una contraparte acreedora heterogénea, dispersa y con orientaciones diversas; y las debilidades de los mecanismos vigentes para dar solución a las crisis de deuda, habilitando también importantes discusiones y propuestas entre académicos y hacedores de política, que se multiplicarían y profundizarían luego, a partir de la disputa judicial con los fondos buitres.

Para finalizar, no queremos dejar de remarcar la importancia y las potencialidades del caso abordado para repensar nuevos caminos para orientar la acción política de los gobiernos deudores en las relaciones con los acreedores y establecer mecanismos que sean compatibles con las necesidades de los países en desarrollo. Postulamos que la de Argentina fue una experiencia novedosa que, discutiendo algunas de las reglas imperantes en la gobernanza actual en lo referente a las relaciones deudor-acreedores a partir de una orientación política que privilegió los intereses nacionales, mostró estrategias y orientaciones alternativas a las que promueven e imponen el ajuste para atender las obligaciones para con los prestamistas, llevando al deterioro sostenido de la situación económica, social y fiscal de los países endeudados. En este sentido, creemos que, si bien el proceso abierto en 2005 presenta límites, su mayor aporte consiste en haberse alejado de las políticas tradicionalmente implementadas frente a las crisis de deuda, lo que abre la puerta a la reflexión sobre nuevas vías para gestionar las reformas futuras en la arquitectura de las reestructuraciones de pasivos soberanos, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de las poblaciones de los países tradicionalmente subordinados en el sistema financiero internacional y afectados por recurrentes crisis de endeudamiento.

¹ El presente trabajo es una versión corregida de la ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la UNLP (2018).

² Esta transformación, sufrida en un contexto global marcado por la avanzada del proceso de financiarización iniciado en la década del '70, supuso el abandono del modelo de industrialización por sustitución de exportaciones vigente desde la segunda posguerra.

³ Este incremento se explica por varios procesos ligados a la crisis económica y financiera y al colapso del régimen de convertibilidad: la intervención en el sistema financiero a través de la “pesificación asimétrica”, el traspaso de pasivos de los estados provinciales a la órbita nacional, el reconocimiento de obligaciones con empleados, jubilados y proveedores y la indexación de la deuda por CER (Damill, Frenkel y Rapetti 2005).

⁴ Damos por cerrada la reestructuración con los acuerdos suscriptos con el grueso de los acreedores que no habían ingresado a los canjes, aunque aún existe un stock pendiente de resolución igual al 0,9% del total de deuda (Ministerio de Hacienda, *Informe de deuda* IV trimestre 2018).

⁵ Vid. Val (2018).

⁶ El grado de fortaleza en la posición puede evaluarse a partir de la existencia de apoyos por parte de actores que posean intereses compartidos o similares, la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes y el contexto macroeconómico local e internacional (Nemiña 2011).

⁷ Las orientaciones teóricas más comunes, provenientes de campo de la economía, tienen serias limitaciones para explicar la problemática de la deuda y los procesos de reestructuración (vid Roose 2019). Las mismas modelizan las dinámicas, abstraen las particularidades bajo supuestos de homogeneidad de comportamientos u orientaciones o limitan su análisis a los aspectos económico-financieros, sin considerar las negociaciones como procesos sociales y políticos, las acciones de los actores involucrados ni la multiplicidad de dimensiones implicadas. Dadas las particularidades de estos procesos y los límites de las perspectivas conceptuales habituales, creemos que la que presentamos es pertinente.

⁸ La negociación de la deuda argentina adquirió características particulares: el gobierno eligió circunscribirlas a instancias de “diálogo” –encabezadas en general por funcionarios del Ministerio de Economía– con grupos consultivos formados por agrupaciones de representaciones de bonistas en diferentes países, lo que formó parte de la estrategia gubernamental de fragmentación y deslegitimación de las agrupaciones, como veremos más adelante.

⁹ En este sentido, los negociadores fueron hábiles “lectores” de la situación, pues aprovecharon las oportunidades abiertas en el contexto en el que se desarrollaban las tratativas.

¹⁰ La oferta inicial sería modificada en sucesivas oportunidades como forma de atender limitadamente los reclamos de los acreedores, incorporando mejoras financieras y mecanismos tendientes a minimizar la incidencia del comportamiento holdout (es decir, el que implica abstenerse de participar en el canje). Para ver estos cambios durante el desarrollo de las negociaciones vid Val (2018).

¹¹ El cupón PBI es un instrumento financiero que acompañó a los bonos emitidos en el canje. El mismo genera un derecho de cobro sólo si la economía crece más de un 3% en el año y el crecimiento acumulado es superior a un escenario base definido en el prospecto de los títulos. A mayor diferencia entre el crecimiento económico real y el escenario base, mayor será el monto que el Estado argentino deberá pagar a sus tenedores (Castiñeira 2016). Si bien desde Dubai se planteó una variante de bonos indexados al crecimiento del producto, las características de las unidades ligadas al PBI se conocieron con posterioridad a la primera oferta.

¹² La caracterización del escenario local en estos términos le permitía resistir las presiones de los acreedores y restantes actores internacionales, pues “el poder del negociador se basa a menudo en una incapacidad manifiesta para hacer concesiones y aceptar demandas” (Griffith Jones 1988: 36).

¹³ Las negociaciones del primer canje de deuda involucraron a una gran cantidad y variedad de organizaciones representativas de acreedores, lo que respondió a la gran cantidad y variedad de inversores en títulos argentinos dispersos por todo el mundo. Se formaron comités de acreedores, tanto minoristas como institucionales, en Argentina, Italia, Alemania, Estados Unidos y Japón. Algunas de las más importantes se articularon en una instancia de representación colectiva internacional, el Global Committee of Argentina Bondholders (GCAB) que, contando con el apoyo del FMI, buscaba convertirse en el interlocutor privilegiado del gobierno durante las negociaciones (Val 2018). Sin embargo, la misma no logró superar la fragmentación existente al interior del universo acreedor.

¹⁴ La metáfora del “bolsillo único” señalaba que cualquier mejora en la oferta de canje en sintonía con los pedidos de los acreedores, implicaría una afectación del ritmo de cancelación de vencimientos con el propio FMI, debido a que el país no podía afrontar simultáneamente ambas obligaciones financieras (Nemiña 2011)

¹⁵ Dicho monto estaba integrado por el capital residual en circulación al 31/12/2001 y los intereses devengados e impagos hasta, pero sin incluir, el 31/12/2001, por USD 79.700 y 2.100 millones, respectivamente (AGN 2006).

¹⁶ Este descuento sobre el principal –que en los bonos *discount* fue del 66,3% y en los cuasi-par del 30,1% (Damill, Frenkel y Rapetti 2005; AGN, 2006)– es un *proxy* del alivio de deuda para el país. El mismo se morigeraría posteriormente con los pagos de los cupones ligados al PBI y a los *holdouts* (Guzmán 2016).

¹⁷ Los mismos eran: Par en dólares bajo ley de Nueva York (PARY), Par en dólares bajo ley argentina (PARA); Par en pesos bajo ley argentina (PARP); Par en euros bajo ley e Londres (PARE); Paren en yenes bajo ley de Tokio, Discount en dólares bajo ley de Nueva York (DICY); Discount en dólares bajo ley argentina (DICA); Discount en pesos bajo ley argentina (DICP); Discount en Euros bajo ley de Londres (DICE); Discount en yenes bajo ley de Tokio y Cuasi-par en pesos bajo ley argentina. A esto deben sumarse las unidades ligadas al PBI, que acompañaron a cada uno de estos bonos subyacentes (Müller 2013).

¹⁸ De esta nueva deuda el 55,96% estaba nominada en moneda extranjera (28,96% en dólares, 26,29% en euros y el 0,7% en yenes) y el 44,04% en pesos. En relación a la legislación, el 49,18% quedó bajo jurisdicción argentina y, dentro de la sujeta a ley extranjera, el 23, 83% quedó bajo ley de Nueva York.

¹⁹ En relación a estos dos últimos cambios de los bonos, se observa una disminución en las tasas de interés promedio ponderadas de la deuda total y en títulos (que pasaron, respectivamente, del 6,37% y 8,28% en diciembre de 2004 al 3,46% y 2,64% en junio de 2005) y un alargamiento de la vida promedio de la deuda total y en títulos (que pasó, en el mismo período de 7,80 y 9,68 a 11,79 y 18,30 años respectivamente, sin incluir moras de capital e intereses) (Ministerio de Economía, *Boletín Fiscal*, cuarto trimestre de 2004 y segundo trimestre de 2005).

²⁰ Tomamos este cálculo porque es compatible con el que realizaron los titulares de bonos para contabilizar las pérdidas sufridas al suscribir la oferta. Cruces (2016) sostiene que de incorporarse los cupones PBI al mismo cálculo, la quita se reduciría 73,36%. Sin embargo, otras mediciones muestran que las pérdidas se vieron significativamente reducidas. Müller (2013) la ubica entre 21 y 36% de acuerdo a la tasa de descuento que se tome, mostrando que la quita sería mayor si no se consideraran las obligaciones contingentes.

²¹ Entre los más recientes, encontramos los casos del *megacanje* argentino de 2001 y el de Jamaica, quien implementó un canje de deuda en 2010, seguido por otro poco después, en 2013 (Schmid 2019).

²² Castiñeira (2016) estima un sobrepago del cupón debido a la sobreestimación del crecimiento del PBI con posterioridad al cambio de metodología del cálculo del índice de precios al consumidor (IPC).

²³ Este sería el caso del pago realizado al FMI con reservas de libre disponibilidad a principios de 2006, que no habría hecho más que reemplazar un pasivo con el organismo internacional por otro con el BCRA.

²⁴ La política de Concesión de Préstamos a Países con Atrasos (*Lending into Arrears*) fue creada bajo el impacto de las crisis financieras de finales de los noventa para clarificar los requerimientos del Fondo para otorgar créditos a países que tuvieran parte de su deuda en cesación de pagos (Nemiña 2011).

²⁵ Según un funcionario, el Tesoro norteamericano no se limitó a sostener una actitud de prescindencia, sino que más bien se involucró para frenar los embates de los países europeos contra el gobierno argentino durante las negociaciones (Kanenguiser 2006).

²⁶ El Institute of International Finance (IIF) en sus "Principles for stable capital flows and fair restructuring in emerging markets" de 2004, los incluyen como vehículos apropiados para las negociaciones. Para mayores detalles ver Val (2018).

²⁷ Nos referimos a la llamada solución de mercado, el canje de deuda basado en la negociación entre las partes involucradas.

²⁸ Las CAC establecen mecanismos que facilitan la constitución de mayorías que pueden convenir con el país deudor los términos de una reestructuración y hacer forzoso su cumplimiento para la totalidad de los tenedores. Su objetivo es facilitar la coordinación intra-acreedores y bloquear la conducta litigiosa de los tenedores disidentes. Aunque existen diferentes diseños, en general establecen que con un umbral mínimo del 75% de adhesión a los términos de la oferta, la misma se hace obligatoria para el 100% de los titulares de bonos.

²⁹ Posteriormente, como consecuencia del litigio argentino con fondos buitres, el enfoque contractual se perfeccionaría a partir de modificaciones en la redacción de cláusulas como la *pari passu*.

³⁰ Que beneficia a algunos agentes en detrimento de otros (Manzo 2017).

³¹ Decimos que la estrategia argentina no fue *market friendly* en su orientación, pues no atendió prioritariamente los intereses de los actores financieros, sino que los aceptó de manera limitada en el marco de una negociación sostenida en la defensa de los supuestos fundamentales de la propuesta. Esto no obtura su carácter "de mercado", pues siguió los procedimientos habituales (reconocimiento de legitimidad de las acreencias, diálogo, presentación de propuesta con incentivos, apertura de oferta en plazas internacionales, canje de instrumentos, etc.).

³² Las dificultades, muchas derivadas del diseño legal del canje, en los tribunales de Nueva York son bien conocidas (Nemiña y Val 2018).

³³ Un intento en este sentido, fue la discusión realizada a instancias de la iniciativa argentina en la ONU (entre 2014 y 2015) en torno a la construcción de un estatuto internacionalmente válido que habilitara reestructuraciones ordenadas, compatibles con el desarrollo, la equidad y las prioridades nacionales de los países en desarrollo. La misma tuvo como resultado la aprobación de nueve principios que deben ordenar las negociaciones y que tienen como objetivo principal limitar el accionar de los fondos buitre.

Referencias bibliográficas

AGN Auditoría General de la Nación (2006) *Estudio especial sobre administración de pasivos del Estado. Canje default 2005*. Buenos Aires: AGN.

Basualdo, Eduardo, ed. (2017) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2009) *Créditos abusivos. Sobreendeudamiento de Estados, empresas y consumidores*. Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo de Palma.

Bordón, Marisa (2017) “El estado y el capital financiero en Argentina entre 2002 y 2012. La deuda pública” *Problemas del Desarrollo*, vol. 48 N° 190:83-108.

Cantamutto, Francisco J. (2016) “Política reciente de la deuda pública”. Puyana Mutis, A. y Constantino, A. (coords.) *La inserción de América Latina en la economía globalizada*. Ciudad de México: FLACSO: 129-156.

Castiñeira, Ramiro. (2016) *Bono PBI: atrapado entre el nuevo y viejo INDEC*. Buenos Aires, Econométrica

Cruces, Juan José. (2016) *Una república sin buitres. Para bajar el costo de invertir en la Argentina productiva*. Buenos Aires, FCE.

Cruces, Juan José & Christoph Trebesch (2011) “Sovereign defaults: The price of haircuts”. *CESifo Working Paper* 3604

Das, U. S.; Papaioannou, M.G. y Trebesch, C. (2012) “Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts” *IFM Working Paper* N° 107. Washington, D.C.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Martín Rapetti. (2005) “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”. *Desarrollo Económico*, vol. 45, N°178:187-233.

De Lucchi, Juan M. (2014) “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”. Documento de Trabajo CEFIDAR N°53.

Dhillon, A., Garcia-Fronti, J., y Zhang, L. (2013). *Sovereign Debt Default: The Impact of Creditor Composition*. Warwick Economic Research Paper nro. 901. Coventry, Department of Economics–University of Warwick.

Díaz-Cassou, J.; Erce-Domínguez, A y Vázquez-Zamora, J. J. (2008) “Recent episodes of sovereign debt restructuring. A case-study approach”. *Documentos ocasionales* N°804. Madrid, Banco de España.

Gelpern, A. (2005) “After Argentina”. *Rutgers School of Law-Newark Research Paper* N°011.

Giuliano, Héctor. (2006) *Problemática de la deuda pública argentina. Vol II. La deuda bajo la administración Kirchner.* Buenos Aires, Grupo Editor del Encuentro.

Grabel, Ilene. (2012) “Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo”, *Ola Financiera*, N°s 13 y 14 (dos partes).

Griffith-Jones, Stephany. (comp.) (1988) *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Guzmán, Martín. (2016) “An analysis of Argentina’s 2001 default resolution”. *CIGI Papers* N°110. Ontario, Centre for International Governance Innovation.

Helleiner, E. (2005) “The strange story of Bush and the Argentine debt crisis”. *Third World Quarterly*, 26 (6):951-969.

Kamlani, D. (2008) *The four faces of power in sovereign debt restructuring: Explaining bargaining outcomes between debtor states and private creditors since 1870.* Tesis de doctorado en Filosofía. London, The London School of Economics and Political Science.

Kanenguiser, Martín. (2006) *El canje de la deuda argentina: una innovación en las reestructuraciones soberanas.* Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales FLACSO Argentina.

Krueger, Anne. (2002) *A new approach to sovereign debt restructuring.* Washington DC, IMF

Kulfas, Matías. (2016) *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015.* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Levy Yeyati, Eduardo y Diego Valenzuela. (2013) *La resurrección: historia de la poscrisis argentina.* Buenos Aires, Sudamericana.

Li, Y; Olivares-Caminal, R y Panizza, U. (2011) “Avoiding Avoidable Debt Crises: Lessons from Recent Defaults”. En Carlos A. Primo Braga y G. Vincelette (eds.) *Sovereign Debt and the Financial Crisis. Will This Time Be Different?* Washington D.C., World Bank:243-271.

Lo Vuolo Rubén M. y Fernando Seppi. (2008) *La falacia del desendeudamiento del sector público en la Argentina. Evolución de la deuda post-default y sus impactos fiscales*. Serie Documentos de Trabajo, N°10. CIEPP.

Manzo, Alejandro. (2018) “Reestructuraciones de deuda soberana: El debate sobre su regulación en términos de disputa por la gobernanza global”. *Revista Direito e Práxis*, vol. 9 N°1:9-45.

Müller, Alberto. (2013) “Default y reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina?”. *Documento de Trabajo N°32*. Buenos Aires, CESPFA-Facultad de Ciencias Económicas.

Nemiña, Pablo. (2011) *La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Nemiña, Pablo. (2012) “Argentina: Camino del desendeudamiento (1991-2011)”. *Ola Financiera*, vol. 5, N°12:70-88.

Nemiña, Pablo y María Emilia Val. (2018) “El conflicto entre Argentina y los fondos buitres. Implicancias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana”. *Cuadernos de Economía Crítica* Vol. 5 N°9.

Odell, John. (2000) *Negotiating the world economy*. New York, Cornell University Press.

Olmos Gaona, Alejandro. (2005) *La deuda odiosa. El valor de una doctrina jurídica como instrumento de solución política*. Buenos Aires, Peña Lillo.

Putnam, Robert. (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. *Zona Abierta*, N°74:69-120.

Roos, Jerome. (2019) *Why not default? The political economy of sovereign debt*. New Jersey: Princeton University Press.

Roubini, Nouriel y Brad Setser. (2004) “The reform of the sovereign debt restructuring process: problems, proposed solutions, and the Argentine episode”. *Journal of Restructuring Finance*, vol. 1, N°1:173-184.

Schmid, Juan Pedro. (2019) “Enfrentando sobreendeudamiento - Lecciones de dos operaciones de deuda en Jamaica”. *Resumen de Políticas BID* nro. IDB-PB-312. Washington DC.

Simpson, Lucio. (2006) “The role of the IMF in debt restructurings: lending into arrears, moral hazard and sustainability issues”. *G-24 Discussion Papers* N°24.

Soedemberg, Susanne. (2003) “The international dimension of the Argentine default: the case of the sovereign debt restructuring mechanism”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* vol. 28 N°55/56:97-125.

Val, María Emilia. (2018) *La negociación entre el gobierno argentino y los acreedores privados en torno a la reestructuración de la deuda soberana en default durante el primer canje (2003-2005)*. Tesis de maestría en Sociología Económica, IDAES-UNSAM.

Varesi, Gastón A. (2016) “Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo.” *Problemas del desarrollo* vol. 47 N°187:63-87

Cómo citar este artículo:

Val, María Emilia (2019) “La política de manejo de la deuda durante el canje de 2005: una estrategia novedosa para la reestructuración de pasivos soberanos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 13-39

La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018)

Subnational executive formula and the role of Vicegovernorship in Argentina. Neuquén, Río Negro and Chubut provinces (2015-2018)

Jimena Pesquero Bordón

Licenciada en Sociología y Maestranda en Teoría Política y Social. Instituto de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. jpesquero@yahoo.com.ar

Resumen

El objetivo del presente trabajo es caracterizar la Vicegobernación y su rol en la fórmula ejecutiva subnacional en Argentina de forma comparada y a través del estudio de casos. Se consideran las herramientas analíticas desarrolladas para el estudio de la fórmula presidencial y el papel de la institución Vicepresidencial, extrapoladas al abordaje de instituciones análogas a nivel provincial. Se identifican tendencias respecto del impacto de los factores normativos y políticos de la figura Vicegubernamental en los contextos electoral y de gobierno y se presta atención en el proceso de sucesión. Más allá de la potencialidad política del Vicegobernador conferida por su rol institucional de reemplazo, la relevancia de la Vicegobernación se pone en evidencia en el plano político, específicamente en su relación con la Gobernación, como una esfera central para

Fecha de recepción:

27.6.18

Fecha de aceptación:

20.8.19

sellar coaliciones cuando el acuerdo político entre facciones es lábil. Finalmente, se aspira a que las conclusiones del presente trabajo contribuyan a cubrir un vacío en la literatura existente.

Palabras clave: Vicegobernador – fórmula ejecutiva subnacional – contexto electoral – contexto de gobierno – sucesión – provincias – Argentina

Abstract

The goal of this work is to characterize the provincial Vicegovernorship and its role in the sub-national executive formula in Argentina through the study of three cases. The analytical tools developed for the study of the presidential formula and the role of the vice-presidency are extrapolated to the approach of similar institutions at the sub-national level. Our study attempts at the identification of trends regarding the impact of the normative and political factors of the Vicegovernmental institution at both the electoral and governmental settings. In addition attention will be paid to the succession process in the three selected cases as well the political potential therein of the Vice-Governor, when political agreements among political forces tend to be labile or instable . Our discussion is intended to fill a vacuum in current literature.

Key-words: Vice-Governor - subnational executive formula - electoral setting - government setting - succession - provinces - Argentina

Introducción

El estudio de la institución Vicepresidencial posee escasa atención de la bibliografía politológica y este vacío es más notorio aún respecto de la literatura específica de la institución análoga a nivel subnacional. Este trabajo enfoca el binomio provincial Gobernador-Vicegobernador y el papel que éste desempeña, teniendo en cuenta las hipótesis y herramientas analíticas desarrolladas para el estudio de la fórmula ejecutiva nacional (Serrafero 1997, 2018; Bidegain 2016). Su objetivo general es caracterizar la institución Vicegubernamental y su rol en la fórmula ejecutiva subnacional –que reproduce el

esquema de la fórmula presidencial dando lugar a una suerte de *presidencialismo subnacional* (Carrizo y Galván 2006; Suárez, 2016)- considerando tanto los factores normativos como los políticos, en un contexto federal como el argentino, en el que al mismo tiempo operan procesos de territorialización de la política (Abal Medina 2011; Torunzcyk Schein 2015; Rossi 2018) y de interacción entre escalas (municipal, provincial y nacional).

Cabe señalar, como antecedente relativo a la cuestión que aquí será abordada, que a partir del siglo XXI se observa en Argentina una creciente territorialización de la política que encuentra sus causas en las propias dinámicas provinciales imbricadas en las transformaciones estructurales del federalismo (Calvo y Escolar 2005; Gibson 2006; Suárez Cao 2011). El proceso de territorialización de la política y la importancia que cobraron la política provincial y municipal para las arenas políticas nacionales en las últimas décadas se puede rastrear en el gobierno del presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999) fruto de la segunda etapa de reformas neoliberales que aumentaron la descentralización de funciones político-administrativas y fiscales fundamentales hacia las provincias y municipios. Estas transformaciones estructurales tuvieron impacto en el sistema de partidos políticos, entre otras áreas, segmentando provincial y municipalmente a los dos partidos nacionales tradicionales, Unión Cívica Radical (UCR) y Partido Justicialista (PJ) (Abal Medina 2011; Rossi 2018). El proceso derivó en un nuevo balance de poder entre las arenas políticas nacional y subnacionales otorgando a la dinámica de los actores políticos provinciales y municipales protagonismo en el escenario político nacional.

El presente trabajo plantea de forma exploratoria los factores normativos y políticos en torno a la figura de la Vicegobernación, su gravitación en el sistema político subnacional y las diversas combinaciones que pueden hallarse entre esos factores. En el primer apartado se aborda el diseño institucional de la Vicegobernación en las constituciones de las provincias argentinas de forma comparada, considerando las facultades, atribuciones y competencias que le otorgan a la misma. Se utiliza la tipología confeccionada por Germán Bidegain (2016), particularmente aquella desarrollada para el análisis de la Vicepresidencia como figura mediadora entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En el segundo apartado se analiza el rol de la Vicegobernación a través del estudio de tres casos recientes. Para su abordaje se tendrán en cuenta, principalmente, los elementos propuestos por Mario Serrafiero (2018) en su análisis sobre la Vicepresidencia en Argentina, a saber: el modo de designación del Vicegobernador, el tipo de relación que establecen Gobernador y Vicegobernador, el grado de lealtad de este respecto al Gobernador, el modo en que el Vicegobernador desempeña su papel y el peso de las fuerzas políticas que los mismos representan. Se pondrá especial énfasis en la relación Gobernador-Vicegobernador y en las características que adquiere en cada caso, a la luz de las herramientas conceptuales desarrolladas por los autores mencionados para la Vicepresidencia, en contexto electoral y en contexto de gobierno, teniendo en cuenta el rol de la Vicegobernación en el momento de sellar las coaliciones o acuerdos

políticos. A su vez, se pondrá particular atención en los procesos de sucesión en los casos seleccionados –algunos de ellos por acefalía– y a la potencialidad política del Vicegobernador como figura de reserva. También se utilizarán las categorías de análisis referidas a las trayectorias políticas de los vicegobernadores argentinos que desarrolla Agustín Suárez (2016), con el fin de evaluar la consistencia ideológica, programática y de carrera entre los miembros del binomio en los casos seleccionados.

El estudio se enfoca en tres provincias de la Patagonia argentina: Neuquén, Río Negro y Chubut durante el periodo 2015–2018¹ (dada las características significativas de estos casos para el presente estudio, las similitudes entre ellos y la continuidad del proceso político subnacional).

Se trata de provincias jóvenes que fueron parte del conjunto de Territorios Nacionales hasta 1957, momento de creación de sus respectivas primeras constituciones provinciales (vid Ruffini 2005). Las tres presentan un cierto grado de homogeneidad en sus dimensiones sociales, económicas y demográficas (que contrasta con el nivel de heterogeneidad y desigualdad existente en el territorio argentino en su conjunto).

Por último, se expondrán las conclusiones del presente estudio; dado el número limitado de casos indagados, son acotadas y provisionales, pero permiten esbozar tendencias generalizables, contrastables y/o extrapolables a otros distritos del territorio nacional y a otras configuraciones subnacionales de los países de Latinoamérica con estructura federal y presencia de la figura Vicegubernamental u otra análoga. El desarrollo de esta agenda será particularmente relevante en el marco regional actual, signado por procesos recientes de retroceso de las prácticas democráticas (como en el caso de Brasil), reinterpretaciones forzadas de las reglas institucionales modificadas (como en el caso de Bolivia) y persistencia de la *disparidad democrática territorial* en países con regímenes democráticos (como en el caso de Colombia) (Behrend y Whitehead 2017).

1. Sobre el diseño institucional de la figura de la Vicegobernación en Argentina, de forma comparativa.

La observación del diseño institucional de la figura de la Vicegobernación en las constituciones provinciales registra similitudes y diferencias recíprocas y respecto al diseño institucional de la figura de la Vicepresidencia en la Constitución Nacional. A diferencia de la Vicepresidencia, en algunas provincias la Vicegobernación tiene roles ejecutivos establecidos constitucionalmente. En situaciones de acefalía, a partir de su papel de reemplazo del titular del Ejecutivo, el vicegobernador despliega su potencialidad al dejar de ser suplente. Su función preponderante en el sistema político provincial, al igual que el de su figura análoga a nivel nacional, emana de los factores políticos (correlación de fuerzas intracoalicionales o intrapartidarias representadas por el Gobernador y el Vice, procedencia

partidaria de uno y otro, correlación de fuerzas intracoalicional o intrapartidaria que cada uno representa, dinámica de la distribución de poder político y acumulación o pérdida del mismo por parte de Gobernador y Vice y las fuerzas políticas que expresan y dinámicas partidarias en la disputa electoral) que varían en cada contexto provincial y según los casos. La dinámica de los actores en la arena política subnacional es determinante para evaluar el grado de injerencia política de la Vicegobernación. El contexto electoral o de gobierno configuran espacios propicios para que dicha institución se constituya en un factor de poder político, ya sea, para la construcción de un acuerdo o alianza electoral, como para la gobernabilidad o al momento de la sucesión de la Gobernación.

De las atribuciones específicas que cada diseño institucional asigna al rol del vicegobernador, la que prima en todos los casos es su función como figura de reserva frente a una situación excepcional de acefalía. Más allá de la potencialidad que le confiere dicho rol, el papel de la Vicegobernación se juega en el plano político y, especialmente, en su relación con la Gobernación, en consonancia con lo que sostiene Serrafiero (2018) respecto de la fórmula presidencial. La misma se presenta como una esfera central para sellar coaliciones cuando el acuerdo político entre facciones partidarias o fuerzas políticas es lábil.

El cuadro 1 presenta el diseño institucional de la figura de la Vicegobernación según cada constitución provincial, utilizando las categorías que desarrolla Bidegain (2016) para la Vicepresidencia en función de su vínculo con el Poder Legislativo. El autor cruza las siguientes variables: i) miembro del Congreso y ii) mediación entre poderes, y obtiene tres tipos: 1) *mediador integrado* que refiere a las figuras vicepresidenciales que son parte del Congreso -generalmente ocupando la Presidencia de una de las Cámaras- y, de forma explícita o por defecto, cumplen el rol de mediación entre los poderes legislativo y ejecutivo; 2) *mediador externo*: figuras vicepresidenciales que no son miembros del Poder Legislativo pero tienen la función constitucional de mediar entre poderes; 3) vicepresidentes *puramente ejecutivos*: los que no integran el Legislativo ni tienen funciones constitucionales de mediación entre poderes. De acuerdo a esta clasificación, en Argentina la Vicepresidencia de la República es una *mediadora integrada*, al ser parte del Congreso Nacional como Presidente del Senado con voz y sólo en caso de empate con voto.

Cuadro 1. Diseño institucional de la figura de la Vicegobernación en Argentina según cada Constitución provincial.

Constitución Provincial ***	Vicegobernación, cargo electivo directo en binomio	Reemplazo	Reelección y sucesión recíproca del binomio	Presidencia de la Legislatura	Rol ejecutivo explícito	Mediador integrado ****
Buenos Aires (1994)	Si	Si	Si	Si*	No	Si
Catamarca (1988)	Si	Si	Indefinida	Si*	No	Si
Córdoba (2001)	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Corrientes (2007)	Si	Si	Si	Si*	No	Si
Chaco (1994)	Si	Si	Si	No	Si	No
Chubut (2010)	Si	Si	Si	Si	No	Si
Entre Ríos (2008)	Si	Si	Si	Si*	No	Si
Formosa (2003)	Si	Si	Indefinida	Si	No	Si
Jujuy (1986)	Si	Si	Si	Si	No	Si
La Pampa (1994)	Si	Si	Si	Si	No	Si
La Rioja (2008)	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Mendoza (1989)	Si	Si	No	Si*	No	Si
Misiones (1988)	Si	Si	Si	No	Si	No
Neuquén (2006)	Si	Si	Si	Si	No	Si
Río Negro (1988)	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Salta (1998)	Si	Si	2 reelecciones consecutivas	Si*	No	Si
San Juan (1986)	Si	Si	Si	Si	No	Si
San Luis (1987)	Si	Si	Si	Si*	No	Si
Santa Cruz (1998)	Si	Si	Indefinida	Si	No	Si
Santa Fe (1962)	Si	Si	No	Si*	No	Si
Santiago del Estero (2005)	Si	Si	Si	Si	No	Si
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991)	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tucumán (2006)	Si	Si	Si**	Si	No	Si

*Legislatura bicameral donde la Vicegobernación ocupa la Presidencia del Senado.

** Según artículo 90 de la Constitución de la Provincia de Tucumán hay reelección o sucesión recíproca del binomio y, además, el vicegobernador, aunque haya completado dos períodos, podrá presentarse y ser elegido Gobernador y ser reelecto por un período consecutivo.

*** Se exceptúa la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**** Tipología elaborada por Germán Bidegain (2016). Se denomina mediador externo a los vicepresidentes que integran el Poder Legislativo y cumplen rol de mediador entre poderes. En este caso lo utilizamos para caracterizar a las vicegobernaciones provinciales.

Fuente: elaboración propia en base a las Constituciones Provinciales argentinas vigentes.

Las constituciones provinciales siguen la misma línea de diseño institucional, con algunas diferencias. En todos los casos, salvo Chaco y Misiones que tienen un diseño de la figura como *mediador externo*, el rol de la Vicegobernación es la de *mediador integrado* análogo al de la Vicepresidencia argentina; el 74% de las constituciones provinciales no otorga roles ejecutivos a la Vicegobernación, siguiendo en esto a la Constitución Nacional. El restante 26% le confiere roles ejecutivos y de mediador entre poderes de forma explícita.

En todos los casos el titular es electo en una fórmula ejecutiva cerrada, por voto directo de la población empadronada en el distrito en el que compete. Su rol primordial es el del reemplazo del gobernador en caso de acefalía, al igual que su figura análoga a nivel nacional. Cabe destacar que los textos constitucionales que carecían de la figura de la Vicegobernación (Río Negro 1957, San Luis 1962, Santiago del Estero 1939 y Tucumán 1907) la han incorporado durante la ola de reformas constitucionales de la apertura democrática (Río Negro 1988, San Luis 1987, Santiago del Estero 1986 y Tucumán 1990).

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 introdujo algunas modificaciones referidas al rol de la Vicepresidencia –derivación de las modificaciones efectuadas a las funciones presidenciales– como la reducción de la duración del mandato a cuatro años, la reelección o sucesión recíproca y la eliminación del requisito de confesionalidad católica. Esas modificaciones condujeron a un nuevo movimiento de reformas provinciales. En la actualidad 74% de las constituciones provinciales habilitan un nuevo mandato consecutivo y sucesión recíproca entre Gobernador y Vice, al igual que lo estipulado constitucionalmente para la fórmula presidencial (Art. 90 CN). Tres provincias establecen la reelección indefinida del Gobernador (Catamarca, Formosa y Santa Cruz),² dos no la autorizan ya que debe existir al menos un período de intervalo entre mandatos (Santa Fe y Mendoza), una admite dos reelecciones consecutivas (Salta) y otra permite una reelección y, además, habilita al vice a ir por dos mandatos más si se postula como Gobernador (Art. 90 de la Constitución de la Provincia de Tucumán).³ En las provincias con legislaturas bicamerales –el 35% del total– el Vicegobernador es el Presidente del Senado provincial con voz y voto en caso de empate (igual que el Vicepresidente en el Senado de la Nación); en las provincias con legislaturas unicamerales el Vicegobernador ocupa la Presidencia de la Legislatura con voz y voto en caso de empate. En Chaco y Misiones la presidencia de la Legislatura se define por voto de los integrantes de la misma electos para el propio periodo.

En resumen, el diseño institucional de la mayoría de las provincias argentinas otorga a la figura de la Vicegobernación atributos en materia de elección, reelección o sucesión recíproca, reemplazo por acefalía, pertenencia al Poder Legislativo a través de la Presidencia de una de sus cámaras, y, por lo tanto, se establece un rol como *mediador integrado* análogo al que fija la Constitución Nacional para la Vicepresidencia de la Nación. Sin embargo, pueden apreciarse ciertas diferencias significativas, ya que hay diseños institucionales que confieren facultades ejecutivas y de mediación entre poderes de forma explícita, y casos de rol como *mediador externo*. También existen diferencias en materia de reelección: constituciones que no la permiten y otras que la habilitan de forma indefinida. Estas diferencias, que responden a facultades institucionales propias de las unidades subnacionales constitucionalmente autónomas, no explican cabalmente las disimilitudes existentes en el rol efectivo de la Vicegobernación en unas provincias respecto de otras. Aunque la incidencia de los factores normativos recién expuestos es

relevante –especialmente el rol de reemplazo en caso de acefalía– los factores políticos son la clave para entender el lugar de la Vicegobernación en los sistemas políticos subnacionales y para explicar las divergencias entre los casos.

2. Estudio de casos

Como se expuso inicialmente, el estudio de la Vicepresidencia como institución es reciente y aún incipiente en términos de hallazgos significativos, y el de la Vicegobernación, es cuasi inexistente pese a tratarse de una figura institucional y políticamente relevante. En esta instancia, buscaremos comenzar a cubrir esa vacancia, respondiendo a las interrogantes que formula Serrafiero (2018) para analizar la Vicepresidencia y su rol en la conformación de las coaliciones políticas nacionales, aplicándolas a la Vicegobernación.

Aquí nos preguntamos sobre el rol estratégico de la figura de la Vicegobernación para sellar coaliciones de baja institucionalización; sobre los factores políticos y normativos –y la interacción de los mismos– que intervienen en el desempeño del rol, y el papel que juega el Vicegobernador respecto del mantenimiento o desintegración de una coalición a cargo del poder ejecutivo en una unidad subnacional constitucionalmente autónoma. Nuestro propósito es, a partir de la reelaboración de las categorías del autor, realizar una caracterización de la figura de la Vicegobernación y su rol en las fórmulas ejecutivas provinciales teniendo en cuenta tanto los aspectos generales del diseño institucional argentino (de tipo presidencialista y federal) como el proceso de territorialización de la política que se ha profundizado en las últimas décadas.

Igual que lo que ocurre en el binomio presidencial, hay una asimetría de poder entre Gobernador y Vicegobernador y este último queda prácticamente limitado a figura de excepción y de reemplazo. Dada la contraposición de atributos, roles y funciones entre ambos (y la imposibilidad de ejercerlos salvo ocurra una situación anómala o accidental) es esperable la relación sea intrínsecamente conflictiva. El Vicegobernador cumple un rol tanto en el contexto electoral como en el contexto de gobierno, como formula Serrafiero (2018) para el caso de la Vicepresidencia, y como se advierte en los casos analizados a continuación.

En lo referido a la cuestión electoral, sostiene el autor:

cuando los arreglos institucionales que favorecen la consolidación de las coaliciones están ausentes, son muy débiles o precarios, y en la coalición –o el acuerdo– la Vicepresidencia ha ocupado un lugar central en su constitución, la relación y los intereses de los componentes de la fórmula presidencial cobran un papel que puede ser fundamental en el mantenimiento de la fuerza.

Serrafero (2018) elabora una tipología de solidaridad o falta de la misma para describir la relación Presidencia y Vice (oscila desde una *solidaridad absoluta en una relación de confianza, relativa en una relación de cordialidad y crítica donde el clima de relación es de desconfianza hasta una no solidaridad de tipo moderada en una relación de tensión a polarizada donde el clima de relación es de conflicto abierto*). A cada tipo de solidaridad o no solidaridad corresponde un rango de actitudes esperables del Vice como un tipo de lealtad o falta de ella (*lealtad activa, lealtad pasiva, lealtad condicionada, lealtad improbable y falta de la misma*). A su vez, al configurarse una lógica relacional, la interacción Presidente - Vice conforma distintos tipos de Presidentes que se corresponden con tipos de Vicepresidentes: el tipo de *Presidente Incluyente* se corresponde a un tipo de *Vice colaborador activo*; al *Presidente Indiferente* un *Vice colaborador pasivo, colaborador crítico u opositor moderador* y; al *Presidente Excluyente* un *Vice opositor extremo*. Los tipos aquí descriptos están insertos en una dinámica que genera que una misma relación de Presidente y Vice puede transformarse y cambiar de forma diametral su naturaleza inicial.

A fin de evaluar la trayectoria de los vicegobernadores de los casos seleccionados tomaremos las categorías elaboradas por Suárez (2016). El autor estudia la figura de la Vicegobernación desde el análisis de las carreras de los vicegobernadores argentinos del período 2003-2015. Pone foco en los niveles de gobierno en los que se desempeñaron (*mononivel, binivel y multinivel*), en la rama de la carrera política (*amateur, Ejecutivo, Legislativo, Gubernamental y Judicial*), y el movimiento de su trayectoria política (*ascendente, descendente o no direccional*) y los cruza con la variable grado de ambición desarrollando una tipología para la misma. Los tipos de ambición en la carrera política pueden ser: *ambición discreta, ambición estática, ambición progresiva y ambición regresiva* y se corresponden con el devenir de la trayectoria de los actores políticos. Consideramos dicha tipología para la caracterización de los casos provinciales tomados en este trabajo.

El cuadro 2 resumen las características de la interacción Gobernador-Vicegobernador en los casos seleccionados, ajustando la tipología de Serrafero (2018) a los mismos; la caracterización de cada uno se efectúa a la luz de las herramientas analíticas seleccionadas (Bidegain, 2016; Suárez, 2016; Serrafero, 1997; 2018).

Cuadro 2. Relación Gobernador-Vicegobernador y la fórmula ejecutiva en las provincias según casos seleccionados

Integrantes de la fórmula ejecutiva	Tipo de fórmula ejecutiva	Utilidad de la figura del Vice para sellar coalición o acuerdo político	Tipo de fórmula de gobierno	Tipo de Gobernador y Tipo de Vice*	Tipo de Lealtad	Clima de la relación Gobernador y Vice
Omar Gutiérrez Rolando Figueroa (Neuquén, periodo 2015, en ejercicio)	Fórmula pura y absoluta	Sí	De fórmula solidaria absoluta a no solidaria polarizada	De Gobernador Indiferente -Vice colaborador pasivo a Gobernador Excluyente -Vice opositor extremo	De lealtad pasiva a falta de lealtad y conflicto	De cordialidad a conflicto
Carlos Soria Alberto Weretilneck (Río Negro, periodo 2011, muerte del Gobernador)	Fórmula mixta, asimétrica y moderada	Sí	Fórmula solidaria relativa	Gobernador Incluyente -Vice colaborador activo	Lealtad pasiva	Cordialidad
Alberto Weretilneck Pedro Pesatti (Río Negro, periodo 2014, en ejercicio)	Fórmula pura y relativa	Sí	Fórmula solidaria relativa	De Gobernador Incluyente -Vice colaborador activo a Gobernador Excluyente -Vice colaborador crítico	De lealtad pasiva a lealtad improbable	De cordialidad a desconfianza
Mario Das Neves Mariano Arcioni (Chubut, periodo 2015, muerte del Gobernador)	Fórmula pura y absoluta	No	Fórmula solidaria absoluta	Gobernador Incluyente -Vice colaborador activo	Lealtad activa y total	Confianza

*Dada la dinámica que puede adquirir el clima de la relación Gobernador-Vice durante el ejercicio del gobierno, la configuración de tipos de Gobernador y tipos de Vice y el tipo de lealtad o falta de ella, aquí se presenta de forma sintética el rango, si es que lo hubo, que presentó cada caso de binomio escogido.

Fuente: elaboración propia con base en la adaptación de la tipología de Serrafero (2018).

Fórmula gubernamental y rol de la Vicegobernación Neuquén (periodo 2015-2018)

Esta provincia posee un sistema de partido predominante donde la fuerza política provincial, el Movimiento Popular Neuquino (MPN), se ha mantenido en el gobierno de forma ininterrumpida desde la apertura democrática de 1983 hasta el presente (gobernando 49 de 57 localidades).⁴ Es la única provincia en la cual se ha sostenido en el poder un partido predominante de corte provincial, caracterizado por una fuerte impronta territorial, que no es ninguna de las dos fuerzas políticas nacionales tradicionales (PJ y UCR).

En las elecciones de 2015 triunfó nuevamente el MPN con el binomio Omar Gutiérrez-Rolando “Rolo” Figueroa; es decir, una *fórmula pura absoluta*, ya que ambos candidatos provenían de la facción oficialista del partido mencionado. De acuerdo a los perfiles de los Vicegobernadores que elabora Suárez (2016), la trayectoria política de Figueroa puede definirse como de tipo *binivel*, ya que ocupó cargos electivos ejecutivos y legislativos municipales y provinciales, y de *movimiento de tipo ascendente*; y su ambición es de tipo *progresiva*. Figueroa es un político de larga trayectoria dentro del MPN (ocupó también cargos partidarios) y con influencia político-territorial en el noroeste neuquino, donde fue intendente de dos localidades.

Cuando el primer mandato de Gutiérrez estaba por concluir, el MPN estipuló la realización de una interna partidaria abierta para elegir a sus candidatos a gobernador y vice, a 57 jefes comunales (incluida Neuquén capital), concejales y consejeros escolares. Esta contienda, celebrada el 25 de noviembre de 2018, presentó la novedad de que la competencia se establecía entre un Gobernador (Gutiérrez, por la lista azul) y un Vicegobernador (Figueroa, por la lista violeta) en ejercicio, lo cual agravó una crisis partidaria en el MPN que venía gestándose durante el mandato de Gutiérrez. En esta ocasión, Gutiérrez, como *candidato incumbente-saliente* –de acuerdo a la clasificación de Serrafiero (1997)– contaba con mayor probabilidad de imponerse y consiguientemente de sustanciar su reelección. El presente caso ilustra que las ventajas del candidato en ejercicio del cargo se establecen de forma asimétrica entre los miembros de la fórmula gubernamental cuando ambos están en ejercicio de sus respectivos oficios.⁵ Es decir, Figueroa contaba con recursos y visibilidad que le confería el ejercicio de la Vicegobernación, que lo posicionaban en un lugar privilegiado respecto de la mayoría de los dirigentes provinciales. Sin embargo, con Gutiérrez en carrera, dada la habilitación normativa para su reelección como Gobernador, las posibilidades del Vice de desplegar la potencialidad de dichas ventajas se cerraron casi automáticamente.⁶

Cabe señalar que, aunque Neuquén nunca adhirió a la ley nacional de PASO, el MPN ha utilizado frecuentemente mecanismos de nominación interna abiertos a la ciudadanía, estipulados de modo unilateral desde 2003 (y desde 1987 ha dirimido sus candidaturas mediante internas cerradas). En la interna abierta recientemente mencionada, la lista azul (creada por el exgobernador Jorge Sapag) se caracterizó por presentar candidatos de alto perfil tecnocrático-económico. Postuló a Gutiérrez, de formación economista como candidato a Gobernador, al entonces actual Presidente del Banco Provincia de Neuquén, Marcos Koopmann, como candidato a Vicegobernador y encabezó la lista de diputados Liliana Murisi, actual Subsecretaria de Ingresos Públicos. Con respecto a la participación ciudadana en la interna, de un padrón de 420.735 electores –98.000 afiliados y el resto independientes– votaron aproximadamente 129.000 (30% de los inscriptos). En las localidades petroleras –por las razones que se desarrollarán a continuación– se impuso la lista oficialista, en unidad con el sector azul y blanco donde el referente es el Secretario General del Sindicato de Petroleros Privados de Río Negro, Neuquén y La Pampa y Senador Nacional por el MPN, Guillermo Pereyra. Finalmente, en la interna venció la lista azul, representando al oficialismo del actual Gobernador por un amplio margen.⁷ Los miembros de la lista encabezada por Figueroa denunciaron fraude electoral, que fue rápidamente desestimado por la Justicia Electoral Provincial. Cabe mencionar que Figueroa y el sector que él encabezó centraron su cuestionamiento en el bajo grado de democracia interna y la pérdida del carácter movimientista del MPN y de sus orígenes en el ideario justicialista fruto de la proscripción del peronismo. La posición asumida por el Vice, de perfil filokirchnerista, se condice con su defensa de la planificación y autorregulación estatal –propias del ideario partidario– y con su crítica a la estrategia oficialista, signada

por el liberalismo económico, objetando la buena relación oficial del Gobernador con el gobierno nacional desde la llegada al poder del macrismo.⁸

En este caso, la relación Gobernador-Vice, teniendo en cuenta la gradación propuesta por Serrafiero (2018), tuvo una alta dinámica. Como se consigna en el cuadro 2, iniciándose como una fórmula de gobierno de *solidaridad relativa* con un tipo de Vice, *colaborador pasivo*, y un clima de relación de *cordialidad*; pasó de *no solidaria-moderada* a *no solidaria-polarizada* transformándose en un tipo de Vice *opositor moderado* a uno *extremo* y el Gobernador es *excluyente* en relación al Vice. El conflicto se tornó público desde la campaña electoral para las internas abiertas y se fue profundizando,⁹ con el agravante de tener un año de convivencia por delante en el ejercicio de sus respectivos cargos.¹⁰

Especial mención debe efectuarse al impacto que ha tenido en el sistema de partidos y en la construcción y mantenimiento de lealtades políticas estables en Neuquén, la explosión demográfica por migraciones estimuladas por la demanda de trabajadores para el sector petrolero desde 2011 y 2012 (Favaro 2016), que inicia la explotación del proyecto Vaca Muerta, en particular, y el despliegue productivo de la Cuenca Neuquina, en general.¹¹ Según un estudio de COPADE del año 2015,¹² Vaca Muerta genera 35.000 puestos de trabajo y proyectan un aumento exponencial de los mismos en los próximos años.¹³ En el presente contexto demográfico dinámico, la alianza del oficialismo con Guillermo Pereyra ha sido estratégica y su rol en la interna fue determinante en las localidades petroleras. Los migrantes de otras provincias¹⁴ –devenidos electores empadronados en el territorio neuquino– no se han socializado políticamente en la singular identidad política histórica ligada al MPN, sino que lo hicieron en el marco de sistemas políticos subnacionales constituidos por partidos nacionales tradicionales (PJ-UCR). La afiliación gremial de los nuevos trabajadores migrantes y la pertenencia corporativa a la institución sindical operarían como sustituto de la falta de vínculo identitario con el partido provincial y de representación política de las preferencias ciudadanas de los mismos. La presente relación empresas multinacionales-sindicato-partido es un vínculo estratégico frente al desafío sociodemográfico y político que implica el desarrollo de Vaca Muerta. El desafío del MPN es conservar la relación entre el aumento del electorado y su cantidad de votantes; se vincula a que el partido se mantenga como la primera opción política con capacidad de representar las preferencias y los intereses materiales y/o simbólicos de la nueva configuración ciudadana.

La poco frecuente situación de un Gobernador y un Vicegobernador en ejercicio compitiendo en elecciones internas tiene como antecedente provincial la confrontación entre Jorge Augusto Sapag (hijo de Elías, uno de los hermanos Sapag fundadores del MPN en 1961) y Jorge Omar Sobisch.¹⁵ Sapag fue Vicegobernador de Sobisch durante su segundo mandato (1999-2003) y su relación se deterioró al punto de que el último cambió de compañero de fórmula para su tercer mandato. Su ex Vicegobernador fue

electo Gobernador en 2007 hasta diciembre del 2015 (con una reelección en 2011), en un contexto en el cual Sobisch, quien no tenía reelección, se embarcó en una candidatura presidencial. En aquella ocasión, se agudizó la disputa interna entre facciones de centro derecha, ahora cercanas al macrismo (Sobisch), y de centro izquierda, filokirchnerista (Sapag). En la actualidad, se ha subvertido el anterior posicionamiento ideológico: Gutiérrez, heredero político de Sapag, es afín al gobierno nacional de Cambiemos y promotor del desarrollo del proyecto Vaca Muerta iniciado en 2011 y de la explotación hidrocarburífera de la Cuenca Neuquina; Figueroa es filokirchnerista y adscribe a un ideario impulsor de la institucionalidad ambiental¹⁶.

La reforma constitucional de 1994 –que aumentó el número de bancas legislativas (de 25 a 35 escaños) e introdujo la fórmula D’Hont con un piso de 3%– tuvo impacto sobre el sistema provincial de partidos, ocasionando que a partir de 1999 el MPN dejara de contar con la mayoría legislativa. El partido se adaptó a este nuevo escenario mediante el despliegue de estrategias coalicionales con terceras fuerzas y logró capitalizar las escisiones de las otras formaciones políticas presentes en el territorio, principalmente las del PJ local. En una provincia con un sistema de partido predominante, pero con gobierno dividido (Gallucci, 2010), el rol del Vicegobernador para lograr acuerdos entre los distintos bloques partidarios es relevante para la votación de leyes estratégicas.

Río Negro (período 2011-2018)

La UCR tuvo preeminencia en el sistema político de la provincia desde la restauración democrática en 1983 hasta 2011, año en que la Alianza Frente para la Victoria (FPV) ganó las elecciones generales. Francisco Camino Vela (2015) lo denominó la *doble excepcionalidad* ya que es el único distrito provincial donde la UCR gobernó 28 años de forma ininterrumpida y que hasta 2011 no había sido gobernada por el PJ ni como fuerza individual o como integrante de una coalición electoral.

Una de las características geoespaciales de la provincia es su alto grado de fragmentación territorial, conformándose una lógica de confederación de ciudades (Camino Vela 2015). El sistema provincial de partidos se caracterizó por la predominancia de la UCR, segmentada provincial y municipalmente –segmentación que también afecta al PJ. El impacto de las modificaciones en las modalidades de representación política más el declive electoral tardío del radicalismo provincial con respecto al nacional (Gallo 2018) fruto de ciertas características de *juego cerrado* analizado por Behrend (2011) al escenario donde están presentes como fuerzas políticas competitivas el FPV, la Alianza Cambiemos y la Alianza Juntos Somos Río Negro (a partir de aquí la denominaremos *Juntos*, tal cual es conocida y coloquialmente llamada por sus adherentes, miembros del Partido y por la ciudadanía rionegrina en general).¹⁷

La fórmula ejecutiva de 2011 fue encabezada por Carlos Soria, del FPV, quien gobernó por un breve lapso de 21 días hasta su muerte; el Vicegobernador, Alberto Weretilneck asumió como Gobernador, en aplicación del artículo 180 de la Constitución Provincial que norma la acefalía. La presentación de Weretilneck –dos veces Intendente de Cipolletti (la tercera ciudad más populosa de Río Negro)– como compañero de fórmula de Soria derivó en la incorporación del Frente Grande (FG) a la alianza electoral FPV.¹⁸ Desde el ejercicio del Ejecutivo Provincial, la élite política gobernante propició la formación de la Alianza *Juntos* que ganó las elecciones de 2015 con la fórmula Alberto Weretilneck–Pedro Pesatti y retuvo el gobierno para el período 2015–2019; luego de esas elecciones se constituyó en partido político provincial. La elite política gobernante que fundó *Juntos* se nutrió principalmente del ascenso del grupo cipoleño del MPP y parte del Frente Grande (dirigentes que acompañaron desde un principio la trayectoria política de Weretilneck), la “pata peronista” que no acordaba con la falta de democracia interna del PJ y, el tercer sector, un grupo minoritario que provenía del radicalismo cercano al exgobernador Pablo Verani con afincamiento en la administración pública y el empresariado local.

La nueva formación puede caracterizarse, de modo general, como una nueva fuerza provincial de organización flexible en torno a un liderazgo personalista con capacidad para representar coyunturalmente la opinión de la ciudadanía rionegrina autonomizada de sus previas solidaridades partidarias, principalmente del radicalismo, y explotando el nuevo campo de comunicación política (Mauro 2015).

Actualmente, el sistema partidario provincial cuenta con tres fuerzas competitivas (*Juntos*, FPV y Alianza Cambiemos). El presente escenario se fue reconfigurando desde las elecciones legislativas de 2017.¹⁹ Resta observar el nivel de competitividad entre los distintos actores concurrentes para las próximas elecciones generales de 2019 a celebrarse de forma desdoblada y anticipada con respecto a las elecciones nacionales. De acuerdo al esquema del cuadro 2, el binomio Soria–Weretilneck fue de tipo *mixto* y *asimétrico*; el FG había sido incorporado a la alianza liderada por el PJ, otorgándole en la fórmula la candidatura a la Vicegobernación y 25% de los cargos legislativos expectables, además le fue dado en el momento de la coalición gubernamental un porcentaje equivalente de los cargos del Ejecutivo. La coalición fue exitosa a nivel electoral pero no a nivel gubernamental. Luego que Weretilneck fuera investido como Gobernador, se transformó la correlación interna de fuerzas políticas. El Vicegobernador que asumió por corrimiento de cargos fue Carlos Peralta, de extracción peronista y el compañero más cercano al extinto Gobernador. Peralta enfermó y falleció en 2014. En esa circunstancia Pedro Pesatti –que, en las elecciones de 2015, integraría la fórmula ejecutiva del oficialismo– fue elegido por sus pares de la Legislatura. La elección buscó brindar contención política en la coalición gubernamental a la fracción del PJ conducida por el senador nacional Miguel Pichetto. La consecuente dinámica de las líneas internas del FPV–PJ en la coalición gubernamental lo reposicionaron, bajo el liderazgo del senador

Pichetto, como oposición al oficialismo provincial. El Vicegobernador intentó ser el candidato a Gobernador de *Juntos* tras el rechazo judicial a la nueva candidatura de Weretilneck. Pesatti es un cuadro histórico del peronismo provincial de Viedma, filokirchnerista y referente de la llamada “pata peronista” de *Juntos* (ya que los peronistas que se quedaron en el gobierno cuando el Vicegobernador quedó a cargo del Ejecutivo provincial, se desafiliaron del PJ recién al momento de la conformación del partido *Juntos* pero se los sigue asociando a dicha identidad política). Pesatti ha tenido una larga trayectoria política, iniciada como Presidente de la Juventud Peronista rionegrina en la apertura democrática, desarrollada exclusivamente en el ámbito municipal de Viedma y provincial en el ámbito legislativo en paralelo a la ocupación de cargos político partidarios. Hasta aquí su trayectoria política podría caracterizarse como *binivel* con *movimiento de tipo ascendente* con una *ambición progresiva*. El Gobernador saliente erigió como su sucesora a Arabela Carreras (su compañera de fórmula hasta ese momento), quien ganó las elecciones el 7 de abril de 2019 por un margen análogo al de las elecciones gubernamentales de 2015. El senador Pichetto, quien compitiera con Weretilneck para la gobernación en la elección de 2015, recibió el apoyo del mismo en su proyección en la política nacional. Pichetto erigido como candidato extrapartidario a vicepresidente de la alianza Cambiemos apoyó a su vez al gobernador Weretilneck como candidato a Senador con “boleta corta” del partido provincial.

El Vicegobernador ha manifestado su intención de ser el candidato del oficialismo a Gobernador para las elecciones de 2019. Pesatti es un cuadro histórico del peronismo provincial de Viedma, filokirchnerista y referente de la llamada “pata peronista” de *Juntos* (ya que los peronistas que se quedaron en el gobierno cuando el Vicegobernador quedó a cargo del Ejecutivo provincial, se desafiliaron del PJ recién al momento de la conformación del partido *Juntos* pero se los sigue asociando a dicha identidad política). Pesatti ha tenido una larga trayectoria política, iniciada como Presidente de la Juventud Peronista rionegrina en la apertura democrática, desarrollada exclusivamente en el ámbito municipal de Viedma y provincial en el ámbito legislativo en paralelo a la ocupación de cargos político partidarios. Hasta aquí su trayectoria política podría caracterizarse como *binivel* con *movimiento de tipo ascendente* con una *ambición progresiva*. Aplicando los mismos términos, la ambición del Vicegobernador Pesatti ha sido eclipsada por la ambición del Gobernador.

A fines de 2018, Weretilneck, Gobernador y líder de *Juntos*, colocó en la agenda política la discusión sobre la posibilidad de un nuevo mandato a partir de una interpretación forzada y contraria al espíritu constituyente del artículo 175 de la Constitución Provincial.²⁰ Su ambición tornó *estática* con el objetivo de retener la Gobernación. Sin embargo, a partir de la presentación de un amparo por parte del candidato a Gobernador del FPV, Martín Soria, se ha inhabilitado la tercera candidatura consecutiva del gobernador. De acuerdo a nuestro esquema, la fórmula que ocupa el Ejecutivo hasta el 2019 es de tipo *pura* pero

relativa. Con la presentación de un candidato a Gobernador extrapartidario –dada su ruptura con el FG con pedido de expulsión (Diario Río Negro, 27.10.14– acompañado por un peronista histórico como Vicegobernador, en una alianza electoral de neto corte provincial, se buscó “balancear la fórmula” de forma inversa a la fórmula ganadora en las elecciones generales celebradas en 2011. Ambos candidatos que integraron la fórmula electoral para las elecciones de 2015 lo hicieron en calidad de extrapartidarios (Weretilneck perteneciente al FG y Pesatti procedente del PJ, hasta la conformación del partido provincial Juntos). La relación es dinámica y ha pasado por distintos tipos de solidaridad desde su formación en 2014. Al inicio del contexto electoral, la relación es *solidaria crítica* y el clima es de *desconfianza*, donde el Gobernador ha pasado a ser *excluyente* con respecto a la relación con el Vice. Pese a las facultades ejecutivas que le otorga la Constitución de Río Negro al Vicegobernador, quedó posicionado como *colaborador crítico*.²¹

Chubut (periodo 2015-2018)

El sistema político de Chubut, a diferencia de los de Neuquén y Río Negro, se caracterizó por un bipartidismo a través de la alternancia en el gobierno entre la UCR y el PJ. Esta dinámica se modificó cuando Mario Das Neves, líder del PJ chubutense, creó el partido provincial Chubut Somos Todos (ChuSoTo) en 2014 obteniendo la victoria como Gobernador por amplia mayoría y logrando asimismo dos bancas en la Cámara de Diputados de la Nación ocupadas anteriormente por el FPV.²² ChuSoTo fue creado como una herramienta electoral “desde el llano” por y para la candidatura a Gobernador de Das Neves, es decir, una organización flexible, en torno a un liderazgo personalista, por fuera de las estructuras partidarias y sindicales tradicionales vigentes en el territorio, con el objetivo de reestablecer el poder que había tenido como líder del PJ, manteniendo el simbolismo partidario por fuera de la estructura formal del mismo.

En el período analizado Chubut presenta un tipo de gobierno dividido, debido a la fractura del peronismo en dos fuerzas diferenciadas.²³ La Legislatura es unicameral y se compone de 27 bancas en distrito único provincial. El sistema de distribución de bancas mediante lista incompleta asegura la mayoría al partido con más cantidad de votos y las restantes se reparten mediante la fórmula D’Hont. “El sistema electoral chubutense tiende a privilegiar (por mínimas que sean las diferencias de votos entre dos partidos más votados) la gobernabilidad por sobre la búsqueda de consensos en el poder ejecutivo y la legislatura” (Torunzyk Schein 2015:243). La situación de gobierno dividido –que, como se infiere, tendería a ser la excepción– hace de la figura Vicegubernamental, como Presidente de la Legislatura, una institución relevante a la hora de conseguir mayorías para la votación de leyes estratégicas para el Ejecutivo.

Das Neves, luego de ser Gobernador por el PJ durante dos periodos consecutivos (2003-2007 y 2007-2011), agotó sus instancias de reelección. Durante sus mandatos la

relación política con los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) se deterioró, lo cual derivó en que sus candidatos en la fórmula gubernamental del PJ compitieran con los del FPV en las elecciones de 2011.²⁴ El binomio compuesto por Martín Buzzi y Gustavo Mac Karthy (PJ) se impuso por escaso margen generando una denuncia de fraude por parte del FPV. Buzzi, siendo Gobernador electo, rompió con el sector de Das Neves que lo llevó a la victoria y se alió al FPV nacional. En las elecciones de 2015 la fórmula Mario Das Neves-Mariano Arcioni (ChuSoTo) ganó, frustrando la reelección de Buzzi y el primero fue elegido Gobernador por tercera vez. Se configuró de esta manera una fórmula gubernamental de tipo *pura absoluta* (cuadro 2); los candidatos de origen peronista provenían del mismo partido provincial en el que la preeminencia de la figura de Das Neves como líder del espacio político y su ascendencia político-territorial eran indiscutibles. La identificación y lealtad de la Vicegobernación era *activa y total*, o sea, un *colaborador activo* en un clima de relación de *confianza* propio de una fórmula de *solidaridad absoluta*. Para las elecciones de medio término de 2017, se organizó una nueva coalición, Chubut para Todos, dentro de la cual ChuSoTo pasó a ser el partido pivote o conector (Mella Polanco 2014).²⁵ Esta nueva fuerza presentó como primer candidato a la diputación nacional al Vicegobernador en ejercicio. Das Neves, aquejado por una enfermedad terminal, falleció una semana después de la victoria de sus candidatos (31 de octubre de 2017). En consecuencia, Arcioni no asumió la diputación y reemplazó al Gobernador extinto.

En el ejercicio de la Gobernación Arcioni se transformó en el líder del partido provincial e inició la construcción de una nueva coalición que llevara al peronismo unido (o a la mayoría de sus fracciones) a fin de transitar el camino a su candidatura como Gobernador en las elecciones de 2019. El anterior sector dasnevista ha sido reticente al nuevo liderazgo. Por ello, Arcioni ha procurado fortalecerse sumando a figuras del FPV-PJ (como el intendente de Puerto Madryn, Ricardo Sastre, al exgobernador Martín Buzzi) y a sectores sindicales (como el Sindicato del Petróleo y Gas Privado del Chubut), con el objeto conformar un frente electoral que congregara a los sectores de origen peronista y se estructurara a partir de un consenso por la negativa al oficialismo nacional.

En el momento de acceder al cargo de Vicegobernador, Arcioni era un destacado profesional de Comodoro Rivadavia (localidad con la mayor densidad poblacional de Chubut) y fue el primer Escribano Público en la Provincia en acceder “a la titularidad del Registro Nacional por Concurso de Idoneidad en 1999” (Gobierno del Chubut, 2016). Su trayectoria política es la denominada de tipo *amateur o inexperto*, según la tipología de Suárez (2016). Dicha categoría es la menos frecuente y conformada sólo por el 8,4% para el nivel del primer cargo de los Vicegobernadores argentinos en el periodo 2003-2015.²⁶ Su nivel de carrera se ha transformado de *amateur a mononivel provincial electivo* en las ramas del Ejecutivo y Legislativo con movimiento *ascendente* y su ambición es *estática*²⁷. Aquí puede apreciarse lo decisivo que la figura Vicegubernamental potencialmente es en caso de reemplazo.

3. Tendencias vislumbradas respecto de la fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación

En las experiencias aquí abordadas pueden vislumbrarse ciertas tendencias, considerando la intersección de dimensiones normativas (facultades y atribuciones constitucionales de la figura del Vicegobernador) y políticas (correlación de fuerzas intracoalicionales o intrapartidarias, control de recursos económicos y de poder, dinámica de la distribución de poder político y acumulación o pérdida del mismo por parte de Gobernador y Vice y las fuerzas políticas que expresan y dinámicas partidarias en la disputa electoral), de la esfera Vicegubernamental en el escenario político. Como subraya Serrafiero (2018) para la Vicepresidencia argentina, la Vicegobernación “es una institución de crisis, no de gobierno”. Como lo demuestran los casos chubutense y rionegrino, la Vicegobernación juega un rol determinante en caso de reemplazo, con importante impacto en la dinámica coalicional. En contexto electoral, dicha institución juega un rol relevante en los esquemas coalicionales siendo la esfera privilegiada para sellar acuerdos políticos cuando las alianzas son lábiles e incoherentes.

El caso rionegrino (fórmula Soria–Weretilneck) da cuenta de la importancia del rol del Vice para sellar coaliciones con finalidades electorales que tienen débil estructuración.

Se observa en Río Negro que el Vicegobernador tiene facultades ejecutivas, pero su capacidad de ejercerlas se juega en la dinámica de la relación con el Gobernador. Puede haber un *gobernador excluyente* que obstruya el ejercicio de las facultades ejecutivas constitucionales del Vice si hay una relación de *solidaridad crítica* y *desconfianza* entre ellos (fórmula Weretilneck–Pesatti), lo cual ilustra el peso de los factores políticos. Esta práctica puede encuadrarse en lo que Behrend y Whitehead (2017) denominan prácticas iliberales en unidades subnacionales constitucionalmente autónomas. En este sentido puede entenderse el proceso donde, Weretilneck, lanza su nueva candidatura que, 16 días antes de los comicios, es inhabilitada por la CSJN por inconstitucional. A partir del presente caso, el de La Rioja y el de Santa Fe, puede observarse un fenómeno semejante a lo ocurrido a nivel continental en las últimas décadas que oportunamente fue denominado *pulsión* o *fiebre reeleccionista* (Sáez Alcántara 2019; Zovatto 2011) a nivel subnacional a costa (en los primeros dos mencionados) de procesos de institucionalización de prácticas políticas que mellan territorialmente la calidad democrática. En los tres casos resultó fallida dados diferentes contrapesos democráticos.

Estructuras y prácticas iliberales están íntimamente relacionadas y para explicar cómo eluden los procesos de democratización subnacional se deben tener en cuenta tanto las variables que se anclan en los procesos culturales, sociales, políticos y económicos como las que incorporan lo institucional. La situación descrita se agrava cuando otros factores de poder intervienen.²⁸

Como se ha señalado anteriormente, el Gobernador con reelección habilitada cuenta con las *ventajas del candidato incumbente-saliente* (Serrafero, 1997). El caso neuquino (fórmula Gutiérrez-Figueroa) revela que el Vice cuenta potencialmente con dichas ventajas de forma limitada y asimétrica con respecto al Gobernador. Su rol como Presidente de la Legislatura le provee recursos y visibilidad para competir electoralmente y proveer un liderazgo alternativo. Pero con el Gobernador instalado en la competencia electoral, su candidatura pierde competitividad ya que sus recursos de poder son obturados por la correlación de fuerzas a favor del primero. El lugar de reserva pone al Vice en una posición expectable en relación a otros actores políticos provinciales en caso de sucesión, pero no es así con el Gobernador en funciones con reelección habilitada.

La conjugación del rol del Vice como Presidente de la Legislatura (o del Senado en el caso de las bicamerales) y la necesidad de gobernabilidad del Ejecutivo a partir de la creación o derogación de leyes estratégicas, muestra la intersección de las dimensiones normativa y política que se ponen en juego como mediador entre poderes. El rol de *mediador integrado* se manifiesta de forma particular en casos de tipo de gobierno dividido en lo legislativo, donde el oficialismo no tiene mayoría y tiene necesidad de generar acuerdos interbloques o sumar aliados en determinadas votaciones. En el caso rionegrino, el oficialismo tiene mayoría por lo que este recurso de poder se torna superfluo.²⁹ En Neuquén y Chubut, con el peronismo dividido, el rol del Vicegobernador como Presidente de la Legislatura toma relevancia.

Cabe destacar que los casos aquí descriptos se desarrollaron en un contexto electoral novedoso ya que la reforma electoral de 2009 estaba en vigencia. Las elecciones de 2015 fueron las primeras en las que las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) se aplicaron a nivel subnacional y operaron junto con desdoblamientos de comicios provinciales –que es potestad de los gobernadores e intendentes– dando lugar a un ciclo electoral altamente segmentado. Ni en Neuquén ni en Río Negro se aplicó dicha normativa a nivel territorial provincial.³⁰ Cabe señalar que uno de los objetivos propuestos con la instauración de primarias era que el estado –máximo órgano de poder nacional– tenga un rol activo en la escena política, extendiendo su potestad a la vida partidaria. Siguiendo ese argumento, se observa que, paradójicamente, en dos de los casos indagados, no fue posible obtener los beneficios equivalentes a nivel subnacional, en la medida en que los gobernadores –al impedir la incorporación de primarias provinciales– evitaron que el máximo órgano de poder provincial tuviera incidencia en la dinámica partidaria local, manteniendo las antiguas atribuciones informales de los miembros de los partidos en la selección de candidatos. En estos dos casos los gobiernos provinciales evitaron que el Estado Nacional tuviera incidencia en la dinámica política local, manteniendo las antiguas atribuciones informales de los miembros partidarios en la selección de candidatos. A su vez, en los tres casos estudiados, los Gobernadores decretaron desdoblamiento y adelantamiento de las elecciones subnacionales con respecto

a las nacionales, disponiéndolas antes de las PASO nacionales. Estas decisiones les permitieron a los mandatarios locales reforzar su poder territorial sin atarse a ninguna estrategia política nacional; lo cual contribuye a ilustrar el grado de autonomía adquirido por los otrora Vicegobernadores devenidos Gobernadores.

4. Reflexiones finales y agenda de investigación

El análisis de la institución Vicepresidencial en el contexto electoral, contexto de gobierno y proceso de sucesión procura cubrir un vacío existente en la literatura politológica clásica, centrada en el estudio de instituciones formales. La fórmula de gobierno pone de relieve el tipo de Presidente y el tipo de Vice, su lealtad o falta de ella y la relación de éste con el Presidente en el devenir del ejercicio de sus respectivos cargos de gobierno. En el presente trabajo hemos realizado el esfuerzo de traspolar y ajustar dicha mirada al análisis de la figura Vicegubernamental de las provincias argentinas en la historia reciente, caracterizando sus componentes normativos y los factores políticos que modelaron su rol (esta última dimensión, a partir de la ilustración que proveyeron los casos descriptos atravesados por la coyuntura de la apertura del contexto electoral de 2019). En el plano electoral, la conformación de la fórmula es el elemento clave del acuerdo coalicional para sobreponer la complejidad que implica construir un colectivo abarcador entre fuerzas disímiles (Gallo et al. 2018). En el plano gubernamental, la dinámica de la relación Gobernador-Vice impacta en la vigencia de la coalición o acuerdo político entre distintas fuerzas o entre facciones dentro de los partidos. La presencia del Vice refuerza el rol de la fuerza o fracción secundaria que representa tanto en el terreno electoral como gubernamental. En tercer lugar, la sucesión, cuando es accidental –como ha sucedido en los casos analizados– tiende a promover una subversión del balance de poder de la coalición gubernamental o de líneas dentro de un partido, abriendo un debate interno del socio político subsidiario respecto “del balance entre costos y beneficios de ser parte de la alianza gubernamental y aquellos que implica erigirse en un actor relevante de la oposición” (Gallo et al. 2018:15) a diferencia de lo que sucede durante una sucesión planificada fruto de la negociación de los actores político-partidarios dentro del marco de la correlación de fuerzas vigente.

Cuando, en el contexto de gobierno, la relación de Gobernador y Vice es de desconfianza, tensión o de conflicto recurrente, se suele resolver mediante el aislamiento del Vice, y en caso extremo su renuncia forzada (Serrafero 2018) o su ascenso, forzado o no, a un cargo electivo nacional que lo deja fuera del territorio provincial en cuestión, mermando su influencia sobre el mismo.³¹ Observando los datos relevados por Suárez (2016) en materia de trayectorias políticas de los Vicegobernadores argentinos durante el período 2003–2015, el mayor porcentaje (30%) de los mismos desarrollaron su carrera en el *mononivel provincial* y en el menor porcentaje (6%) en *el mononivel nacional*. Esto habla de la preeminencia de la territorialización de la política y desnacionalización de los partidos

políticos. Ser protagonista de la dinámica actoral en las arenas públicas subnacionales es primordial para formar parte de un binomio gubernamental. El desarrollo de una carrera política a nivel nacional no reedita a la hora de acceder a cargos electivos en el territorio subnacional. Esto se ilustra con el ejemplo de la derrota de la candidatura a Gobernador en las elecciones de 2015 del senador Pichetto contra Weretilneck, (y como antecedente su derrota en candidatura análoga en el 2007 contra el Gobernador Miguel Saiz, también de trayectoria netamente provincial). Weretilneck desarrolló su carrera exclusivamente en cargos ejecutivos municipales y provinciales, en su mayoría electivos. Teniendo en cuenta la tipología referida a la ambición de los actores políticos subnacionales como factor clave para el desarrollo de las trayectorias políticas, paradójicamente, el caso de ascenso a nivel nacional de tipo legislativo sería un caso de *ambición regresiva* (Suárez 2016) sopesando la preeminencia de lo territorial en el campo de lo político propio de los países de un diseño institucional federal -que configura poder político subnacional íntimamente imbricado al poder político nacional- como la Argentina.

Tanto en el caso de Río Negro como en el de Chubut se puede apreciar la importancia del rol de reemplazo de la Vicegobernación en situación de acefalía, materializándose la frase: “de ser nada puede pasar a ser todo” (Serrafero 2018). En el momento que cumplen con su rol sustancial como Vicegobernadores -que es el del reemplazo del Gobernador en una coyuntura de acefalía- pueden llegar a acumular todo el poder político justamente por dejar de serlo. En Río Negro la coalición electoral del FPV, cristalizada en la fórmula gubernamental Soria- Weretilneck, provenientes del PJ y FG respectivamente, logró la victoria en 2011. A raíz de la muerte del Gobernador y la asunción de su Vice, se modificó de forma sustancial el peso de las fuerzas políticas en la coalición gubernamental y dicha transformación de su estructura terminó disolviendo la misma. El Vicegobernador que se convirtió en Gobernador a escasos días de la asunción del binomio, logró su reelección en las elecciones subsiguientes conformando una nueva alianza electoral (*Juntos*) que luego derivó en un nuevo partido provincial gobernante con la misma denominación que la primera.

Basándonos en el análisis de Serrafero (2018) para el caso de la Vicepresidencia, la Vicegobernación puede ser útil para sellar una coalición principalmente cuando el diseño institucional de la misma es pobre. En este caso, el Vice, al ser el líder provincial de su partido (FG) -una tercera fuerza de menor peso que los partidos tradicionales (PJ y UCR)-, en contexto de gobierno la coalición se reconfiguró, potenciando el perfil personalista y concentrador de poder político del Gobernador. El gobierno del sucesor sufrió altibajos en términos de gobernabilidad, ya que tuvo que construir su legitimidad durante el ejercicio del mandato (al no estar investido de la misma legitimidad de origen que quien encabezaba la fórmula gubernamental), a la vez que debió lidiar con los embates de las facciones del PJ que se alejaban de la coalición para constituirse en oposición. En Chubut, con el fallecimiento de Das Neves y la asunción de Arcioni, la

coalición de gobierno conformada alrededor del liderazgo del primero experimentó transformaciones de forma acelerada en el contexto electoral que se abre frente a las futuras elecciones generales de 2019 y la *ambición estática* del segundo. Arcioni logró acumular capital político en el ejercicio del Ejecutivo; logró la reelección a partir de haberse constituido en la principal referencia del partido provincial, ChuSoTo, herramienta electoral heredada del extinto líder político. Teniendo en cuenta que ha triunfado en instancias nacionales, provinciales y locales desde su creación, ChuSoTo ha presentado alta eficacia en las diferentes elecciones, representando a uno de los dos sectores en los cuales el peronismo local ha quedado dividido. Todavía habría que esperar a observar su ulterior desenvolvimiento y capacidad de consolidación institucional sin la presencia física de Das Neves, su figura predominante.

Con el objeto de poner en perspectiva nacional la imbricación de las arenas políticas subnacionales y nacionales, fruto de la territorialización de la política y la consecuente preeminencia de los actores subnacionales, cabe destacar que los principales candidatos que conforman las fórmulas presidenciales hasta la actualidad han sido gobernadores de sus respectivas provincias. Luego de la transición democrática, los principales candidatos a presidencia y vicepresidencia fueron gobernadores (a excepción del caso de Cristina Fernández de Kirchner, cuyo esposo fue gobernador de Santa Cruz y antecesor en la Presidencia de la misma). Lo que tienen en común los casos subnacionales elegidos es que los miembros de la fórmula pertenecían a fuerzas políticas distintas que las de los binomios nacionales (salvo en el breve lapso del gobernador rionegrino justicialista): en dos provenían de la misma facción partidaria, en uno de los mismos eran dos partidos diferentes coalicionados y en otro era heredero del vehículo electoral que forjó su predecesor. En los casos nacionales de los binomios que conformaron Fernando de la Rúa-Carlos “Chacho” Álvarez por la Alianza y Cristina Fernández de Kirchner-Julio Cobos por la Concertación Plural, la conflictividad fue evidente, derivando –con distinto impacto sobre el funcionamiento político institucional nacional– en el fracaso de las coaliciones o acuerdos políticos sellados con la propia designación del Vice, proveniente de la fuerza política coaligada. Aunque estas alianzas fueron exitosas en el plano electoral, en el contexto de gobierno se disolvieron y ambos Vicepresidentes se transformaron en figuras opositoras a los gobiernos que integraban.

En las experiencias subnacionales recientes, algunas esbozadas en el presente estudio, podemos encontrar procesos donde el Vicegobernador tomó protagonismo en el escenario político. Los mencionados casos de Arcioni en Chubut y de Weretilneck en Río Negro muestran una figura de Vice que se convierte en preponderante al asumir como Gobernador en situación de acefalía. En dichas experiencias los vicegobernadores devenidos gobernadores lograron construir legitimidad para su gobierno, obteniendo incluso su propia reelección para Gobernador (Arcioni, irá por su reelección en los comicios que se celebrarán en 2019, encabezando la fórmula gubernamental de la coalición

pivotada por el partido provincial creado por el extinto Gobernador -ChuSoTo-) y transformarse en líderes de sus respectivos partidos en el territorio provincial. El caso de Figueroa en Neuquén muestra una situación de conflictividad abierta donde la figura del Vicegobernador se transforma en opositora. El momento de mayor tensión de la relación Gobernador-Vicegobernador se cristaliza cuando éste se posiciona, literalmente, como adversario de su compañero de fórmula gubernamental al presentar y encabezar la lista opositora al mismo en las internas abiertas del MPN de 2018.

En suma, el presente trabajo procura cubrir un vacío existente en la literatura y permite abrir una línea de trabajo dentro de la tradición teórica del estudio de las instituciones de gobierno, en general, y de los sistemas políticos subnacionales, en particular. El esquema propuesto aquí no es exhaustivo, pero constituye un desafío a futuro para profundizar el estudio de la Vicegobernación y su rol en las fórmulas ejecutivas subnacionales en países de lógica federal como la argentina, donde se conjugan procesos de territorialización de la política e imbricación de arenas políticas nacionales y arenas políticas subnacionales. La propuesta consiste en ampliar la cantidad y profundidad de casos subnacionales a investigar, así como análisis comparados que se extiendan a otros países caracterizados por un federalismo robusto, permitiendo la aplicación y combinación de las categorías aquí aplicadas a algunas dimensiones de sus respectivos sistemas políticos con múltiples arenas.

¹ En el caso de Río Negro el periodo se extiende desde 2011 hasta 2018.

² La Constitución de la Provincia de San Luis (1987) permitía la reelección indefinida pero el art. 147 fue modificado en 2006.

³ Santa Fe y La Rioja convocaron a una Consulta Popular no obligatoria con objetivos reeleccionistas a sustanciarse en 2019. Por diferentes razones en ambos casos la iniciativa resultó fallida. En Santa Fe una consulta popular no vinculante dirigida a la reforma de la constitución provincial para permitir la reelección del gobernador en ejercicio, debió ser suspendida por falta de acuerdo político con la oposición. En La Rioja se modificaron los artículos 120 y 171 de la Constitución Provincial mediante la ley 10.161, permitiendo la reelección del Gobernador o el Vicegobernador por dos periodos más, eliminando el límite a la sucesión recíproca (Boletín Oficial, Provincia de La Rioja, 21 de diciembre de 2018). El gobernador Sergio Casas convocó a Consulta Popular Obligatoria para aceptar o no la enmienda de forma adelantada, violando lo dictado por el art. 177 de la Constitución Provincial en cuanto a fecha de ratificación de la enmienda. El 27 de enero de 2019 se sustanció la Consulta Popular Obligatoria, la cual tuvo bajo presentismo (44% del padrón), y ganó el Sí con 25% de los votos emitidos poniéndose en cuestión, a su vez, la constitucionalidad de la ratificación de la enmienda (ver art. 84 de la Constitución de La Rioja). Casas, fue Vicegobernador durante el período 2011-2015, por lo tanto, la vigencia de la enmienda constitucional le permitiría postularse para un nuevo período consecutivo. Sin embargo, a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el 22 de marzo del 2019, quedó inhabilitada la tercera candidatura consecutiva de Casas. El mismo día la CSJN falló en contra de la tercera candidatura del Gobernador de Río Negro, Alberto Weretilneck, en este caso por interpretación del art 175 de reelección de la CP.

⁴ El MPN, nacido al calor de la proscripción del peronismo en todo el territorio nacional, gobierna la provincia de Neuquén desde 1962 con interrupciones debido a las dictaduras que se sucedieron en Argentina hasta 1983. Aunque cabe aclarar que Felipe Sapag fue designado Interventor de la Provincia durante el periodo 1970-1972 durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía (vid. Favaro 2016).

⁵ Gutiérrez como candidato goza de “las ventajas denominadas *ventajas del incumbente - saliente*, como reconocimiento y visibilidad pública, acceso a recursos y financiamiento gubernamental, exposición mediática, experiencia ejecutiva, pertenencia al partido oficial, control de la economía; relaciones públicas desde la presidencia” (Serrafero 1997: 254).

⁶ A pesar de la asimetría existente entre Gutiérrez y Figueroa, la particularidad de que ambos estuvieran en ejercicio de sus respectivos cargos, también aseguraba al segundo, aunque en grado relativamente menor, las ventajas del incumbente-saliente a través de su rol como Presidente de la Legislatura Provincial.

⁷ La lista azul obtuvo el 57,54% de los votos en la categoría de Gobernador y el 60,37% en la categoría de Intendente de Neuquén Capital. La lista violeta consiguió el 38,42% y 39,63% respectivamente.

⁸ Diario Río Negro, 18.08.18.

⁹ Figueroa no integró la lista de unidad de las facciones azul (oficialista) y azul y blanco (liderada por el dirigente petrolero Guillermo Pereyra) para las internas abiertas del MPN que se sustanciaron de forma desdoblada en algunas localidades y, luego, formó una lista opositora para las elecciones de noviembre. En el presente marco publicó una carta abierta a los afiliados del partido donde pone en evidencia la distancia ideológica y de línea política con el Gobernador: “Lejos de aquellos gloriosos días en que la gente de nuestro partido sintió orgullo de abrazar a nuestra causa, el MPN aparece hoy vacío de contenido, alejado de nuestras banderas históricas y de su impulso transformador, además de maniatado por las exigencias del gobierno nacional” (Diario Río Negro, 2018). Diferentes referentes de la lista de unidad criticaron abiertamente al Vicegobernador en duros términos: “La diputada nacional Alma ‘Chani’ Sapag afirmó que Rolando Figueroa utilizó a Jorge Sapag y a Omar Gutiérrez “como un trampolín” para beneficiar su carrera política” (Diario Río Negro, 2018); y Pereyra expresó: “Sólo la voluntad individual y el personalismo pueden sentirse excluidos por sobre los acuerdos programáticos” (Diario Río Negro 18.08.18).

¹⁰ Para el momento en que Gutiérrez tomó licencia para hacer campaña, la relación con Figueroa se recompuso y este asumió la Gobernación interinamente hasta el 10 de marzo. La fórmula Omar Gutiérrez - Marcos Koopman (MPN) obtuvo 39,92% superando a la fórmula de la alianza transitoria del Frente Neuquino -Unidad Ciudadana-PJ que obtuvo 26,06% y a la fórmula de Cambiemos que obtuvo 15,13% (<https://www.neuqueninforma.gov.ar>).

¹¹ Región Vaca Muerta (RVM) es una de las fuentes más importante de combustibles no convencionales, ocupa el segundo puesto como reservorio mundial de shale gas y abarca una superficie de unos 30.000 kilómetros cuadrados, principalmente de la provincia de Neuquén pero también de Río Negro, La Pampa y Mendoza.

¹² La Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) fue fundada en 1963 durante la primera gobernación de Felipe Sapag. Es el organismo de planificación más antiguo del país.

¹³ Para el período 2015-2020 proyectan 104.000 como demanda total de empleos y para el quinquenio siguiente 204.000.

¹⁴ Según datos registrados de la Dirección de Registros Civiles y Capacidad de las Personas de Neuquén, un promedio diario de veintitrés familias se mudan a la provincial (La Capital, 4.11.18).

¹⁵ Jorge Sobisch fue Gobernador de la provincia en tres periodos (1991-1995; 1999-2007 con una reelección en 2003). Posteriormente abandonó el MPN y estableció alianzas electorales con el entonces diputado Mauricio Macri y posteriormente Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -y electo Presidente de la República en 2015. En las elecciones provinciales generales de 2019 Sobisch presentó una candidatura a Gobernador no competitiva a través del partido Democracia Cristiana de Neuquén; obtuvo 9,87% de los votos (<https://www.neuqueninforma.gob.ar>).

¹⁶ Propuso en campaña un “Ministerio de Medio Ambiente” (Patagonia Ambiental, 2018) para moderar la perspectiva productivista del desarrollo de Vaca Muerta y la lógica neoextractivista que va profundizándose en la provincia y en la región.

¹⁷ Las primeras dos cambiaron su denominación para las elecciones presidenciales de 2019 denominándose Frente de Todos y Juntos por el Cambio, respectivamente.

¹⁸ El Frente Grande es un partido nacional que se fundó a principios de la década del noventa por diputados nacionales del PJ que disintían con las políticas del menemato. En los comicios de 1994, ganó en Capital Federal y en Neuquén, y se convirtió en la tercera fuerza política nacional en términos electorales. Tiene presencia subnacional y, en particular, en Río Negro sufrió una colonización del partido provincial MPP (un núcleo de dirigentes que gobernaban Cipolletti, entre los cuales estaba Weretilneck) que se ungió a autoridades partidarias.

¹⁹ En las elecciones legislativas de 2017 triunfó el FPV y en las posteriores elecciones municipales de las localidades de Maquinchao y Villa Regina, ganan la candidata de Cambiemos en el primer caso y el candidato del FPV en el segundo caso.

²⁰ El artículo 175 de la Constitución de Río Negro norma sobre la posibilidad de una reelección o sucesión recíproca de la fórmula gubernamental. Teniendo en cuenta que Weretilneck fue Vice y Gobernador en las sucesivas elecciones de 2011 y 2015, no es constitucionalmente viable, más allá de la aplicación de la acefalía dentro del período que genera confusión con respecto a la calidad de legitimidad de dichas aspiraciones en parte de la opinión pública rionegrina. Existe el antecedente provincial que confirmaría la presente lectura. A Bautista Mendioroz, Vice por dos períodos consecutivos por el radicalismo, la Justicia Electoral de Río Negro le obturó la posibilidad de presentarse consecutivamente como candidato a Gobernador para las elecciones de 2003. En el caso de Weretilneck, la CSJN rechazó su candidatura por ser violatoria del art. 175 CP y *Juntos*, oficializó una nueva fórmula.

²¹ De acuerdo al artículo 182 de la Constitución provincial el Vicegobernador tiene las siguientes facultades y deberes: 1) reemplaza al gobernador, 2) preside la Legislatura, con voto en caso de empate, 3) es colaborador directo del gobernador. Puede asistir a los acuerdos de ministros y suscribir los decretos que se elaboran en los mismos, y 4) es el nexo institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La existencia de un gobernador *excluyente* obstruye las funciones ejecutivas constitucionales del Vicegobernador.

²² Con anterioridad Das Neves había competido en las elecciones legislativas nacionales de 2013 como candidato extrapartidario del Partido Acción Chubutense (PACH).

²³ En las elecciones de 2015 para la categoría de diputados provinciales, ChuSoTo obtuvo 12 escaños, FPV y Alianza Cambiemos, 11 y 4 escaños respectivamente.

²⁴ Ya en el 2007 se produce la ruptura entre el FPV y el sector *dasnevista* del PJ. Se constituye una división entre Proyecto Chubut y el partido opositor FPV con fuertes lazos con dicho partido a nivel nacional.

²⁵ El PACH y el Polo Social y Educación Cultura y Trabajo son fuerzas provinciales minoritarias. El PACH se creó en la década del 60^a y tomó relevancia por ser el vehículo de representación que llevó a Das Neves a ganar las elecciones legislativas de 2013 por fuera de la estructura del PJ. Luego, cuando éste creó ChuSoTo, ambas fuerzas pasaron a integrar el Frente Chubut para todos.

²⁶ La mayoría de los Vicegobernadores tuvieron su primer cargo en el nivel provincial, 44%, en el nivel municipal, 32,1% y en menor proporción en el nacional con 15,5% de los casos de dicho universo (Suárez 2016).

²⁷ Arcioni, decretó elecciones desdobladas y adelantadas en la provincia con respecto a las nacionales para el 7 de abril (PASO) y para el 9 de junio de 2019 las generales (Boletín Oficial, 21 de noviembre de 2018).

²⁸ Entre ellos cabe destacar la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, particularmente el vínculo con el Superior Tribunal de Justicia Provincial (STJ). Al presentarse pedidos de rechazo de la candidatura de Weretilneck, tanto por actores intrapartidarios como por parte de Cambiemos y el FPV, el STJ falló unánimemente a favor de dicha candidatura a pesar que el Tribunal Electoral Provincial había decidido en contra. Finalmente, 16 días antes de las elecciones provinciales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en contra de la candidatura del Gobernador y *Juntos* tuvo que presentar otra fórmula ejecutiva.

²⁹ Hasta julio de 2018 *Juntos* tenía 26 de 46 bancas y luego 25 ya que un legislador abrió un monobloque opositor filokirchnerista. *Juntos* apoyó en las elecciones nacionales de 2015 al candidato presidencial Daniel Scioli, del FPV. Durante el ejercicio del nuevo gobierno provincial, tuvo un acercamiento al macrismo y mantiene

una buena relación oficial con el Gobierno Nacional, factor que detonó el alejamiento o aislamiento del gobierno de varios integrantes de origen peronista luego de la crisis política partidaria interna que generó la derrota en las elecciones legislativas de 2017.

³⁰ Neuquén no adhirió y Río Negro promulgó en el 2014 la ley N°4988. Ésta “Establece en el ámbito de la Provincia de Río Negro el régimen de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultaneas para la selección de candidatos a cargos públicos electivos para todas las agrupaciones políticas. Adhiere a la ley nacional n°26571. Modifica la ley n°2431”. Posteriormente (diciembre 2018) suspendió su vigencia y recientemente la derogó.

³¹ Como ejemplo de coyuntura, el Vicegobernador de Neuquén en una relación de no solidaridad polarizada luego de perder las elecciones internas abiertas y denunciar fraude declaró: “Hubo incluso una maniobra para enviarme como diputado nacional y dejar a cargo a Chani Sapag de la Legislatura” (Durán 2018).

Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan (2011) *La política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Prometeo.

Behrend, Jacqueline (2011) “The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial Closed Games in Argentina” *Latin American Research Review*, 46:150-177. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/236773854_The_Unevenness_of_Democracy_at_the_Subnational_Level_Provincial_Closed_Games_in_Argentina accesado en 23 de mayo de 2018.

Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead (2017) “Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional”. *Colombia Internacional* 91:17-43. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01> accesado el 20 de diciembre 2018.

Bidegain, Germán (2016) “Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación”. *Colombia Internacional* 89: 159-188. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.06> accesado el 2 de febrero 2019.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Camino Vela, Francisco (2015) “La provincia de Río Negro entre 1983 y 2003: predominio radical bajo diferentes modelos” *POSTData* 19, N°2, 713-747. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/246185692/La-provincia-de-Rio-Negro-entre-1983-y-2003-predominio-radical-bajo-diferentes-modelos-Francisco-Camino-Vela> accesado en 2 de febrero de 2019.

Carrizo, Carla y Cecilia Galván (2006) “Presidencialismo y Conflictos Políticos en Argentina: Sobre la Inestabilidad Política a nivel nacional y provincial (1983-2006)”. *Revista Colección* 17:35-113. http://www.academia.edu/3860478/PRESIDENCIALISMO_Y_CONFLICTOS_POLITICOS_EN_ARGENTINA SOBRE LA INESTABILIDAD POLITICA A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL_1983-2006 accesado el 8 de marzo 2019.

Favaro, Orietta (2016) “Partidos y democracia en Argentina. El caso de un partido provincial con éxito: el Movimiento Popular Neuquino”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 5 N°10:29-59.

Gallo, Ariadna (2016) “A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de paso (primarias abiertas simultáneas y obligatorias) y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales en la Argentina”. *Reflexión Política*, 36:80-100. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11049415007> accesado en 5 de junio de 2018.

Gallo, Ariadna (2018) “La larga agonía de un Radicalismo en crisis. Adaptación, rupturas y doblegaje de la UCR en la era macrista”. *Colección Nro. 28*:117-164. Recuperado de http://www.academia.edu/36391773/La_larga_agonía_de_un_Radicalismo_en_crisis._Adaptación_rupturas_y_doblegaje_de_la_UCR_en_la_era_macrista accesado en 6 de julio de 2018.

Gallo, Ariadna et al. (2018) *Partidos institucionalizados en coaliciones transitorias. Estudio de la UCR argentina y la DC chilena* (en prensa).

Gallucci, Lisandro (2010) “Cambios y continuidades en un sistema de partido predominante. Una mirada a la competencia de partidos en la provincia de Neuquén (1983-2007)”. *Cuadernos de H Ideas*, 4:1-19. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33243/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y accesado en 6 de octubre de 2018.

Gibson, Eduard (2006) “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”. *Desafíos* 14:204-237. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/741> accesado en 7 de octubre 2018.

Mauro, Sebastián (2015) “La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político nacional (2003-2013)”. *Analecta Política* 5:407-430. http://www.academia.edu/15229158/La_transformación_del_sistema_político_argentino_y_sus_nuevos_actores._La_construcción_propuesta_republicana_como_partido_político_nacional_2003-2013_ accesado en 25 de abril de 2018.

Mella Polanco, Marcelo (2014) “Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de partidos por la democracia”. *CONfines* 20:59-90. https://www.academia.edu/10144322/Propensión_coalicional_en_Chile_un_análisis_de_los_casos_del_Frente_Popular_la_Unidad_Popular_y_la_Concertación_de_partidos_por_la_democracia accesado en 3 de febrero de 2019.

Rossi, Federico (2018) “Conceptualising and tracing the increased territorialism of politics: insights from Argentina”. *Third World Quarterly* 5:1-16. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1465815> accesado en 3 de mayo 2018.

Ruffini, Martha (2005) “Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización”. *Revista Avances del Cesar* 5:132-148. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110414122415/Ruffini.pdf> accesado en 15 de febrero 2019.

Sáez Alcántara, Manuel (2019) Conferencia Magistral X Congreso Latinoamericano en Ciencia Política, ALACIP, Instituto Tecnológico de Monterrey.

Serrafero, Mario (1997) *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina y EEUU*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Serrafero, Mario (2018) “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”. *Revista de Sociología e Política* 65:15-38. DOI: 10.1590/1678-987317266502 accesado en 1 de diciembre de 2018.

Suárez, Agustín (2016) “Aproximación a los perfiles de los vicegobernadores argentinos (2003-2015)” *Analecta Política*, 10:93-114. DOI: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v6n10.a05> accesado en 14 de diciembre 2018.

Suárez Cao, Julieta (2011) “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre federalismo y la provincialización de la política en Argentina”. *Revista SAAP*, 2: 305-321. http://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v5-n2/Suarez_Cao.pdf accesado en 23 de mayo 2018.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015) *Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la Región Vaca Muerta*. Recuperado de <https://www.copade.gob.ar/Archivos/PTT%20Estudios%20Estrategicos%20VMII.pdf> accesado 9 de agosto de 2019.

Torunzcyk Schein, Daniel (2015) *Soberanías en conflicto: minería transnacional, política subnacional y movimientos socioambientales en Argentina. Un análisis comparado de las provincias de Chubut y Santa Cruz*. Universidad de Quebec. Montreal.

Zovatto, Daniel (2011). *El peligro de la ola reeleccionista en América Latina*. Nueva Mayoría. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2953&Itemid=1 accesado el día 12 de agosto de 2019.

Artículos periodísticos

Chani Sapag dijo que Rolo utilizó a su hermano y a Gutiérrez como trampolín (18 de agosto de 2018). *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/region/chani-sapag-dijo-que-rolo-utilizo-a-su-hermano-y-a-gutierrez-como-trampolin-KN5582862> accesado en 10 de diciembre 2018.

Durán, A. (28 de noviembre de 2018) “Internas del MPN: pese a las denuncias, Figueroa señaló que seguirá en su cargo”. *Diario Río Negro* <https://www.rionegro.com.ar/region/internas-del-mpn-pese-a-las-denuncias-figueroa-senalo-que-seguira-en-su-cargo-YD6063472> accesado en 28 de noviembre 2018.

El MPN enfrenta una inédita interna entre el gobernador y el vice (16 de noviembre de 2018). *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/116263-el-mpn-enfrenta-una-inedita-interna-entre-el-gobernador-y-el-vice/> accesado en 28 de noviembre 2018.

Figueroa decidió enfrentar al MPN (5 de diciembre de 2018). *El Neuquino*. <https://www.elneuquino.com.ar/nota/402-figueroa-decidio-enfrentar-al-mpn/> accesado en 9 de diciembre 2018.

Figueroa tildó de autoritaria a la dirigencia del MPN (18 de agosto de 2018). <https://www.rionegro.com.ar/region/figueroa-tildo-de-autoritaria-a-la-dirigencia-del-mpn-BN5582298> accesado en 9 de diciembre 2018.

Las razones del FG para expulsar a Weretilneck. (27 de octubre de 2014). *Diario Río Negro*. https://www.rionegro.com.ar/region/las-razones-del-fg-para-expulsar-a-weretilneck-YORN_4764030 accesado en 10 de diciembre 2018.

Llegan a Neuquén unas 20 familias por día por el boom de Vaca Muerta. (4 de noviembre de 2018). *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/llegan-neuquen-unas-20-familias-dia-el-boom-vaca-muerta-n1698686.html> accesado en 8 de diciembre 2018.

Neuquén: Figueroa creará el Ministerio de Medio Ambiente. (17 de noviembre de 2018). *Patagonia Ambiental*. <https://patagoniamambiental.com.ar/info/neuquen-figueroa-creara-el-ministerio-de-medio-ambiente/> accesado en 17 de noviembre de 2018.

Pereyra cruzó a Figueroa por la interna del MPN: “no puede ahora reclamar” (27 de julio de 2018). *Diario Río Negro*. <https://www.rionegro.com.ar/region/pereyra-cruzo-a-figueroa-por-la-interna-del-mpn-no-puede-ahora-reclamar-LD5467973> accesado en 14 de diciembre 2018.

Fuentes primarias

Constitución de la Nación Argentina. 1994: <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

Constituciones provinciales: <http://leyes-ar.com/>

Sitios de organismos oficiales de gobiernos provinciales consultados

Boletín Oficial, Provincia de La Rioja: www.boletinoflarioja.com.ar

Boletín Oficial, Provincia de Chubut: www.boletin.chubut.gov.ar

Gobierno del Chubut: <http://www.chubut.gov.ar/site/gobierno>

Gobierno de la Provincia de Neuquén: <https://www.neuqueninforma.gob.ar>

Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), Gobierno de Neuquén: <https://www.copade.gob.ar/>

Cómo citar este artículo:

Pesquero, Jimena (2019) “La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la Vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 41-71

Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?

Scale and participation: How important is size for democracy?

Catalina Luz Bressán

Doctora en Ciencia Política,
Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Trabajo Social,
Universidad Nacional de Entre Ríos
catibressan@gmail.com

Resumen

El artículo forma parte de la reflexión teórica contemporánea sobre la relación entre escala de la participación ciudadana y democracia. Contrariamente a una visión difundida de lo local como ámbito idealizado de participación y profundización de la democracia, se argumenta que la participación democrática no está condenada a los límites de la pequeña escala; constantes otros factores, la democracia se fortalece cuanto mayor es la escala de participación. Conceptualmente, la escala y participación son abordadas más allá del tamaño o extensión física del territorio en que se desarrolla. La principal conclusión del artículo es que la mayor escala permite alcanzar una participación de mejor calidad y politicidad.

Palabras clave: democracia - participación - escala - políticas públicas participativas - lo local

Abstract:

This article is part of the current theoretical discussion on the relationship of democracy to the scale of citizen's participation. Contrary to the frequent idealization of the local level as the privileged setting for democratic participation, we argue that

Fecha de recepción:

15.5.19

Fecha de aceptación:

8.8.19

democracy is not doomed to local constraint. Both scale and participation are conceptually approached beyond the physical dimensions of particular institutional settings. Our main conclusion assesses that the larger/higher the scale, the highest quality and politicization of participatory democracy is reached.

Key-words: democracy - participation - scale - participatory public policies - the local

Introducción

Tanto desde la academia como en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos, la relación entre la pequeña escala y la participación se convirtió en un tándem indiscutible de cara a profundizar la democracia local. Mediante la implementación de políticas participativas se plantea revitalizar el estado y acercarlo a los ciudadanos para reconstituir la política en el espacio local.

La región latinoamericana ha sido la más fructífera en desarrollos teóricos y experiencias que muestran al continente como un mosaico de laboratorios participativos. Brasil es uno de los países que más ha innovado en la temática, cuna del Presupuesto Participativo (en adelante PP) pero también de otras políticas -como las Conferencias Nacionales- lo ubican a la vanguardia de la ingeniería institucional participativa. En muchos países pueden observarse dispositivos que hacen posible la participación de los ciudadanos más allá de la instancia del voto. Y aunque con algunas diferencias en cuanto a la finalidad y el formato, los dispositivos comparten algunos rasgos comunes: los ciudadanos son convocados para discutir o para ser consultados sobre temas de relevancia secundaria. Los problemas más estructurales y controvertidos de la sociedad siguen reservados para los representantes políticos o para los especialistas.

Blondiaux (2013: 85) sintetiza esta cuestión al decir que la participación se hace en los barrios pero la política se decide en otro lado, “en instancias de negociación entre representantes electos, sobre los cuales los ciudadanos no tienen más que una información y una influencia muy débiles. La democracia metropolitana se practica actualmente sobre una base casi exclusivamente representativa”. La pregunta entonces es: ¿Es posible llevar la escala de la participación al nivel de las decisiones sub-nacionales, nacionales o globales? ¿En qué medida el formato de la participación ciudadana puede pensarse para

la toma de decisiones complejas, controvertidas y más estructurales de la vida política? La preocupación por involucrar a los ciudadanos en grandes temas de la sociedad y no solamente en la cotidianidad del territorio son caminos que comienzan a explorarse en nuestra región a partir de dispositivos que permiten una participación ciudadana ligada a las decisiones a nivel nacional.

Es importante señalar otro problema que concierne a la escala de la participación ciudadana. En la teoría participativa, la premisa entre el tamaño de las ciudades y la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos se convirtió en un axioma que pocos se atreven a poner en discusión. Una parte importante de los teóricos de la democracia, pertenecientes a distintas corrientes, tanto de las teorías que englobamos bajo el nombre de participativas (por ejemplo Bachrach 1973; Pateman 1970; Macpherson 1981) como las teorías clásicas de la Ciencia Política (Schumpeter 1983; Dahl y Tufte 1973, Sartori 1987; Bobbio 1986; Przeworsky 2010) coinciden en señalar las virtudes intrínsecas de la escala local para la participación.

Los defensores del gobierno local argumentan que en las escalas menores los ciudadanos perciben más rápidamente la relación entre su propio interés o entendimiento del bien y el interés general, por lo que las virtudes del ciudadano democrático son mejores cultivadas en el ámbito familiar y más pequeño de lo local (Dahl y Tufte 1973). Dahl (1999:106) afirma que en un estado pequeño la democracia se afirmará por regla general, independientemente de las instituciones políticas existentes en la aglomeración. Expone que “los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos representativos en toda la extensión del término [...] quizá aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser altamente democráticos”. Esto se debe a que en una pequeña democracia los ciudadanos son conocidos entre sí, la interacción cara a cara entre representantes y representados se produce regularmente, las opiniones se intercambian libremente entre los miembros de la comunidad y cada gobernante es también un vecino. Estas cualidades son, entre muchas otras, las que fueron constituyendo una imagen idealizada de lo local como un ámbito por excelencia participativo.

Asimismo, las políticas participativas que se pusieron en marcha en Latinoamérica en la década de 1990 también abonaron la exaltación de lo pequeño contribuyendo a idealizar lo local a partir de rasgos valorizantes que pocas veces se pusieron en discusión. ¿Hay que decidirse entonces por concebir la participación sólo en las escalas menores?

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han comenzado a sostener que la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación (Blondiaux 2013; Sintomer y Ganuza 2011; Annunziata 2016; Cabannes 2007; Avritzer 2014). Diversos desarrollos conceptuales innovadores dirigidos a analizar algunas experiencias concretas, comienzan a demostrar que la participación no está condenada a quedar reducida a la pequeña escala.

Nuestro trabajo se apoya en algunas experiencias participativas actuales en Argentina y Brasil, y los dispositivos conocidos como de “mini públicos” que se desarrollan en Europa, para repensar la cuestión de la escala en la participación. La abordamos desde nuevas perspectivas que permitan repensar, a la luz de las experiencias, la cuestión de la escala y la participación más allá de considerarla sólo desde el tamaño o la extensión del territorio, como ha sido tratado preponderantemente el tema desde la teoría democrática.¹

1. Una vez más: el problema de la escala y la participación

Las teorías de la democracia englobadas bajo el nombre de teorías de la democracia participativa (por ejemplo los ya mencionados Bachrach 1973; Pateman 1970 y Macpherson 1981) sostienen que el ámbito local es el espacio favorable para la participación de los ciudadanos en la vida política. Para estos autores las motivaciones de los individuos para ello se encuentran en los ámbitos cercanos a la producción y reproducción de la vida: los lugares de trabajo, la fábrica, la industria, la educación superior, el gobierno local.

Según sostiene Bachrach (1973) no serían objeto de participación ciudadana aquellas decisiones lejanas, complejas, en las cuales puedan perder interés:

[...] Para muchos, los problemas políticos y las elecciones son cuestiones triviales, o bien demasiado remotas y ajenas a su influencia; no tienen el mismo carácter que los problemas que los afligen directamente en sus lugares de trabajo; estos últimos pueden ser comparativamente nimios, pero están cargados de las tensiones y emociones que suelen enfierecer a los hombres y poner a prueba su espíritu [...] (p.160).

Desde estas perspectivas teóricas, las esferas de la vida cotidiana son aquellos espacios donde las personas podrían ejercer una participación efectiva y es por ello que

la idea de una sociedad participativa requiere que se amplíe el alcance del término ‘político’ de tal forma que contemple esferas externas al gobierno nacional (Pateman, 1970: 175).

La concepción de lo político desde el punto de vista de estos autores no abarca sólo la autoridad de los gobernantes a nivel nacional, sino las múltiples estructuras de autoridad diseminadas por toda la sociedad.

En este sentido, habría una imposibilidad teórica y fáctica de practicar la democracia participativa a escala nacional. Macpherson (1981: 115) se preguntó:

¿Cómo podría funcionar una democracia participativa en una nación moderna de veinte millones o de doscientos millones de habitantes? Parece evidente que a nivel nacional será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa”. La democracia participativa no implicaría eliminar la democracia representativa sino lograr un complemento donde “la democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella (Macpherson, 1981: 130).

De acuerdo con este razonamiento la relación entre representación y participación puede ser considerada como una ecuación complementaria, no excluyente de las potencialidades que implican para el lazo entre ciudadanos y gobernantes. Es por ello que, para estas teorías, el ámbito local es el espacio participativo por excelencia mientras que el nacional es necesariamente representativo. Estos autores persiguen el objetivo de una refundación democrática desde

el plano que desafía al individuo a cooperar en la solución de los problemas concretos que lo afectan a él y a su comunidad inmediata (Bachrach, 1973: 161).

La discusión sobre la relación entre escala y participación también fue objeto de análisis por otras corrientes de pensamiento. Entre ellas están las teorías englobadas bajo el nombre de “teorías elitistas de la democracia”. Estas fueron blanco de ataque de los teóricos de la democracia participativa debido al rol mínimo asignado al ciudadano en la vida democrática. Para éstos (por ejemplo Schumpeter 1983) la participación queda reducida al momento intermitente de las elecciones, cuando los ciudadanos tienen injerencia en la lección de los representantes encargados de la toma de decisiones. Estos adquieren el poder mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo. Para esta corriente de pensamiento, el estado debe asegurar una intervención mínima en la vida social, preservando que las preferencias (individuales y colectivas) se canalicen adecuadamente mediante la representación.

Para los teóricos de la democracia participativa las teorías elitistas fundan una concepción limitada y limitante de democracia, centrada sólo en el procedimiento, entendiéndola como método y no como ideal. Comprenderla como igualdad, soberanía colectiva, autodeterminación y bien común sería un ideal imposible de alcanzar en la vida real.

Entonces recurren a la idea de democracia como método, estableciendo procedimientos por medio del cual los representantes compiten por el voto del pueblo.

Bachrach (1973: 148) hace explícito su propósito en el título de su libro “Crítica de la teoría elitista de la democracia”. Para el autor, la democracia entendida como método interpreta en forma muy limitada los intereses del pueblo y el teórico elitista acepta sin objeciones dicha interpretación:

Al concebir el interés político en forma unidimensional, el elitista democrático se ve llevado a la conclusión que existe, dentro de un sistema democrático, una división natural del trabajo entre el gobierno de la elite y los intereses de la no élite.

Según este razonamiento, dice Peter Bachrach, prima un

desencanto con respecto al hombre común (...) es del hombre común, no de la élite, de quien se sospecha que amenaza la libertad, y es a la elite, no al hombre común, a quien se considera la custodia principal del sistema (Bachrach, 1973: 62).

Por otro lado, paradójicamente, en el análisis de la relación entre la escala y la participación, aparecen convergencias entre ambas posturas. Es así que, Carole Pateman (1970) llega a coincidir con el argumento de Schumpeter:

Podemos concordar con Schumpeter y sus seguidores al menos a este respecto: que es dudoso que el ciudadano promedio esté alguna vez tan interesado en las decisiones tomadas a nivel nacional como lo está en las decisiones que se toman en un ámbito más cercano a él (p. 181).

Joseph Schumpeter (1983) sostiene la premisa de que el tamaño de las ciudades y la extensión del territorio importan a la hora de establecer la forma de democracia. Expresa:

En comunidades pequeñas y primitivas, con una estructura social simple, en las que hay poco que estar en desacuerdo, es concebible que todos los individuos que constituyen el pueblo, tal como lo define la constitución, participen efectivamente en todas las obligaciones de la legislación y la administración (p. 316).

También desde las corrientes pluralistas Robert Dahl (1999 a) evoca los innumerables obstáculos materiales que se presentarían a la participación cívica directa en una ciudad de una escala poblacional vasta. A partir de ejercicios aritméticos revela que se necesitarían cerca de 208 días, a razón de ocho horas de deliberación diaria, donde cada ciudadano pudiera expresarse 10 minutos, en una ciudad de 10 mil habitantes. Con base en este razonamiento, la situación deviene más y más absurda a medida que los números suben, debido a las inexorables consecuencias del tiempo y el tamaño de la población participante. El autor evoca así la ley del tiempo y el número:

cuanto más ciudadanos contenga una unidad democrática, tanto menos podrán participar los ciudadanos directamente en las decisiones políticas y tanto más tendrán que delegar su autoridad sobre otros (Dahl, 1999 a: 127).

La democracia representativa es así inevitable en sociedades complejas y populosas como las actuales.

Diferentes teóricos contemporáneos han dado continuidad a estos argumentos. Para Bobbio (1986), la democracia directa es sólo posible en la pequeña escala; en las grandes escalas sólo es posible la representación. Para el autor, la demanda de participación es una demanda justa siempre y cuando no se quiera excluir a la democracia representativa y se la circunscriba a nivel local:

Donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa (p.70).

Participar, expresa Sartori (1988:154)

es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos.

Afirma que la democracia participativa tendría una posibilidad si atribuyera un papel importante y pusiera el acento en los grupos pequeños e intensos, porque

sobre esa base surgen y perduran, y deben ser pequeños si lo que se requiere es disponer del tamaño óptimo para una participación óptima (...)“no hay manera de evitar los inconvenientes del tamaño (p. 156).

Para Przeworski (2010) la democracia participativa no es factible a escala nacional; la imagen de la democracia ateniense evoca una imagen muy atractiva (aunque no del todo cierta) de la participación ciudadana, las sociedades actuales están muy lejos de ser la Atenas del siglo V.

Para definir el ideal de autogobierno en sociedades grandes con preferencias heterogéneas, necesitamos hallar la segunda mejor opción, el sistema de toma de decisiones colectiva que mejor refleje las preferencias individuales y que deja a una gran cantidad de personas lo más libre que sea posible (p. 74).²

En esta perspectiva, es la competencia electoral periódica entre partidos lo que garantiza el autogobierno del pueblo.

Schumpeter (1983:335) sostiene que es inaceptable considerar que todos los individuos poseen independencia y calidad racional para la toma de decisiones políticas:

el ciudadano corriente en la cuestión política, tiende a someterse a prejuicios e impulsos extra racionales o irracionales [...] Así pues, el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como entra en la política.

Sostiene por el contrario que la mayoría de las decisiones diarias que comprenden las cosas que conciernen a él y su familia, a sus negocios, a sus aficiones, a sus amigos y enemigos, a su municipio o barrio, caen dentro del pequeño campo que abarca la mente individual del ciudadano con pleno sentido de su realidad y racionalidad. La precisión y la racionalidad en el pensamiento y la acción política que suponen los asuntos nacionales

se requiere de la dirección de algunos individuos con aptitudes y técnicas especiales y han de ser, por tanto, confiados a especialistas que las posean
(Schumpeter, 1983:321).

Estos supuestos de las teorías elitistas permiten mantener el monopolio de las elites y de los expertos sobre las decisiones políticas. A su vez, la supuesta incompetencia, la irracionalidad o la falta de motivación de los ciudadanos para participar de cuestiones nacionales, lejanas y remotas, todas decisiones que no los involucran directamente parecen establecerse como dos caras de la misma moneda.

Una vez más y por paradójico que resulte, Macpherson (1982:118) tiene una postura similar en cuanto a las motivaciones de los ciudadanos para participar en la política y lo expresa mediante la separación entre las “grandes cuestiones interrelacionadas de la política social y económica general” que tratan sobre cuestiones complejas y las cuales deben quedar en manos de los gobiernos y las asambleas legislativas y “la formulación acerca de determinadas cuestiones aisladas [...] respecto de las cuales basta con responder si o no”, cuestiones que se prestan fácilmente a la formulación por iniciativa popular y donde los ciudadanos comunes pueden decidir por presentar una complejidad menor.

El autor sostiene que

difícilmente podrían formular los grupos de ciudadanos comunes la mayor parte de las preguntas que haría falta hacer en nuestras sociedades complejas actuales de forma lo bastante específica para que las respuestas constituyan una directriz clara dada al gobierno
(Macpherson, 1982:116)

Por ello, un órgano representativo capaz de conciliar las demandas conflictivas, capaz de conciliar los centenares de decisiones políticas, capaz de decidir, es necesario. “No podemos prescindir de los políticos elegidos”, sostiene.

Existen por lo tanto distintos argumentos que han servido para justificar las ventajas de la pequeña escala para la participación: extensión y tamaño del territorio, incompetencia de los ciudadanos para la vida política y las complejidades administrativas que supondría practicar la participación a una escala más vasta. El involucramiento masivo de los ciudadanos en los asuntos del estado es considerado un riesgo para el sistema democrático, ya que éste podría verse sobrepasado con excesivas demandas sociales, pudiendo desestabilizar el sistema político en general (Sartori, 1988; Bobbio, 1986).

La participación se vincula entonces a territorios pequeños o a los niveles inferiores de las administraciones de los gobiernos municipales donde el ciudadano tiene la posibilidad de intervenir en contextos menos complejos burocráticamente y donde es materialmente probable que se traten cuestiones que le incumben personalmente. Sin embargo Avritzer (2014) advierte lúcidamente que los procesos de elaboración de demandas en los niveles inferiores pueden quedar desconectados de las unidades y las escalas con mayor capacidad de resolverlas; en tales casos la participación se aleja de la toma de decisiones de cuestiones más complejas, que quedarían supeditadas a la administración de la escala nacional. Esto limita la intervención y el impacto de estas prácticas participativas en los niveles administrativos donde se toman estas decisiones.

De esta forma, constatamos que tanto desde los discursos de los autores de la democracia participativa, de las teorías elitistas de la democracia como de muchos de los teóricos contemporáneos, se destacan las ventajas de la pequeña escala para la participación, creando un encantamiento e idealizando lo local como el verdadero espacio donde conocer los problemas y necesidades de los ciudadanos. Ambas posturas sostienen que es únicamente desde el espacio próximo e inmediato, cercano y conocido que los ciudadanos pueden involucrarse en decisiones sobre asuntos públicos de fácil resolución. La participación de los ciudadanos a escala mayor y más allá de la instancia del voto, es considerada como un imposible.

2. La política local: el modelo de toda política

Según Dahl (1999 a) las instituciones políticas requeridas para el gobierno democrático dependen del tamaño de la unidad. La democracia poliárquica es necesaria a escala del Estado-Nación, no para gobernar unidades más pequeñas.³ Esta ha sido la concepción dominante en la Ciencia Política desde los años ochentas, concepción que ha sido desplegada sobre todo por la corriente pluralista. Según esta corriente de pensamiento, en la modernidad se opta por la representación en virtud del problema de la escala: la amplitud del tamaño del territorio y la complejidad derivada de las sociedades actuales.

Se exalta de las comunidades pequeñas, la mayor capacidad de respuesta del gobierno debido a la menor distancia entre representantes y representados, los altos grados de homogeneidad social de la comunidad, el mayor sentimiento de pertenencia y la solidaridad entre sus miembros, factores que en las ciudades grandes parecen debilitarse (Dahl y Tufte, 1973).

Desde esta perspectiva teórica, se va consolidando junto a estos discursos el modelo de la democracia local como la verdadera forma de hacer política. La menor escala puede proporcionar a los ciudadanos un mayor sentido de pertenencia de lo que sienten en los confines de la política nacional debido a la relativa inmediatez de las relaciones cara a cara, el mayor grado de accesibilidad en los bienes público, la transparencia y la comprensión de los problemas públicos. Por el contrario,

la política a mayor escala limita necesariamente la democracia en un aspecto: cuanto mayor es la escala de la política, menos capaz es el ciudadano medio de tratar directamente con sus principales líderes políticos

(Dahl y Tufte, 1973: 87).

Agregan que la política en escala mayor aumenta el número potencial de conflictos debido a que la población es numerosa y presumiblemente diversa, lo que hace probable que los conflictos sean transversales a la sociedad y lleven a divisiones entre facciones políticas

que pueden alterar la estabilidad de la democracia. En cambio en las escalas menores

las facciones organizadas no solo son innecesarias, sino directamente dañinas. En vez de conflictos exacerbados por el faccionalismo, los comités, los partidos políticos y otros, podemos preferir la unidad, el consenso, el acuerdo alcanzado mediante la discusión y el respeto mutuo (Dahl, 1998: 107).

De esta tradición de discurso también se construyó la imagen de que lo local es bello porque se lo supone más controlable. En la democracia pequeña los ciudadanos pueden ejercer mayor control sobre las acciones de los gobernantes (*accountability*); estos por su parte, serán más sensibles a las demandas de los ciudadanos (*responsiveness*). El espacio local aparece también como el nivel más transparente del estado por el continuo seguimiento y control de las acciones de los gobernantes.

Se va consolidando junto a este discurso una concepción puramente administrativa de la participación ciudadana, donde la política queda reservada para los niveles de gobierno de mayor jerarquía. La participación ciudadana se acota a los problemas de la comunidad y corre por canales separados de las cuestiones de decisión de mayor escala. Esto se puede rastrear desde la concepción de Dahl (1999 a: 201):

las unidades pequeñas suponen un entrenamiento en la solución de problemas concretos y comprensibles para los que no hay que aplicar soluciones ideológicas más abstractas (...).

Se asume como un a priori el carácter no político del gobierno local donde la participación no puede adquirir una orientación ideológica, de confrontación de ideas, de disputas de proyectos políticos. Se afirma, por el contrario, la concepción de la participación como una herramienta de gestión de carácter puramente operativo; los ciudadanos son tomados como vecinos que participan para resolver problemas locales, cotidianos y de su entorno inmediato.

Esta concepción administrativista va a ser la que va a prevalecer en la ola participativa de nuestra época, que podemos ubicar en nuestra región a comienzos de los años 90.⁴

Por lo tanto el problema de la escala es doble. Por un lado, el espacio donde se practica la participación se encuentra desconectado de la política y vinculado sólo a la administración; por el otro se asume el carácter ineluctable de la especialización de los roles políticos donde las cuestiones complejas quedan reservadas a los especialistas o los representantes políticos de los niveles de mayor jerarquía. Los ciudadanos convocados a participar solo lo hacen a partir de cuestiones locales que a priori se asumen como

no complejas y donde se presume que no son capaces de pronunciarse políticamente. El ciudadano del espacio local es aquel que no está politizado, que no tiene intereses creados y que sólo está motivado para resolver sus problemas cotidianos.

Un aporte significativo en estos términos es el que realiza Nuria Cunill Grau (2008) cuando se interroga acerca de las características que puede adquirir la participación ciudadana y realiza una clasificación en torno al tipo de intervención que generan los dispositivos participativos. Según la autora, la participación puede asumir dos modalidades bien marcadas y hasta contradictorias: la participación administrativa y la participación política. En la primera concepción se apela a la ciudadanía por su saber técnico o se acota su involucramiento a los intereses directamente implicados, funcionales a la burocracia estatal, para que por vía de la legitimación y de la ampliación de los conocimientos incrementen la gobernanza. En esta modalidad la participación no traspasa el ámbito de la colaboración de personas o grupos que pueden realizar una aportación específica en una política pública determinada. La segunda modalidad, con carácter político,

se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones público estatales (...) ponen así en juego la disputa por la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía (Cunill Grau, N. 2008:125).

En su perspectiva este tipo de involucramiento pone en juego la racionalidad comunicativa y se la utiliza como espacio de debate y discusión democrática. Por consiguiente la participación es concebida como una actividad propositiva.

La propuesta de Cunill Grau nos permite pensar que el sentido que puede adquirir la participación ciudadana no se relaciona con una escala determinada. Por el contrario, en el gobierno local puede asumir un carácter político si hay voluntad de que el proceso adquiera esa orientación. Asimismo, nos permite pensar que no hay ninguna cuestión compleja a priori que deba reservarse a los especialistas o los políticos, sino que es posible que los ciudadanos, debidamente informados sobre los datos y el contexto del problema, puedan pronunciarse sobre cuestiones que afectan al conjunto de ciudadanos.

3. Lo local: ¿un monstruo de varias cabezas?

La vinculación entre la escala local y la participación ciudadana ha ido en ascenso tanto a nivel académico como en círculos políticos y ha corrido en paralelo con lo que podríamos llamar la localización de las políticas públicas en el nivel municipal, producto de los procesos de descentralización del estado que permitieron a los gobiernos locales asumir nuevas funciones.

Estos procesos de descentralización, en sus múltiples variantes, destacan las ventajas que presenta la pequeña escala para fomentar la participación ciudadana. Es por ello que Dahl y Tufte (1973) apuntan a la relevancia de la descentralización y la desconcentración administrativa en distritos de menor tamaño cuando la ciudad deja de ser local, es decir cuando supera la cantidad de habitantes anteriormente señalada.

En términos globales, se espera que la descentralización, a partir de una mayor proximidad territorial que se establece entre el gobierno y los ciudadanos, conduzca a generar mayor involucramiento de la ciudadanía en la cosa pública a través de un aumento de control de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno. Esto se considera como un potencial para elevar los niveles de eficiencia en el gobierno local por la posibilidad de que sus acciones sean sometidas al electorado local (Orlansky 1998: 830).

Desde comienzo de los años noventa en nuestro país las políticas participativas que se pusieron en marcha retomaron el discurso que idealizaba la escala local. Esto ha contribuido a promover un modo de socialización política a partir del territorio que podríamos definir, en grandes rasgos, como la idea según la cual las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible de aquellos a quienes afectan y ajustarse a sus demandas y necesidades inmediatas (Blondiaux 2013).

Esta tendencia de vinculación entre la escala local y la participación ha sido la concepción dominante en la región y se ha materializado en las políticas públicas que se implementaron en los territorios. Y si bien podemos acordar con Dagnino (2000) en que el sentido del término “participación” se configuró como a una disputa semántica entre distintos proyectos políticos, siempre tiene una dimensión funcional que se aplica sobre todo a cuestiones de alcance local.⁵

El fenómeno de la globalización, que ha sido abordado por una amplia literatura, no puede dejar de mencionarse como un proceso que ha estructurado la dinámica global/local determinando, en buena medida, los cambios estructurales en cuanto al rol de los Estados-Nación y su actuación en el sector público nacional, subnacional y supranacional. La irresistible emergencia de los sistemas globales –entendiendo esto como un fenómeno multidimensional y complejo– presenta múltiples dimensiones: tecnológica, económica, cultural, político-institucional, y físico-ambiental. Como sostiene Arocena (2001:31) nada escapa al proceso globalizador.

Robertson (1998) emplea el término de “glocalización” para dar cuenta de la combinación simultánea de lo global y lo local, en términos de síntesis o sobrevivencia de ambas, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea. La posición de Robertson asume que la globalización no necesariamente es un chivo expiatorio que explicaría todos los males que afectan al sistema mundo, sino que el proceso

globalizador presenta una oportunidad para la invención e incorporación de la localidad al sistema global. Desde una mirada cultural la globalización entraña la universalización del particularismo, así como la particularización del universalismo; la interpenetración del universalismo y el particularismo abarca la producción de la diversidad cultural. Bajo estas tenencias se reafirman las identidades locales, las tradiciones étnicas y religiosas, a la vez que las oportunidades de la globalización, en tanto posibilidades de apertura, sirve para proyectarlas mundialmente.

Esta posición nos parece pertinente en tanto no presenta una connotación de avasallamiento e imposibilidad de lo local frente a lo global. Tampoco es una connotación negativa frente al mundo globalizado, sino que su mirada superadora del dualismo global/local permite aproximarse a la complejidad del problema.

Otras concepciones definen a lo local en oposición a lo global y confieren a estos polos atributos fijos e incuestionados:

Lo local sigue siendo percibido como el espacio de lo íntimo, lo familiar, lo cercano, lo encarnado; es decir, como un espacio esencialmente separado y distinto del espacio global que se concibe como lo lejano, lo abstracto, lo virtual, lo invasivo, lo hegemónico (Amin, 2008).

Así concebido, lo local remite a la idea de que es el nivel donde se arreglan los problemas de la vida cotidiana. Amin (2008) cuestiona esta visión ingenua y propone la noción de espacio fractal para dar cuenta de la imprecisión de las fronteras. Desde una perspectiva relacional avanza hacia una visión creativa y activa de lo local y lo global donde ambos lugares se configuran y tejen mutuamente en varias direcciones.

La visión del autor acerca de lo político se vuelve pertinente para cuestionar la perspectiva hegemónica ejercida desde los enfoques jurídicos-administrativistas que niegan el carácter político de lo local y le conceden un ropaje burocrático-administrativo o sólo de gestión. La política local no está exenta de conflictos ni es un escenario neutral de apuestas colectivas sino que existen relaciones de poder y proyectos antagonicos por lo que define al espacio local como una arena de reclamos y contra-reclamos, acuerdos y coaliciones (frágiles y temporales) que son el resultado de dinámicas cambiantes e interconectadas (Amin 2008).

Es en el marco de procesos de cambios estructurales como la globalización y sus efectos que debemos situar el nuevo rol de los municipios y el modo en que la gestión local entró en la agenda política en el transcurso de las últimas décadas. La reforma del estado de la década de 1990 transformó de manera decisiva el papel de los municipios frente a

la sociedad, tanto en el aspecto funcional como en el político.⁶ Este origen produjo una brecha entre los requerimientos de las reformas y las capacidades de gestión existentes en los territorios. Es decir nos encontramos con una arena local heterogénea, compleja, fragmentada, de actores con desigual capacidad de acción pública, de gestión y de legitimidad.

No obstante, desde la perspectiva de las políticas participativas se produjo un consenso al momento de realzar los rasgos destacables de lo local a partir de realzar distintos factores que contribuyeron a idealizar ese ámbito como espacio de participación ciudadana (por ejemplo Font 2002; Blanco y Gomá 2003; Barrera 2004; Ziccardi 2009; Guillén et al. 2009).

El auge de un discurso participacionista, resalta Annunziata (2016), hace de la política local el modelo de toda política y se mantiene, a la vez, un nivel de indefinición que permite que los rasgos valorizantes e idealizados de lo local nunca se pongan en cuestión. Así, se presenta lo local como un ámbito indefinible, abstracto, solo posible de ser determinado si se lo mira desde afuera y por arriba y entonces “Las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local mirada desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.” (Bosier 2004). Lo local aparece como monstruo de varias cabezas cuyo alcance va a depender del lugar desde donde se lo mire, y es por ello que bajo este término se puede designar a tantos lugares como estemos dispuestos a mirar.

Es por ello que, desde nuestra perspectiva, lo local no está apelando necesariamente a una delimitación objetiva que se identifique con una escala determinada o con una división política administrativa concreta, sino que se configura con relación a algo que se considera más lejano, que deviene más abstracto; por ello “es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta” (Di Pietro apud Boisier 2004). En esta dirección Annunziata (2013) sostiene que la escala en la participación no es dato objetivo sino que la misma se constituye como un vínculo, una instancia relativa a otra instancia menos local; en vez de prestar atención a la dimensión espacial o geográfica de la escala, hay que posar la mirada en el vínculo político que trasciende las escalas.

En las políticas de participación ciudadana se apela a lo local tanto desde los líderes como desde el discurso académico, para nominar espacios que muchas veces no se relacionan con estructuras formales previamente delimitadas o divisiones administrativas propias del territorio. Asimismo, este discurso hace del vector descentralizador un valor en sí mismo, que asume que cuanto más cerca del ciudadano, más democrático y por ende más participativo. A su vez los estados municipales producen y defienden procesos de descentralización de la escala que, por cierto, ya es la más descentralizada del estado. Es así que muchas veces se apela a la división del territorio local en distritos, comunas, o unidades administrativas menores, que reciben nombres variados, según el caso. Los dispositivos participativos que promueven se asientan generalmente en estas divisiones. En la Argentina, los casos de participación más

relevantes y estudiados por la literatura se corresponden con este planteo descentralizador.⁷ La participación se realiza a nivel ciudad pero se la organiza desde la descentralización de la escala en distritos de menor tamaño: desde el municipio a la zona (o la denominación que reciba según el caso), desde la zona al barrio y desde el barrio a las organizaciones y los individuos. Así, la descentralización de la escala es un proceso inacabado, capaz de nombrar tantas instancias como actores estemos dispuestos a consultar. A su vez, cada actor hace lo propio y crea “su local” a partir de límites difusos que invocan siempre más proximidad y cercanía. Lo local conlleva siempre a más local.

Las políticas de participación ciudadana tienen la particularidad de configurar y reconocer territorios donde el espacio geográfico está determinado más por el sentido de apropiación y de pertenencia que se dan los propios actores. Este territorio puede ser un barrio, una zona costera, un asentamiento irregular o incluso espacios de vinculación primarios que contienen límites difusos y que por su identidad o modo de procesar el conflicto social se convierten en territorios socialmente construidos. Lo local entonces, no es una escala objetivable desde el tamaño o desde la cantidad de población que contenga la unidad territorial, sino un proceso que se construye subjetivamente, que muchas veces no reconoce límites formales sino que es producto de relaciones sociales, de historias, de identidades que cobran sentido a partir de procesos de demarcación subjetiva y simbólica de los actores en un espacio construido socialmente en territorio. Por eso el territorio crea territorialidades (espacios con sentidos) que aluden a la producción social y política del espacio habitado.

4. De la idealización al cuestionamiento de la escala local

Algunos autores han comenzado a prestar atención al particular entramado entre participación ciudadana y escala local. Según Blondiaux (2013) por ejemplo, el primer límite que está asumiendo la participación ciudadana es la escala, ya que la mayoría de los dispositivos se organizan a una escala micro-local. Esto, “contribuye a exacerbar los egoísmos locales y sociales, al limitar de este modo el horizonte de la discusión” (Blondiaux, 2013: 84).

Este autor sostiene que la escala incide fuertemente en la naturaleza misma de la deliberación porque la participación asume el formato de una gestión urbana de proximidad en el cual el rol de la intervención ciudadana se limita sólo al relevamiento de reclamos localizados en el nivel barrial (por ejemplo: cordones de la vereda, uso de los lugares públicos, excremento de los perros, luminarias, etc.). De este modo, se produce una despolitización de las discusiones que se desarrollan en los espacios participativos donde los funcionarios, técnicos y facilitadores (todos estos actores estatales) conservan el control de las condiciones de politización de los problemas y de la deliberación: se les exige a los participantes que no hablen extensamente, que no lo hagan de manera conflictiva, que

no se vayan por las ramas. En fin, que participen por los problemas de su barrio, dilemas particulares rápidamente identificables por el lugar donde vive el ciudadano. Asimismo argumenta que la democracia participativa se ve confundida frecuentemente con una democracia de proximidad donde los ciudadanos son tomados más bien como habitantes, lo que influye en la naturaleza misma de la deliberación, ya que sólo intervienen en discusiones referidas a su entorno inmediato.

La confusión de estatus analítico conlleva consecuencias políticas en las prácticas ya que la alusión al vecino significa relacionarlo con un territorio específico donde se comparte la cercanía y la proximidad territorial, que gira en torno a la escala barrial o incluso más micro. Pero los problemas que afectan a los individuos no se inscriben únicamente en su condición de habitantes de un barrio sino como ciudadanos de una urbe. Como expone Tecco (2002: 2) las personas de una gran ciudad no desarrollan sus actividades cotidianas (descanso, trabajo, educación, recreación, circulación, etc.) únicamente en un solo lugar geográfico. Por el contrario, sus actividades se llevan a cabo en distintos ámbitos donde “los lugares de encuentro e interacción social de los sujetos son múltiples y varían a través del tiempo”. Al reducir la participación a los problemas estrictamente barriales se corre el riesgo de dejar de lado otras expresiones que abrevan en intereses comunes más colectivos, en las características sociales de la ciudadanía (pobre-rico) u expresiones propias de los movimientos sociales. La escala barrial produce que los individuos que participan lo hagan para solucionar demandas sólo derivadas del entorno en el que vive el individuo, el barrio.

Sintomer y Ganuza (2011) se refieren a que la mayoría de los dispositivos participativos extendidos por el mundo suelen limitarse a nivel local y microlocal o a un sector concreto de las políticas públicas por lo que las personas que participan revelan una tendencia a defender sus intereses particulares. El espacio microlocal sigue predominando y siendo aquel en el que los efectos concretos son más manifiestos. Los autores sostienen que si se practicara la participación a escala regional cabría la posibilidad de combinar la lógica de las necesidades y la redistribución en beneficio de los establecimientos que sufren más carencias. En este sentido, sostienen que los provincialismos de los presupuestos participativos limitan la posibilidad de hacer de la participación un instrumento de justicia social.

Por otro lado, también Cabannes (2007) pone de manifiesto la tensión existente entre la participación ciudadana y la escala micro-barrial. El autor sostiene que la discusión del presupuesto en territorios limitados, más allá de las claras bondades, conlleva el riesgo de limitar demandas acotadas en la escala y que corresponden directamente al barrio o al distrito (mejoría de calles, centros comunitarios, plazas) en detrimento de pedidos que interesan a la ciudad en su conjunto y que tienen un valor estructurante para la urbe. La mayoría de las experiencias de PP en América Latina, expone el autor, apuntan a una mejora de las condiciones de vida a nivel comunitario. La participación en este caso se diferencia de otras formas más avanzadas que el autor llama de democracia participativa (experiencias de Brasil en Porto Alegre y en otras ciudades

de Brasil) donde se logra trascender la escala barrial y tratar temas de la ciudad en su conjunto. Los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se están consolidando como una institución de instancia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de la comuna o municipio. A partir de estudiarlos en tres países (Chile, República Dominicana y Uruguay) Montecinos (2012) sostiene que la participación de los ciudadanos en el presupuesto participativo “encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna”. Cuando algunos municipios intentan promover la participación ciudadana en temas con una perspectiva más global, la participación se hace notablemente menor. Se produce por parte de los ciudadanos una delegación natural para que los temas que hay que decidir para otros sectores, o para la ciudad en general, los resuelva el dirigente social o el delegado por el alcalde a los concejales, apuntando a que son temáticas propias de sus representantes y no necesariamente de ellos como ciudadanos.

Avritzer (2015) muestra como se ha configurado desde las teorías de la participación un discurso sobre las ventajas de la pequeña escala para la participación ciudadana. A partir de desarrollar una investigación empírica sobre distintas instituciones participativas en Brasil en ciudades de distinto tamaño y a partir de la comparación entre niveles (municipal, estadual, nacional) concluye que a medida que se asciende en los niveles (scaling up) la calidad de la deliberación aumenta, principalmente al llegar al estadual y nacional. De esta forma, la investigación invita a revisar las hipótesis que aseguraban que sólo en la pequeña escala (barrial, municipal) es posible la participación del ciudadano en la vida pública.

5. Las experiencias de políticas públicas participativas de distinta escala. Hacia una revisión crítica

Aunque el tipo de participación ciudadana más difundida y practicada en América Latina es la que toma de base a lo local municipal, hay una considerable variedad de experiencias a otras escalas hasta llegar al ámbito nacional. La presencia de una variedad de dispositivos que se desarrollan en contextos políticos y geográficos diferentes, resulta particularmente interesante para conocer por qué se orientan mediante procedimientos distintos a las metodologías territoriales que predominan en nuestra región. Analizaremos en esta sección dos de ellos: los “mini-públicos” y las Conferencias Nacionales en Brasil

Los dispositivos de mini-públicos

Loïc Blondiaux (2013) identifica dos modelos, además del modelo del presupuesto participativo, que nos permite conocer otras lógicas y procedimientos muy diferentes a los latinoamericanos. Uno de ellos es el “Modelo del debate público”. Es un dispositivo francés donde la ciudadanía es consultada de manera puntual para producir una decisión justificada sobre un proyecto en particular. Se propone realizar consultas focalizadas

sobre determinado tema, que puede ser sobre obras de infraestructura o equipamiento, para articular la discusión alrededor de una política pública que se está elaborando.

En este dispositivo una Comisión Nacional del Debate Público (CNDP)⁸ es nombrada para organizar cada debate, que puede ser de escala local o nacional y tener una cantidad de 15 a 20 participantes. Para cada uno de los debates, la CNDP nombra una comisión particular de cinco a seis miembros que disponen de un periodo de cuatro meses para organizar la discusión. Luego de este periodo dicha comisión elabora un informe sobre los aspectos sustantivos del debate dando cuenta de cómo se ha desarrollado. Las autoridades o quienes impulsan el proyecto puntual no están obligados a adoptar la decisión que resulta del debate pero sí a posicionarse con respecto al resultado de la discusión, con un tiempo de dos meses una vez recibido el informe.

Se puede observar así, como sostiene Blondiaux (2013: 74-75) que “la participación en este modelo, es concebida como una forma de audiencia colectiva, previa a la toma de decisión (...) y tiene la finalidad de esclarecer la decisión mediante una discusión lo más abierta posible”. Asimismo, sostiene el autor que el procedimiento introdujo cambios significativos en la percepción y la práctica de la participación en Francia aunque “más no fuera por la naturaleza de la amplitud de los medios puestos a disposición del público”. En este sentido, un dato significativo es el precio del procedimiento: un debate público cuesta en promedio de 1 a 1.5 millones de euros, financiados por el planificador de la iniciativa.⁹

El otro modelo es el denominado por el autor “Modelo del jurado de ciudadanos”. Este procedimiento, desarrollado en países anglosajones y del sur de Europa, se inspira en otros precedentes como el jurado criminal y las conferencias de consenso médico. Se persigue con estos dispositivos que un grupo de ciudadanos, 15 o 20, elegidos a través de sorteo, produzcan una opinión esclarecida de la cuestión que ha sido sometida a su juicio. El panel de ciudadanos se realiza a través de varias sesiones de información y discusión que pueden durar varios fines de semana donde la cuestión a debatir implica, generalmente, opciones complejas de naturaleza socio-técnica (como el cambio climático, la contaminación, los organismos genéticamente modificados, la vigilancia electrónica, etc.). Las sesiones están guiadas por un comité de conducción que reúne personalidades independientes y especialistas en participación que revisan información y se encargan de garantizar la objetividad del proceso. Los jurados de ciudadanos pueden realizarse a escala local o nacional, pero siempre se trata de grupos reducidos.

El objetivo que se busca en estos dispositivos es organizar la confrontación entre los expertos, los participantes y los políticos en el marco de foros híbridos capaces de ser tenidos en cuenta por la autoridad convocante, quien se reserva en última instancia la decisión final.

Interesa rescatar de los dispositivos de mini-públicos la forma de concebir la escala. Se puede considerar que también son de pequeña escala en el sentido de la cantidad de

participantes que convocan, pero no con relación a un territorio en particular. Estos dispositivos cambian el foco sobre lo territorial ya que la convocatoria a la deliberación se realiza a partir de temas públicos, en lugar de territorios o de poblaciones específicas.

Los dispositivos de mini-públicos logran convocar a la deliberación en torno a grandes temas que atraviesan a la sociedad en su conjunto y esto permite trascender las escalas en tanto niveles administrativos, ya que los debates pueden ser locales o nacionales. No obstante, quedan reducidos a un grupo muy pequeño de ciudadanos donde se corre el riesgo de que la deliberación resultante del mecanismo pueda no coincidir con la opinión de la mayoría, porque solo unos pocos participan de las reuniones. En este sentido, cabe preguntarse si los productos derivados de un mini-público pueden replicarse a una esfera pública ampliada.

Las Conferencias Nacionales en Brasil

Leonardo Avritzer (2014) realiza una investigación sobre las Conferencias Nacionales en Brasil y expone que, si bien son dispositivos que existen desde 1941, es a partir del año 2003 con el impulso que le dio el Partido de los Trabajadores (PT) que estos dispositivos fueron revitalizados. El gobierno de Lula incrementó significativamente el número y las áreas temáticas de las Conferencias de Políticas Públicas. Desde el 1941 hasta finales de 2012 se celebraron 125 conferencias nacionales, 90 de las cuales entre 2003 y 2012. En cuanto a la agenda de las temáticas, de las 44 tratadas hasta el momento, 32 surgen a partir del 2003 (Ramos y Feres, 2013). A la hora de valorar el impacto cuantitativo de este dispositivo, Avritzer (2014) afirma que el 6% de la población adulta del país participó de algunas de las fases de las conferencias.

Estas conferencias se concentran en políticas públicas de alcance nacional y tratan una variedad de temas, desde políticas sociales como salud, educación, asistencia social, seguridad alimentaria, políticas para mujeres, derechos humanos, como políticas más sectoriales de agricultura, pesca, transporte, etc. Son convocadas por ley, decreto, por distintos ministerios o por resolución del Consejo de Política Pública competente. Avritzer (2015) señala la capacidad de las conferencias para pautar la agenda nacional como también para vetar algunas decisiones gubernamentales. En el mismo sentido, Petinelli (2015) remarca cómo esta modalidad participativa permite un proceso decisorio más amplio que involucra múltiples y variados actores jerárquicamente ordenados e interdependientes entre sí. El estudio de seis Conferencias Nacionales permite a esta autora constatar su relevancia para dos propósitos fundamentales: como espacios de generación de información para el Poder Ejecutivo, y como procesos de proposición de políticas públicas. De acuerdo a Ramos y Farías (2013) cada una de ellas cuenta con un grado variable de incidencia en el proceso legislativo o ejecutivo.

Las conferencias funcionan en distintas escalas articulando los diferentes niveles: barrial, municipal, estadual o federal, donde se debaten las propuestas de base y se eligen delegados

para las instancias siguientes (en los niveles administrativos superiores). Comienzan con las reuniones municipales, que en algunos casos pueden contener instancias barriales, siendo la convocatoria abierta a todos los ciudadanos. Aquí se seleccionan las propuestas a tratar y los delegados que participarán en la etapa que sigue. Luego está la fase estadual donde intervienen los delegados elegidos anteriormente y se vuelven a discutir las propuestas que serán objeto de tratamiento a nivel nacional. El ciclo se cierra en Brasilia con la reunión de los delegados procedentes de las instancias celebradas en los 27 estados de Brasil.

Según el análisis de las prácticas participativas que se produce en las Conferencias Nacionales, Avritzer (2014) advierte el incremento en la calidad de la deliberación a medida que se asciende en los niveles (scaling up), particularmente al llegar al estadual y nacional. En efecto, en la pequeña escala (barrial y municipal) va a prevalecer la lógica del saber de uso donde los intercambios son de tintes particulares y centrados en los problemas cotidianos del territorio mientras que en los niveles más altos es posible observar cómo incluso las mismas propuestas se defienden con otro tipo de argumentos, con mayor información técnica y legal y mayor grado de generalidad.¹⁰

Así, las Conferencias Nacionales muestran cómo el problema de la trasmisión de las demandas locales hacia arriba halla una solución mediante la realización de encuentros, que mediante una serie de requisitos institucionales (elección de delegados), y elementos que aseguran su calidad deliberativa (que las cuestiones discutidas a un nivel inferior vuelvan a tratarse en el nivel superior y sean complementadas con otras perspectivas), mejoran la correspondencia con la escala administrativa que tiene que dar respuesta a las mismas.

En cuanto a la forma de concebir la escala en las Conferencias Nacionales observamos que es la interacción entre escalas (barrial, municipal, estadual, nacional) combinado con la elección de delegados en cada uno de los niveles lo que permite aumentar la calidad de la deliberación. En las Conferencias el territorio local es tomado sólo como un punto de partida, ya que a medida que se asciende en la escala se va perdiendo el componente territorial y paralelamente va tomando preponderancia la figura de los representantes. Podemos decir que la representación ciudadana presenta una forma novedosa de vincular participación y escala en las Conferencias Nacionales ubicando a estas políticas como vanguardistas en la región.

6. ¿Lo pequeño es bello? No siempre...

Al analizar los enfoques predominantes a la hora de tratar la cuestión de la escala y la participación ciudadana observamos que la visión que se construyó desde la teoría fundamentalmente, tanto en la primera ola participativa como en la segunda, fue un discurso donde la escala local aparece como el espacio participativo por excelencia y el ámbito nacional es el espacio inherentemente representativo.

Junto con este postulado se fue consolidando la idea del nivel local como un espacio de administración y de gestión, desconectado de la vida política y de la toma de decisiones complejas, las cuales se resguardan para los niveles superiores de la administración y se reserva para los especialistas. De esta forma, dada la vinculación entre escala local y la participación, esta última se concibe con un tinte administrativista perdiendo así su vinculación con la política. Y aunque podemos reconocer que en nuestra región hay intentos de proyectos políticos que tienden a la politización de las experiencias de participación (como el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre o las Conferencias Nacionales), la gran mayoría de las experiencias que predominan no pueden escapar al claro enfoque de apego a lo local.

Estos planteamientos generalizados desde las teorías democráticas son criticados a la luz de experiencias que permiten desarrollos conceptuales innovadores. Aunque de forma minoritaria, comienzan a instalarse voces en el campo de la teoría participativa preocupadas en advertir que la escala local es una de las principales limitaciones de las formas contemporáneas de participación. A partir de los dispositivos rápidamente mencionados aquí, pudimos observar que las experiencias de participación son variadas y heterogéneas y que la escala tiene formas diversas de considerarse. Asimismo, la metodología territorial y el foco en lo barrial que predominan en nuestros ejercicios de presupuesto participativo son sólo una forma más de concebir la escala para la participación ciudadana.

Los dispositivos participativos que trajimos a colación toman lo local de diferentes formas y le atribuyen sentidos distintos. Las Conferencias Nacionales adoptan lo local solo como un punto de partida para hacer confluir luego la participación con la representación ciudadana a partir de la interacción entre escalas de distintos niveles. En los dispositivos de mini-públicos la participación no está pensada desde un territorio particular ni desde una escala determinada sino desde temas públicos que atraviesan a la sociedad. Pero podemos sostener que también son de pequeña escala en el sentido de que sólo convocan a una pequeña cantidad de ciudadanos.

Por tanto, las teorías y los discursos que idealizan el ámbito local y que realzan las ventajas del vector descentralizador, que asume que “cuanto más cerca del ciudadano, más democrático” deben ser puestos en entredicho. Al menos debemos admitir que la participación es posible en escalas mayores y que estos postulados confieren un status analítico demasiado simple, pues sostienen que al descentralizar el estado en entes administrativos más simples se crearían instancias para la participación ciudadana y que esta llevaría linealmente a la democratización del estado y la sociedad.¹¹

En este artículo hemos tratado de demostrar que lo próximo, lo cercano, lo conocido, la pequeña escala, no necesariamente es más participativa que prácticas que se desarrollan en mayores escalas. Tampoco es cierto que a medida que se aumenta en la escala

de generalidad (entendida como tamaño del territorio o nivel administrativo) se hace más difícil e improbable la participación del ciudadano. Por el contrario, tal como lo demuestra Avritzer (2014), es más bien la interacción entre escalas lo que permite desarrollar procesos de mayor calidad.

Si retomamos la idea que mencionamos al comienzo según la cual lo local se constituye como una relación más que como una escala o ámbito objetivo debemos sostener que no existen a priori niveles o escalas determinadas en las que la participación es de mayor calidad, sino que es en la interacción entre las escalas, en la relación que se produce entre ellas lo que permite complejizar los temas a tratar e invita a incorporar perspectivas que no son las propias, facilitando así la deliberación ciudadana.

¹ Este artículo es producto de una investigación desarrollada en la ciudad de Gualaguaychú (Entre Ríos) entre los años 2012 y 2016. Tomamos como casos de estudio el Presupuesto Participativo General y el Presupuesto Participativo Joven de la ciudad. La investigación se realizó bajo una metodología cualitativa y los datos tienen origen en dos tipos de fuentes. Una de ellas, primaria, obtenida mediante entrevistas en profundidad a actores clave (funcionarios, facilitadores en las asambleas y técnicos, vecinos/as y jóvenes) y la observación directa durante asambleas populares en los Presupuestos Participativos. La otra, de tipo documental y bibliográfico. Consultamos documentos institucionales (decretos, ordenanzas municipales, declaraciones públicas y posicionamientos políticos de los actores, etc.). Aunque este trabajo no discute específicamente estos casos, nos valimos de los resultados obtenidos en la investigación de campo para ponerlos en diálogo con las experiencias aquí analizadas.

² Aclara Przeworski que la considera “la segunda mejor opción” porque está limitada por el hecho de que, dado que hay preferencias heterogéneas, algunos ciudadanos tendrán que vivir por lo menos parte del tiempo bajo leyes que no les gustan.

³ El concepto de “*poliarquía*” fue acuñado por Robert Dahl en la década de 1950, y se establece como una categoría privilegiada para analizar en qué medida una sociedad puede considerarse democrática (Dahl 1999b).

⁴ Vid. Annunziata (2013, 2015); Bloneliaux (2013).

⁵ Dagnino (2000) habla de “confluencia perversa” para dar cuenta de los distintos significados que cobró el término participación en América Latina en las últimas décadas a partir de identificar distintos tipos de proyectos políticos.

⁶ Vid. Oszlak y O'Donnell 1997.

⁷ Así, por ejemplo, casos como el de Buenos Aires (Annunziata 2011; Quintar 2009), Rosario (Bifarrello 2006; Bloj 2008; Carné y Ford 2008), Morón (Annunziata 2013; Gattoni; 2010; Arena y Zarate 2013).

⁸ La CNDP es una unidad administrativa independiente, cuyo modelo institucional se inspira en un antecedente de Quebec sobre las Audiencias Públicas de Medio Ambiente. Está compuesta por un presidente, dos vicepresidentes, representantes electos, magistrados y representantes de asociaciones de protección del medio ambiente, y de consumidores.

⁹ Cf Fung & Wright (2003); Sintomer (2012).

¹⁰ Siguiendo a Sintomer y Ganuza (2008) el término saber de uso hace referencia a la idea del saber ciudadano, de juicio común y accesible a todos y cada uno, que es un saber local o micro-local ya se inscribe en el paradigma de la proximidad porque es adquirido por los ciudadanos en su experiencia con lo cotidiano y con habitar un territorio dado.

¹¹ En la provincia de Santa Fe hay dos experiencias que fueron únicas en la Argentina y por ello resulta necesario estudiar en profundidad para analizar la cuestión de la escala de la participación a nivel subnacional. Una es el Plan Estratégico Provincial 2008-2011 (Ford, 2012) cuyo pilar fundamental fue la regionalización (establecida en cinco regiones). La otra es el “Plan Santa Fe Joven” 2008-2010, elaborado mediante la participación de jóvenes de entre 14 y 29 años, organizaciones sociales y gobiernos locales. Fue pionero en establecer esta modalidad de participación para las juventudes en la Argentina a través de un proceso colectivo donde los actores sociales participaron en los diferentes momentos de diagnóstico, diseño y evaluación. Se puede consultar el documento oficial en la página web del gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar.

Referencias bibliográficas

Amin, Ash (2008) “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar”. En Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y José Ignacio Vigil (Comps.), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila:333-352.

Annunziata, Rocío (2011) “Proximidad, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 40:57-70.

Annunziata, Rocío (2013) “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”. *Revista PostData* 18, N°2:247-280.

Annunziata, Rocío (2015) “Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación”. En Mauro, S., M. Paratz y V. Ortiz de Rozas (Comps) *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires: FSOC-UBA:315-334.

Arena, Emiliano y Zarate, Soledad (2013) *Herramientas de la democracia participativa. Comparación de prácticas y funcionamiento del presupuesto participativo en dos municipios del Conurbano Bonaerense -Morón y La Matanza*, Ponencia presentada en la Novena Conferencia Regional de International Society for Third Sector Research, Johns Hopkins University.

Arocena, José (2001) “Globalización, integración y desarrollo local”. En Antonio Vásquez Barquero y Oscar Madoery (Comps) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens: 30-46.

Avritzer, Leonardo (2014) *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Bachrach, Peter (1973) *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Barrera, Augusto (2004) “Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En Poggiese Héctor y Cohen Tamara Tania (Comps.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: CLACSO, págs.105-16.

Bifarello, Mónica (2006) *Una ciudad participativa y eficaz. Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario: PNUD /Municipalidad de Rosario.

Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2003) “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En *Actas: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.

Bloj, Cristina (2008) “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”. En *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, N°32:31-50.

Blondiaux, Loïc (2013) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Bobbio, Norberto (2001) [1986] *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio (2004) “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista EURE* Vol. XXX N°90: 27-40

Cabannes, Yves (2007) *Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y ordenamiento territorial*. Porto Alegre: URB-AL Red 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales.

Catenazzi, A.; Quintar, A.; Cravino, C.; Da Representacao, N. y Novick, A. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires. Ediciones UNGS Prometeo.

CIPPEC (2008) *Oportunidades y desafíos en la interacción entre Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires, CIPPEC Documento de trabajo N°21.

Cunill Grau, Nuria (2008) “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En Mariana, Rodolfo (coord.) *Democracia/Estado/ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD:113-138.

Dagnino, E, Olvera A y Panfichi, Aldo (2006) *La construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura.

Dahl, Robert (1999a) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus.

Dahl, Robert (1999b) *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, Robert & Edward Tufte (1973) *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
Font, Joan (2002) *Ciudadanos y políticas públicas*. Madrid: Ariel.

Fung, Archon y Wright, Erik Ollin (2003) *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativos con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gattoni, María Soledad (2013) “Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990–2010)”. En Abdo Ferez C., Pierbattisti, D. et al (Comps.) *Nuevos Horizontes en la Investigación Social. Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires: CLACSO/ IIGG UBA: 229-260.

Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo (2009) “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.” *Revista Daena: International Journal of Good conscience* N°4(1):179-193

Macpherson, Crawford Brough (1994) [1982]. *La democracia liberal y su época* Madrid: Alianza Editorial.

Martínez, C. y Arena, E. (2013) *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros/ Universidad Nacional de General Sarmiento/ UNICEF

Montecinos, Egon (2012) “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”. En *Actas: del X Congreso Nacional de Democracia*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Orlansky, Dora (1998) “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N°151: 827- 844.

Oszlak, Oscar (2009) “Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro, dir. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Volumen II, págs. 9-47.

Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo (2007) “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”. En Carlos H Acuña. (Comp.): *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinetes de Ministros - Programa de Modernización del Estado:555-584.

Pateman, Carole (2015) *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires: Prometeo.

Petinelli, Viviane (2015) “Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, N°3: 643-673.

Przeworski, Adam (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ramos, Alfredo y Feres Faria, Claudia (2013) “Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”. *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32: 43-63.

Robertson, Roland (1998) “Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 60 N°1: 3-19.

Rofman, Adriana (2016) *Participación, políticas públicas y territorios. Aportes para la construcción de un marco integral*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Sartori, Giovanni (1988) *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

Schumpeter, Joseph (1983) [1942] *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Orbis/Hyspamerica.

Sintomer, Yves (2012) “Selección aleatoria, autogobierno republicano y democracia deliberativa”. *Quaderns de Filosofia* 48:133-156.

Sintomer, Yves y Ganuza, Enrique (2011) *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Amsterdam: Transnational Institute, e-book.

Tecco, Claudio (2002) “Gestión urbana descentralizada. Un análisis crítico de los postulados críticos que la sustentan”. En R. Grandinetti et al. (comps) *Tecnologías de gestión local en Argentina. Experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens, págs. 39-74.

Ziccardi, Alicia (2004) *Los actores de la participación ciudadana*. México: UNAM.

Cómo citar este artículo:

Bressán, Catalina Luz (2019) “Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 73-100

Realismo sin renuncia: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile

Realism with no Resignation: Student Demonstrations and Free Higher Education Policy in Chile

Braulio Carimán Linares

Administrador Público y Máster en
Administración y Gerencia Pública.
Académico de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas
de la Universidad Católica del Maule.
bcariman@ucm.cl

Resumen

Entre 1990 y 2017 se desarrollaron en Chile dos intensos ciclos de manifestaciones estudiantiles. Los estudiantes demandaron democratización y participación (matriz política) y financiamiento estudiantil (matriz socio-económica), en un contexto de déficit crónico de recursos y masificación intensiva de la matrícula (primer ciclo), y denunciaron la deficiente calidad de la educación y su alto costo económico y endeudamiento financiero, abogando por una educación gratuita, de calidad y sin lucro en cuanto derecho social (matriz socio-cultural) (segundo ciclo). No obstante, los intereses del área sólo han permitido la introducción de ajustes para el perfeccionamiento del modelo imperante, revelando su gran capacidad para traducir a su favor el malestar estudiantil.

Palabras clave: movimientos sociales - estudiantes - educación gratuita - agenda pública - Chile

Abstract

Between 1990 and 2017 two intense cycles of student protest actions were developed in Chile.

Fecha de recepción:
10.12.18

Fecha de aceptación:
12.4.19

Students demanded democratization and participation (political matrix) and student funding (socio-economic matrix), in a context of chronic resource deficit and intensive massification of enrolment (first cycle). They also reported the deficient quality of education, its high economic cost and financial indebtedness; requesting for free, quality and non-profit education as a social right (socio-cultural matrix) (second cycle). However, the interests of the area have only allowed the introduction of adjustments for the improvement of the prevailing model, revealing its great capacity to translate student discomfort into its favour.

Key-words: social movements - students - free higher education - public agenda - Chile

Introducción

Las manifestaciones sociales, como las estudiantiles, son expresiones de la sociedad que episódicamente irrumpen en el escenario político “debido a la conjunción de condicionantes coyunturales, circunstanciales y/o estructurales” (Donoso 2017: 75) desplegando un variado repertorio de acciones y configuraciones discursivas que catalizan diversos sentimientos y malestares latentes. Dependiendo de su intensidad o magnitud, generan diversas respuestas políticas (establecimiento de instancias de negociación, concesión puntual de demandas y represión, selectiva o ampliada) que, a su vez, pueden traducirse en reformas estructurales (transformación de estructuras de oportunidades políticas), cambios sustantivos (legislativos o programáticos) o efectos sensibilizadores -influencia ideológica o discursiva- (Fernández-Labbé 2013).

La discusión teórica respecto de las manifestaciones sociales estuvo por tres décadas bajo el influjo incontrastable de Tilly, Touraine y Olson y sus respectivos paradigmas teóricos, pero en los últimos años el péndulo intelectual se alejó de los grandes paradigmas estructurales e históricos y regresó a la creatividad, la agencia, la cultura, la emoción y la moralidad (vid Jasper 2012).

En este sentido, las ciencias sociales transitaron desde una matriz estructuralista clásica, que concebía a las sociedades como sistemas articulados de estructuras (componente duro) guiados por leyes universales en las que los actores (componente blando) eran

portadores de un rol histórico determinado; a una matriz de “alcance medio” en la que se concibe a las sociedades como espacios en los que conviven una diversidad de niveles o dimensiones, esferas o ámbitos de la acción social que explicarían la emergencia de nuevos ejes de acción colectiva asociados a una explosión de identidades adscriptivas y la expansión valorativa de la dimensión ciudadana (Garretón 2001).

De acuerdo a lo anterior, estos nuevos ejes de acción colectiva generarían más bien movilizaciones sociales esporádicas y acciones fragmentarias y defensivas, con baja institucionalización y representación políticas (Garretón 2001), no programáticas y sin unidad de propósitos que canalizarían diversas reivindicaciones focalizadas (De Piero y Gradín 2015) a través de un tipo de acción colectiva denominada “forma multitud”, caracterizada por la falta de fronteras definidas entre integrantes y no integrantes de la acción colectiva (ausencia de una base de afiliación precisa) que daría más amplitud a la base social de la acción colectiva a cambio de desdibujar un sujeto histórico único (Torres y Luzio 2017).

Es decir, las movilizaciones sociales serían el resultado de la acción de individuos “suelos” que son convocados, dirigidos y movilizadas por redes organizativas flexibles y laxas para expresar una emocionalidad (humillación, indignación, descontento) (De Piero y Gradín 2015) frente a los abusos, excesos, injusticias e inmoralidades de un abstracto “modelo” o “sistema” económico y político, por medio de expresiones efervescentes y festivas de impaciencia y convicción que promoverían una emancipación personal, social y cultural (De Sousa, 2004), reacciones individuales de tipo consumista (Garretón 2001) o una demanda festiva y ecuménica de una reforma ética del capitalismo (Delgado 2015) a través de rituales de ocupación de espacios públicos que generarían un consenso circunstancial entre los participantes (Delgado 2004).

Por lo tanto, las manifestaciones sociales (actos de dramaturgia) abarcarían la calle, el objeto, los espectadores, la base social y la interacción entre los actores y se desarrollarían en presencia de públicos y para públicos transformando una “multitud” en una “manifestación”, o “situación de multitud” en la que los individuos serían parte de redes de contacto de “militantes activos” y que al participar en estas acciones, aunque sean esporádicas y puntuales, afianzarían una adhesión y solidaridad grupal mediante el contagio mutuo de sentimientos y emociones, constituyéndose en una puerta de entrada a modalidades más formales de participación política en el marco de una “democracia de protesta” o de una “sociedad en y de movimiento(s)” caracterizada por la multiplicación de micromovilizaciones que expresarían colectivamente demandas específicas en clave política (Fillieule y Tartakowsky 2015).

Este concepto de “públicos” permitiría superar el concepto más difuso de “masas” ya que en ambos habría conciencia colectiva, interacción y voluntad compartida, pero en las “masas” la interacción y la voluntad compartida serían instintivas y prácticas, mientras

que en los “públicos”, estas serían racionales y consensuadas (Delgado 2015). Esta distinción permitiría, además, auscultar de mejor manera el proceso de transformación de “problemas sociales” (mayor contenido emocional) en “problemas públicos” (mayor contenido racional), en tanto proceso en el que diversos “públicos” logran identificar, categorizar, normar, controlar y regular los “problemas sociales” como resultado de los conflictos de interés puestos en juego (Cefai 2014).

A contar de dos trabajos anteriores (Cariman 2010 y Cariman 2013) con este artículo se busca realizar una reflexión crítica acerca de los alcances de la demanda por una educación superior gratuita de parte de las manifestaciones estudiantiles acaecidas en el período 1990–2017 desde el enfoque de redes de políticas públicas. Para la elaboración de la síntesis histórica se realizó una revisión documental y una lectura selectiva de la prensa especializada en educación; mientras que para el examen político del fenómeno abordado y la síntesis de la perspectiva teórica utilizada se realizó una selección y una síntesis de bibliografía. Este artículo está dividido en cuatro partes. En la primera se caracteriza a las políticas públicas desde la lógica incremental y el enfoque de redes de políticas públicas; en la segunda parte, se presenta una síntesis de los principales hitos de las políticas de educación superior en el período, enfatizando en la evolución de la demanda por financiamiento estudiantil y la educación superior gratuita; en la tercera parte, se presenta una reflexión crítica acerca de los dilemas de la educación superior gratuita; y, en la cuarta parte, se presentan las conclusiones.

1. La lógica incremental y las redes de políticas públicas

Los modelos estadocéntricos y prescriptivos consideran a las políticas públicas como una variable independiente ya que suponen que los formuladores de políticas son actores que seleccionan las demandas sociales y diseñan y deciden sus alternativas de solución bajo los criterios de racionalidad y maximización, respaldados en sofisticados modelos teóricos y técnicas fundamentalmente cuantitativas; posteriormente, con el desarrollo del enfoque de “ciencia de políticas”, progresivamente se fueron incorporando a las ciencias de la decisión (maximizadores) las ciencias de la conducta (incrementalistas) (Pérez 2005), buscando compatibilizar la racionalidad burocrática-instrumental (eficiencia/eficacia) y la racionalidad política-argumentativa (convencer/persuadir).

Entonces, se consolidaron modelos socio céntricos que consideran a las políticas públicas como una variable dependiente; esto es, como el resultado de juegos de poder entre las distintas fuerzas políticas, sociales, culturales y morales (“públicos”) que se enfrentan en el espacio público para transformar los “problemas sociales” en “problemas públicos” a través de negociaciones, articulaciones, agregaciones, presiones y acuerdos en relación a la selección y la jerarquización de las necesidades, intereses y demandas sociales en un marco institucional definido por restricciones y oportunidades (Ortegón 2008), de

acuerdo a criterios como la magnitud de la población afectada, la existencia de crisis o escándalos, el impacto emocional, el papel de los grupos de interés, el momento político, la tradición y la cultura, etcétera (Ortega y Ruiz 2005).

De este modo, las políticas públicas serían parte de un listado siempre limitado de problemas públicos que reflejarían con mayor fuerza los intereses de los grupos con mayor capacidad de influencia en la sociedad y que se organizarían en verdaderas redes de políticas públicas que estarían conformadas por un número más bien limitado, persistente y estructurado de actores, públicos y privados, que comparten un núcleo de creencias comunes y que interactúan para influir y decidir respecto de asuntos públicos específicos a través de mecanismos de intercambio de recursos más o menos fuertes, regulares y rutinarios (Chaqués 2005) y que se distinguen por el nivel de institucionalización (estable/ inestable, voluntarias/no voluntarias), el alcance de la red (sectorial/intersectorial), el número de participantes (restringida/abierta), la distribución del poder (disperso/concentrado), la función principal y la frecuencia de interacción de las mismas, entre otras variables (Cariman 2010).

En términos más teóricos, el enfoque de redes de políticas públicas brinda una orientación conceptual y un soporte teórico para analizar las políticas públicas en contextos complejos e inciertos con una multiplicidad de actores, vinculando el contexto y el proceso en la hechura de políticas; específicamente, este enfoque permitiría identificar las relaciones de intercambio entre los actores públicos y privados en el desarrollo de las políticas, las estructuras y modelos de intermediación de intereses, los instrumentos específicos de gestión, las formas de negociación, los comportamientos y los compromisos entre los actores (Cariman 2010).

Además, este enfoque ha provisto de un campo fértil a la discusión entre corrientes elitistas (o neocorporativista) y corrientes pluralistas. Las corrientes elitistas enfatizan en los contactos regulares entre los actores y la generación de “subsistemas”, “subgobiernos” o “triángulos de hierro” en los que la mayoría de las decisiones rutinarias son tomadas por un grupo limitado de actores en áreas específicas de políticas públicas; mientras que las corrientes pluralistas, por el contrario, enfatizan en la participación de múltiples actores en sectores o subsectores de políticas de acuerdo a tipologías que van desde redes de relaciones difusas que tienen un número significativo de actores que establecen relaciones asimétricas (redes temáticas, redes profesionales, comunidades epistémicas) hasta redes de relaciones más estrechas y estables entre un número limitado de actores que se articulan en torno a intereses convergentes en ciertas áreas de políticas con un alto nivel de interdependencia vertical (comunidades de políticas) (Cariman 2010).

Por lo tanto, las políticas públicas serían el resultado de la acción de redes de políticas públicas que, promoviendo sus propios intereses, sólo permiten cambios graduales en las políticas públicas de acuerdo a aproximaciones sucesivas, experimentales y correctivas; es decir, esta lógica incremental es una estrategia de aprendizaje colectivo que permite

reducir los riesgos, mantener los consensos básicos y corregir los errores con rapidez (Lindblom 2000), y que estaría determinada por la capacidad negociadora de los actores políticos y por la acción de múltiples actores de veto tanto en la decisión, que sólo permiten cambios cuando se modifican sus propias preferencias o cuando se producen transformaciones en los intereses, creencias y valores dominantes en la sociedad (Majone 2005), como en la implementación, obstaculizando o saboteando los cambios decididos en función de sus disposiciones y condiciones de operación (Aguilar 2000). Estas estructuras de veto determinarían que cualquier modificación en las políticas requeriría discutir, persuadir e ir avanzando a pasos pequeños, incluso de “contrabando”, en las cuestiones comunes y ordinarias; mientras que en las cuestiones más fundamentales harían “difíciles y ocasionales incluso las medidas incrementales” (Lindblom 2000: 239), promoviendo en la práctica reformas sin reformas (ajustes) que no afectan los intereses consagrados (Forester 2000).

De esta forma las políticas públicas en situaciones de estabilidad social y política, normalmente corresponden a cambios incrementales cuya velocidad y amplitud están determinados por el tipo de política en juego (distributiva, regulatoria y redistributiva) y la interacción entre el subsistema político y los tomadores de decisión en ciclos de estabilidad (cuando la mayoría de los asuntos están enmarcados en subsistemas específicos controlados por redes de políticas públicas que negocian cambios incrementales de acuerdo a intereses convergentes) o en ciclos de inestabilidad (cuando algunos asuntos salen del subsistema respectivo y se instalan en la agenda pública, posibilitando la emergencia de demandas por cambios más sustantivos de parte de actores con intereses divergentes) (Olavarría 2012).

2. El financiamiento estudiantil y la demanda de educación superior gratuita

A comienzos de la década de los noventa, los actores sociales educativos, especialmente de las universidades estatales, exigieron anular las reformas de los años ochenta, el retorno a la educación superior gratuita, la eliminación del sistema de Crédito Universitario y la reafirmación del rol central del Estado en la educación; pero el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), luego de unos tibios intentos de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada el último día del gobierno del general Augusto Pinochet Ugalde (1973-1990) para consagrar los cambios y dificultar las reformas, apostó por “perfeccionar” y extender el modelo de subsidio a la demanda facilitando la reprogramación de deudas del Crédito Universitario y creando un nuevo sistema de crédito estudiantil (Fondo Solidario de Crédito Estudiantil, FSCU), más un conjunto de becas y nuevos sistemas de créditos para estudios de pre y pos grado. Por su parte, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se establecieron los ejes prioritarios de acción y los objetivos de política (1997) y se

presentó el proyecto de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (MECESUP, 1998-2003), que buscó perfeccionar el marco regulatorio y poner en práctica sistemas de acreditación voluntaria para estudios de pre y posgrado.

De esta manera el gobierno abandonó los intentos de acometer reformas de fondo al sistema heredado debido a las restricciones políticas (una oposición política que bloqueó cualquier intento de modificar la “obra” educacional del gobierno cívico-militar y afectar los intereses creados a su amparo, comunidades académicas estatales que no estuvieron dispuestas a perder autonomía y poder corporativo, organizaciones estudiantiles marcadamente maximalistas y diferencias de fondo en la misma coalición gobernante respecto a la privatización educativa) y apostó en lo sucesivo por una serie de arreglos transaccionales en el sector. En este sentido, la primera transacción implicó mantener el modelo heredado a cambio de introducir cambios en función de objetivos de equidad y calidad, lo que determinó la coexistencia de dos regímenes paralelos de coordinación, uno para las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y otro para las nuevas instituciones privadas (Salazar y Leihy, 2017).

En estas condiciones, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se propuso crear un sistema único de crédito estudiantil que perfeccionara los mecanismos de asignación y recuperación del FSCU y que se expandiera a todas las instituciones de educación superior (IES) que se acogieran al sistema de acreditación. No obstante, las instituciones de educación superior privada (IESP) demandaron acceder al FSCU sin condiciones de acreditación; por su parte la Confederación Nacional de Estudiantes de Chile (CONFECH), que agrupaba hasta entonces sólo a las federaciones de estudiantes de las universidades del CRUCH, reclamó no extender la lógica crediticia a todo el sistema o sólo limitarla a las IESP, en circunstancias de que el movimiento estudiantil estaba fragmentado entre la centro derecha, que por primera vez desde el retorno a la democracia conducía las principales federaciones de estudiantes, la izquierda autonomista, cada vez más distante del gobierno, y la centro izquierda oficialista, cada vez más lejana a las bases estudiantiles (Cariman 2013).

Debido a esta doble oposición el gobierno, con el acuerdo explícito de la CONFECH, decidió mantener el FSCU para las universidades del CRUCH y crear un nuevo sistema de crédito estudiantil vinculado a un sistema de acreditación obligatoria para las instituciones de educación superior privadas autónomas (IESPA), que se habían incrementado de 50 a 126 entre los años 2000 y 2008, y que capturaban una parte creciente de la matrícula total del sistema, aunque esta expansión mediante el cobro de aranceles comenzaba a dar sus primeras señales de debilitamiento debido a la disminución de la capacidad de pago de las familias. En este escenario, las IESPA comenzaron a presionar para acceder a fuentes públicas de financiamiento estudiantil, apelando al criterio de no discriminación (Salazar y Leihy, 2017). Se gestó de este modo una segunda transacción: acreditación obligatoria para IESPA a cambio de recibir recursos del nuevo Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2005, inaugurándose

así una fase de expansión significativa del financiamiento público hacia IESPA y un modelo de integración al mercado vía regulación del Estado (Salazar y Leihy, 2017).

Más tarde, apenas iniciado el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), se produjo un nuevo ciclo de manifestaciones estudiantiles, más extenso y profundo, protagonizado fundamentalmente por estudiantes secundarios (“revolución pingüina”), que cuestionó todo el armazón educacional, al exigir la modificación de la LOCE, el término de la educación escolar a cargo de las municipalidades, el fin al lucro en la educación y educación superior gratuita y de calidad. La masividad y el impacto político provocado por la movilización determinaron la formación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y la posterior aprobación de la Ley General de Educación (que reformó parcialmente la LOCE) y de la ley sobre aseguramiento de la calidad en la educación (que creó la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación). Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior (creada en 2007) recomendó orientar los recursos públicos de educación superior a todas las IES, públicas y privadas, que contribuyeran a propósitos públicos, ampliar y hacer competitivos los mecanismos de subsidio a la oferta, unificar y sujetar a criterios de elegibilidad comunes los mecanismos de subsidio a la demanda y revisar el sistema de acreditación para asegurar la imparcialidad de las agencias, regular el aspecto tarifario y eludir los conflictos de interés.

Sin embargo, los cambios introducidos no satisficieron las demandas de fondo del movimiento estudiantil por lo que en el año 2011 estalló una nueva y aún más intensa manifestación estudiantil que consolidó la demanda por una educación superior gratuita (con dudas y resistencias de la centroizquierda y la izquierda comunista). El gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), de centroderecha, apostó por el desgaste de los estudiantes por medio de acciones dilatorias, amenazas (pérdida del año escolar) y acciones de propaganda (anuncio de un Gran Acuerdo Nacional por la Educación y el Plan Salvemos el Año), mientras realizó un ajuste tributario para rebajar la tasa de interés del CAE a un 2% e igualar las condiciones de pago con el FSCU, y envió a discusión parlamentaria diversos proyectos de ley para crear una Superintendencia de Educación Superior, una Subsecretaría de Educación Superior, un sistema único de financiamiento estudiantil (que no incluía gratuidad) y una Agencia Nacional de Acreditación (en reemplazo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, como respuesta al escándalo de corrupción en las acreditaciones destapado en el año 2012); no obstante, ninguna de éstas iniciativas prosperó durante su período presidencial.

De este modo, el financiamiento estudiantil se transformó en un tema ineludible en la campaña presidencial del año 2013 por lo que la entonces candidata Michelle Bachelet propuso en su programa de gobierno (2014-2018) impulsar una reforma de educación superior que incluía el fortalecimiento de la educación superior estatal (creación de

nuevas universidades y Centros de Formación Técnicas estatales) y el establecimiento de la gratuidad de la educación superior en un lapso de seis años para los estudiantes provenientes del 70% de la población más vulnerable que estudiaran en IESA, sin fines de lucro y con programas de equidad e inclusión. Pero, como era previsible, la discusión de la agenda legislativa en educación superior no fue fácil.

En primer lugar, el gobierno hizo contradictorios anuncios e incumplió sistemáticamente sus plazos auto impuestos para dar a conocer los contenidos y alcances de los proyectos de ley en un marco de hermetismo, sobre expectativas de estudiantes, familias e instituciones, ajustes en los equipos, presiones de diversos grupos, entrecruzamiento de intereses, inexistencia de acuerdos mayoritarios y polarización política (Zapata 2016), lo que determinó que la gratuidad en la educación superior se financiara provisoriamente mediante glosa presupuestaria durante los años 2016, 2017 y 2018 y que, fruto de las negociaciones respectivas, se extendiera a todas las IESA y se ampliara la cobertura de becas y créditos a todas las IESP.

Por su parte, las organizaciones estudiantiles, en general, defendieron el fortalecimiento de la educación pública a la vez que el derecho de los estudiantes a elegir la institución educativa (subsidio a la demanda), exigieron la tipificación del lucro como delito y criticaron los límites (arancel de referencia y duración formal de la carrera), vía (glosa presupuestaria) y carácter temporal (no permanente) de la gratuidad, calificándola como “falsa gratuidad”, “beca gratuidad” o “gratuidad de mercado”. Mientras las IES consideraron que en un contexto de desregulación, sin rendición de cuentas y transparencia, alta segregación y baja calidad era irresponsable entregar recursos públicos a IESP sólo considerando criterios de acreditación institucional y vulnerabilidad económica (CRUCH); abogaron por el perfeccionamiento del sistema de becas y créditos destinados a estudiantes en condición de vulnerabilidad económica matriculados en cualquier IESA (instituciones privadas) y defendieron la autonomía institucional que supuestamente sería menoscabada por el “exceso” de regulaciones (instituciones estatales y privadas).

En relación a los principales partidos políticos, la discusión legislativa rebasó el esquema gobierno-oposición. De esta forma, se configuraron tres bandos: a) oficialistas-reformistas: partidos de gobierno que apoyaron, aunque no de manera homogénea e incondicional, la agenda de gobierno enfatizando en la gradualidad, la salvaguarda del carácter mixto del sistema, la asistencia a estudiantes vulnerables de las instituciones no elegibles para la gratuidad y el rediseño del modelo de financiamiento (Por la Democracia, Socialista y Radical Social Demócrata, de gobierno); b) oposición reformista: partidos que apoyaron la necesidad de las reformas pero criticaron la implementación y la extensión de la gratuidad sin cambios en el marco regulatorio y en el modelo de financiamiento (Comunista, gobierno, y Revolución Democrática, oposición de centro izquierda); y c) oposición anti reformista: partidos que criticaron abiertamente aspectos de fondo (mayores capacidades

reguladoras del Estado) y de forma (improvisación, desprolijidad y generación de falsas expectativas) de la reforma y defendieron la ampliación de la gratuidad a las IESP, la autonomía institucional, el mejoramiento del sistema de becas y créditos y el derecho de los estudiantes de elegir instituciones (Democracia Cristiana, gobierno; Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, oposición de centro derecha).

En este intrincado contexto político, durante el período de gobierno fueron aprobadas la creación de quince CFT estatales y dos nuevas Universidades Estatales, la ley de universidades estatales y la ley de reforma de la educación superior (aprobada en las postrimerías del gobierno) que incluyó la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, la reforma de la CNA, el establecimiento de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, la creación del Sistema de Acceso a la Educación Superior, la fijación de requisitos de incorporación al CRUCH y la gratuidad de la educación superior.

3. Los dilemas de la política de gratuidad de la educación superior

Durante un primer período (1990–2005), se resolvió la disputa entre quienes exigían cambiar el modelo instalado por la dictadura cívico-militar, avanzar en las demandas políticas (democratización y participación) y económicas (perfeccionamiento y mayores recursos para el FSCU, arancel diferenciado o gratuidad, defendidas por el oficialismo, la oposición comunista y la oposición autonomista, respectivamente) e incrementar la presencia del Estado y sus instituciones en el sistema y los que apostaron por perfeccionar el modelo heredado, avanzar sólo en las demandas económicas y consagrar la participación de las IESP (Durán 2012). En este contexto, período de contención y adaptación, se produjo una dicotomía entre la dirigencia estudiantil, que intentó resistir, con mayor o menor convencimiento, la expansión de la lógica neoliberal del modelo crediticio, y las manifestaciones estudiantiles en las que crecientemente, por el contrario, se exigía a lo largo del país “más créditos” (no gratuidad), contribuyendo a brindar legitimidad precisamente a la expansión crediticia, en medio de una fase de crecimiento intensivo de la oferta de educación superior y bajo gobiernos de centro izquierda que morigeraron las expectativas de cambios estructurales contribuyendo, paradójicamente, a la pérdida de protagonismo de las juventudes políticas oficialistas en el movimiento estudiantil lo que, a su vez, permitió la emergencia de agrupaciones de izquierda autonomista que manifestaban una reflexión más crítica del modelo (Rifo 2013, Durán 2012).

En consecuencia, durante el segundo ciclo de manifestaciones estudiantiles (2006–2017), la dirigencia estudiantil demostró una mayor comprensión de la dinámica privatizadora del sistema educacional y profundizó la lógica del conflicto (Rifo 2013), superó los moldes del repertorio de la protesta social y presentó un discurso más articulado y más maduro que interpeló al Estado subsidiario, al sistema de representación política

y al modelo neoliberal (Gómez 2006, Durán 2012, Valenzuela s/f), cuestionando su sentido hegemónico al develar sus inconsistencias, abusos, inequidades y desigualdades (Durán 2012). Sin embargo, este cuestionamiento discursivo del modelo (que como mucho produjo una fisura o una inflexión, pero en ningún caso una fractura ni menos un derrumbe del mismo) no fue capaz de avanzar en la disputa ideológica-hegemónica ni presentar una alternativa viable (Valenzuela s/f).

Por lo tanto, las manifestaciones estudiantiles sólo fueron capaces de expresar un malestar, frustración o descontento con las expectativas de integración y ascenso social generadas por el propio sistema educativo (Garretón 2014, Gómez 2006) en la forma de un sentimiento de rebeldía adaptativa (Penaglia 2016) que defendió, en el fondo, una reivindicación corporativa con una lógica peticionista en torno a beneficios económicos específicos y singularizables (gratuidad y condonación de deudas) que sólo validaron, por acción u omisión, políticas que no afectarán el ethos neoliberal del sistema de educación superior (Donoso 2017) sino que, por el contrario, apuntan a la profundización de la tan denostada educación de mercado y la concepción de la educación como bien de consumo, mediante la extensión de la gratuidad a todas las IES en el marco de un sistema altamente privatizado (Vidal-Pollarolo, Vidal-Rojas, Vidal-Bueno, Morales-Cabello, Ríos-Saavedra, Salazar-Arredondo y Ramírez-Martínez 2017).

En concreto, durante el segundo ciclo de manifestaciones estudiantiles las universidades del CRUCH perdieron la mayoría de la matrícula en el sistema, los recursos del MECESUP (2005–2011) se abrieron a las IESPA, ocho universidades privadas se incorporaron voluntariamente al sistema único de admisión, el CRUCH fue presionado para incorporar en su seno a universidades privadas no tradicionales acreditadas y la CONFECH incorporó a federaciones de estudiantes de universidades privadas (para contrarrestar la pérdida de influencia de los partidos tradicionales de izquierda frente al avance de grupos autonomistas en las universidades del CRUCH), lo que terminó asentando en la conciencia estudiantil la idea de que los esquemas de financiamiento debían beneficiar a los estudiantes vulnerables, independientemente del tipo institucional, apelando al criterio de no discriminación, en correspondencia con los intereses de los proveedores de educación superior privada; es decir, las diferencias entre tipos institucionales se diluyeron y las universidades tradicionales perdieron la exclusividad del financiamiento público (Salazar y Leihy, 2017).

Entonces, las manifestaciones estudiantiles fueron capaces de provocar efectos sensibilizadores de alto impacto (fueron las mayores manifestaciones sociales pos dictadura y definieron la agenda pública en educación) y cambios legislativos y programáticos de impacto medio y bajo (proyectos de ley, leyes, comisiones, etcétera), pero no lograron realizar reformas estructurales debido, entre otros factores, a la debilidad política y organizacional del propio movimiento estudiantil que intentó conducir estas expresiones de descontento

sobreexplotando las demandas económicas (becas, créditos y gratuidad), físicas (infraestructura) y políticas (como el cogobierno) en ciclos de movilizaciones estudiantiles que se caracterizaron por la agregación más o menos desarticulada y maximalista de demandas que terminaron por confinar a estas a una simple sucesión de hechos más bien dispersos que sólo gracias a la atención temporal de los medios de comunicación lograron puntualmente un alto nivel de protagonismo mediático nacional e, incluso, internacional.

Ciertamente, las manifestaciones estudiantiles lograron consolidar socialmente en el largo plazo una serie de temas y demandas. Sin embargo estas acciones, esencialmente puntuales y focalizadas, no tuvieron un suficiente nivel de institucionalización, sustento programático y unidad de propósitos. Sus objetivos más políticos y estratégicos (como el fin del mercado en la educación) fueron persistentemente ignorados por un sistema político y económico altamente impermeable, compuesto por un entramado institucional de frenos y contrapesos que ha facilitado transacciones políticas de largo plazo de parte de actores políticos que han formado redes de políticas públicas (integradas por proveedores privados y defensores doctrinarios de la privatización educativa) que sólo han permitido cambios lentos y graduales en áreas de relativo consenso y han evitado cambios profundos en áreas con intereses divergentes (Aninat, Londregan, Navia y Vial 2011).

Precisamente, la educación fue un área de política que fue parte del arreglo institucional de mercado instalado en el país a inicios de la década de los años ochenta (como parte de una reforma estructural del Estado) y donde las redes de políticas públicas han resistido los cuestionamientos sobre sus efectos no deseados (Bellei 2016) y han logrado torcer a su favor las demandas sociales, incluso desde el interior de las mismas agencias públicas autónomas encargadas del diseño y la implementación de políticas de educación superior (Salazar y Leihy, 2017), confirmando que los procesos de privatización educativa intensiva son muy difíciles de revertir debido, precisamente, a la consolidación de los grupos de interés formados a su amparo (Verger, Moschetti y Fontdevila 2017).

De esta forma, la lógica manifestante de los estudiantes chilenos ha sido traducida bajo la lógica transaccional de las políticas determinando que las respuestas institucionales a las demandas sociales han sido el resultado de negociaciones sucesivas y graduales entre los mismos grupos de interés (incluyendo a los mismos implementadores directos; es decir, los dueños y administradores de las IES) que han defendido exitosamente la matriz de mercado del sistema de educación superior, introduciendo sólo ajustes incrementales funcionales cuando los ciclos de movilización estudiantil intensa (que han rebasado temporalmente el subsistema y han demandado cambios más sustantivos) han sido apaciguados y canalizados institucionalmente.

Sin cuestionar el hecho de que las movilizaciones estudiantiles del período analizado y la reforma de la educación superior acometida durante el segundo gobierno de la

presidenta Michelle Bachelet tuvieran un pretendido propósito desmercantilizador del modelo, la política de educación superior gratuita se sustentó en un diseño incompleto y excesivamente pretencioso que fue adaptado a las necesidades e intereses de los grupos de interés en el área. De esta forma, la gratuidad de la educación superior configuró un provechoso espacio de convergencia entre los legítimos intereses económicos de los estudiantes (que buscaban no pagar ni endeudarse) y los fuertes intereses económicos de los proveedores privados de educación (que obtendrían una vía de financiamiento segura y sin riesgos); por otra parte, las modificaciones regulatorias (acreditación más rigurosa y condiciones para acceder al financiamiento público) configuraron un escenario de conflicto en el que las IES, bajo el estandarte de la defensa de la autonomía, dificultaron el establecimiento de aspectos regulativos de fondo.

4. Conclusiones

Entre 1990 y 2017 el sistema de educación superior chileno no tuvo alguna reforma en el sentido de un cambio estructural y profundo de las bases económicas e ideológicas que lo sustentan y sólo experimentó cambios y ajustes que han posibilitado su perfeccionamiento, consolidación y profundización bajo la lógica de nudos transaccionales (Cariman 2013), luego de una sucesión de ciclos de movilizaciones estudiantiles que han manifestado su resistencia a la profundización del modelo neoliberal en educación, lo que revela una gran capacidad política de los actores políticos y económicos de la educación superior para traducir a su favor la protesta y el malestar estudiantil.

En el primer nudo transaccional, se enfrentaron quienes demandaron revertir los cambios introducidos en el sistema de educación superior durante la dictadura cívico-militar (1973-1990) y quienes defendieron su “obra” y sus intereses creados, lo que se resolvió a favor de los segundos, primando entonces la renuncia a los deseos reformistas y la continuidad del modelo a través del reforzamiento de la lógica del subsidio a la demanda por medio de la ampliación de becas y créditos estudiantiles (ajustes por continuidad); mientras que los estudiantes exigían más y mejores ayudas estudiantiles (matriz socio-económica) en detrimento de sus demandas históricas de democratización (matriz política).

En el segundo nudo transaccional, se enfrentaron quienes querían dotar de mayores capacidades de regulación al Estado frente a la masificación de IESA y quienes defendieron la autonomía de éstas, generándose como resultado la instalación de un modelo de acreditación voluntaria a cambio del acceso a un nuevo crédito estudiantil (acreditación por crédito), lo que reforzó la matriz crediticia, el endeudamiento estudiantil y la supremacía de la educación superior privada; mientras que los estudiantes se enfocaron en denunciar la deficiente calidad de la educación, su alto costo económico, el endeudamiento financiero y el negocio lucrativo asociado, abogando por una educación gratuita, de calidad y sin lucro, en cuanto derecho social (matriz socio-cultural).

Finalmente, en el tercer nudo transaccional, se enfrentaron quienes demandaron una educación como derecho social, pública, gratuita y de calidad, y quienes defendieron (apelando a la vulnerabilidad económica y la libertad de elegir) el acceso de las IESP a todos los instrumentos públicos de financiamiento estudiantil (regulación soft a cambio de gratuidad y créditos) lo que terminó por consagrar la supremacía de la educación superior privada en Chile, a pesar de algunos gestos a la educación superior estatal, condenada al estancamiento o la decadencia.

La frase que mejor refleja este tercer nudo transaccional es “realismo sin renuncia”, una frase acuñada por la Presidenta Bachelet al proponer cambios (un gesto político a las manifestaciones estudiantiles) que iban a enfrentar el muro de los opositores políticos, incluyendo miembros de su propia coalición de gobierno, y de los intereses económicos enquistados en la educación superior. Este verdadero lema estampó su voluntad política de no renunciar a sus compromisos electorales y, a la vez, considerar la real politik; una combinación de lógica autocomplaciente (realizar ajustes para avanzar en gratuidad) y lógica autoflagelante (resignarse a pagar costos colaterales) que se tradujo en una gratuidad (no renuncia) sin reformas (realismo). Es decir, en una inmejorable oportunidad para profundizar la lógica de mercado en la educación superior con la apertura del financiamiento público a todas las IESPA.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis (2000) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Aninat, Cristóbal; John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2011) “Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile”. En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (editores) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo:161-206.

Bellei, Cristián (2016) “Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación”. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación* Vol. 9, N°2: 232-247.

Cariman, Braulio (2013) “Una visión panorámica de los problemas de educación 1990-2013”. *Estudios Sociales* 121: 9-25.

Cariman, Braulio (2010) “Gobernanza, redes y políticas públicas”. *Políticas Públicas*. Vol 3, N°1: 19-30.

Cefai, Daniel (2014) “Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield”. En Joseph Gusfield *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores: 11-58.

Chaqués, Laura (2005) *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.

De Souza, Boaventura (2001) “Los Nuevos Movimientos Sociales”. *Revista OSAL* 5:177-188.

Delgado, Manuel (2015) “La redención de las multitudes: rescate y restauración del sujeto en las movilizaciones sociales de última generación”. *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 9, N°2: 101-129.

Delgado, Manuel (2004) “Del movimiento a la movilización. Espacio, ritual y conflicto en contextos urbanos”. *Maguaré* 18: 125-160.

De Piero, Sergio y Agustina Gradín (2015) “La sociedad civil desorganizada”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 5: 19-39.

Donoso, Andrés (2017) “Constantes en los movimientos estudiantiles latinoamericanos: aproximación a partir del caso chileno del 2011”. *Revista de historia de la educación latinoamericana*. Vol. 19, N°28: 71-90.

Durán, Carlos (2012) “El acontecimiento estudiantil y el viraje del proceso sociopolítico chileno”. *Revista OSAL* 31: 39-59.

Fernández-Labbé, Juan (2013) *Movimiento estudiantil en Chile (2011): repertorios de acción, marcos de acción colectiva, impactos y desafíos para la política pública*, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-xin-31-mayo-2013/articulos> accesado el 27 de junio de 2018.

Fillieule, Olivier y Danielle Tartakowsky (2015) *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.

Forester, John (2000) “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 315-340.

Garretón, Manuel Antonio (2014) *Las Ciencias Sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudio sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*. Santiago: Editorial LOM.

Garretón, Manuel Antonio (2001) “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N°56.

Gómez, Juan Carlos (2006) “La rebelión de las y los estudiantes secundarios en Chile. Protesta social y política en una sociedad neoliberal triunfante”. *Revista OSAL* 20: 107-116.

Jasper, James (2012) “¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas”. *Sociológica*, Año 27 N°75: 7-48.

Lindblom, Charles (2000). “Todavía tratando de salir del paso”. En Luis Aguilar (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 227-254.

Majone, Giandomenico (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Olavarría, Mauricio (2012) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la Salud*. Santiago: Editorial Universitaria.

Ortega, Nieves y Susana Ruíz (2005) “Definición de problemas y diseño de la agenda”. En Margarita Pérez (ed.) *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada: 111-131.

Ortegón, Edgar (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencia e Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Penaglia, Francesco (2016) *Subversión del orden transicional. Del oscurantismo posdictatorial a la esperanza*. Santiago: El Buen Aire S.A.

Pérez, Margarita (2005) “Origen y desarrollo del análisis de políticas”. En Margarita Pérez (ed.) *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada: 31-50.

Rifo, Mauricio (2013) “Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis actual en Chile”. *Polis* vol. 12, N°36: 223-240.

Salazar, José y Peodair Peodair (2017). “El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva”. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25:1-29.

Torres, Tomás y César Luzio (2017) “Álvaro García Linera y los movimientos sociales, acercamiento a una definición con énfasis en los lugares de enunciación”. *Persona y Sociedad* Vol. XXXI, N°2:72-96.

Valenzuela, Katia (s/f) *La primavera de Chile y sus matices: análisis del Movimiento Estudiantil y sus tensiones entre la política “desde abajo” y la apuesta institucional*. http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT20/GT20_ValenzuelaFuentes.pdf accesado el 27 de julio de 2018.

Verger, Antoni; Mauro Moschetti y Clara Fontdevila (2017) *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Vidal-Pollarolo, Paulina; Milton Vidal-Rojas, Jorge Vidal-Bueno, Camila Morales-Cabello, Teresa Ríos-Saavedra, Liliana Salazar-Arredondo y Paloma Ramírez-Martínez (2017) *La educación superior chilena como campo de disputa ideológica*. Santiago: Ediciones Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Zapata, Gonzalo (2016) “¿Cómo mejorar la calidad de la Educación Superior? Problemas y perspectivas del proyecto de ley de reforma de la educación superior”. *Estudios Sociales* 124: 53-83.

Cómo citar este artículo:

Braulio Carimán Linares (2019) “Realismo sin renuncia?”: manifestaciones estudiantiles y política de gratuidad en la educación superior en Chile. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 101-117

Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)

Rural development and the constitution of new categories of government subjects: the case of the Agricultural Social Program (1993-2013)

María Florencia Marcos
Doctoranda en Ciencias
Antropológicas (UBA)
Becaria doctoral CONICET
en el CEUR-CONICET
florenciamarcos@conicet.gov.ar

Resumen

El siguiente artículo indaga acerca de la producción de sujetos de desarrollo rural a partir del análisis del Programa Social Agropecuario (PSA), política estatal que se desarrolló en Argentina entre el 1993 y el 2013. El objetivo del presente texto es analizar, a través de una selección de documentos oficiales redactados desde el Programa, cómo se constituyen y a través de qué dimensiones se establecen los “beneficiarios” de la política estatal. Cómo estos tipos particulares de sujetos de gobierno fueron transformándose a lo largo de los veinte años que duró el programa. La finalidad es dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales las políticas estatales tienen la función de asignar identidad, crearlas y re crearlas a partir de la producción de determinados dispositivos.

Fecha de recepción:
9.4.19

Fecha de aceptación:
12.8.19

Palabras Claves: políticas estatales - desarrollo rural - identidad - gubernamentalidad - instituciones - Argentina

Abstract

The following article inquires on the production of subjects of rural development from the analysis of the Agricultural Social Program (PSA), a state policy that was developed in Argentina between 1993 and 2013. Its goal is to grasp, through a selection of official documents produced by PSA, how the beneficiaries of this particular government policy are constituted by means of what conceptual dimensions; changes experienced by them during the twenty-years long implementation of PSA. Our purpose is to account for the mechanisms through which state policies have the function of assigning identities to categories of people, creating and re-creating them through the production of specific devices.

Key-words: *government policies - rural development - identity - governmentality - institutions*

Introducción

Las políticas denominadas de *desarrollo rural* se producen en Argentina de forma tardía en relación con otros países de la región. Si bien hay algunas experiencias que podemos identificar que empiezan a producir este *problema de gobierno* en la década de 1970, es una década después cuando se encuentran en acción una multiplicidad de programas y proyectos donde los sujetos subalternos del agro se producen como *beneficiarios* de determinadas políticas estatales.

El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF-Banco Mundial), el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, fueron parte de los entes que financiaron y dieron directrices específicas en la producción del desarrollo rural como un problema a atender desde la agenda pública. Existieron sin embargo experiencias ajenas a ese tipo de financiamiento, a cargo del presupuesto nacional.

Dentro del grupo de programas realizados a partir de financiamiento nacional se encuentra el Programa Social Agropecuario (PSA). Consideramos que el mismo presenta un potencial analítico con diversas aristas ya que, a diferencia de otras experiencias en el momento de su producción, otorgaba financiamiento, en forma de crédito primero y en forma combinada con subsidio después, a *productores minifundistas*. El PSA tuvo una

vigencia de 20 años, desde 1993 hasta 2013, periodo en el que podemos diferenciar varias formas de producir la problemática que lo constituía como programa, visiones acerca del desarrollo y sujetos *beneficiarios* con características particulares.

Las políticas estatales se han estudiado prestando atención a diferentes aspectos y desde marcos teóricos metodológicos diversos. Castellani y Sowter (2016) agrupan estos estudios en dos ramas generales: aquellos que parten de una explicación socio-céntrica de las políticas estatales y los que lo hacen desde una visión que denominan estado-céntrica. El núcleo distintivo de estos dos abordajes está dado en que, mientras para la corriente socio-céntrica las políticas estatales surgen desde la demanda social a partir de la presión de grupos con intereses determinados, para la visión estado-céntrica las políticas obedecen a los objetivos de la elite estatal o a las condiciones institucionales de cada momento histórico (2016:22).

En nuestro propio recorrido intelectual reconocemos un primer grupo de estudios sobre las políticas públicas iniciado en Estados Unidos, donde destacó Harold Lasswell, en el que emerge el problema de separar la administración pública de la política pensando una ciencia de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 1992) Estos trabajos centraron su interés en la forma en que se implementa la política; después, como parte de la misma discusión, se problematizó acerca del diseño y su articulación con la implementación, y se propusieron diferentes modelos: el incremental, la exploración combinada, el modelo racional exhaustivo, entre otros (Lindblom 1992, Etzioni 1992, Dror 1992). Más recientemente varios estudios enfocaron el modo en que se producen las políticas y cómo estas emergen a partir de una cuestión (Oszlak y O'Donnell 1981) y la formación de las burocracias (Morresi y Vommaro 2011). Otros autores pusieron énfasis en la particularidad de las políticas públicas que refiere a su incidencia en la constitución de determinados tipos de sujetos de gobierno (Shore 2010, Trouillot 2011).

Al indagar en este último aspecto que compone una de las tres dimensiones políticas del estado (Vilas 2007) interesa cómo desde este se nombra a la población y al nombrarla se la constituye como sujetos portadores de derechos, responsabilidades y obligaciones.

En el campo de la antropología del estado, de las políticas públicas y de las etnografías de estas, se trabajó profundamente esta cuestión. La misma estuvo permeada por algunas visiones inspiradas en la lectura de Foucault (2006) acerca de cómo se gubernamentaliza el estado, el modo en que se constituyen determinadas políticas que construyen la población como dato, como campo de intervención y como objetivo de tecnologías de gobierno (Franze Mundano 2013). Las ciencias antropológicas empiezan a abordar el estudio del estado y de las instituciones estatales de forma sistemática luego de la década de 1980, presentándose desde entonces un vasto campo en el que emergen interrogantes sobre cómo concebir lo político con relación al estado, el *uso* que las personas hacen en forma cotidiana de las instituciones (Rosato 2009) y el estado como objeto de análisis cultural (Schavelzon 2010).

En este artículo interesa indagar el modo en que, desde el PSA, se constituyeron determinados tipos de sujetos del desarrollo rural, cómo se construyeron las condiciones de elegibilidad en función de las acciones planteadas desde esta política estatal y cómo esta construcción de sujetos de gobierno se relaciona con los discursos hegemónicos del desarrollo rural entre la década de 1990 y las siguientes. Para el alcance de estos objetivos se analizó una selección de documentos institucionales que se elaboraron desde el Programa.

El artículo está ordenado de la siguiente manera: a continuación se presenta, en dos secciones, la descripción del caso, luego, el planteo teórico para analizar las políticas estatales y, específicamente, la forma en que estas producen tipos particulares de sujetos. La tercera sección está dedicada a la reflexión final acerca de cómo las políticas estatales a través de determinados dispositivos producen sujetos de gobierno.

1. El Programa Social Agropecuario como política de desarrollo rural y la producción de sujetos de *desarrollo*.

El desarrollo rural como discurso y como acción de política pública/estatal tiene su emergencia a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la doctrina Truman y el surgimiento de organismos de crédito y cooperación internacional.¹ En ese ámbito se sucedieron diferentes directrices que indicaban un quehacer específico para que los sectores rurales empobrecidos alcanzaran mejores condiciones de vida, originadas en organismos de crédito y cooperación como el BIRF-BM, el FIDA, el IICA, entre otros. Las visiones acerca del desarrollo y de los sujetos que debían alcanzarlo se fue modificando en función del variante contexto. El primer paradigma está relacionado con las reformas agrarias realizadas por distintos estados que se orientaban hacia una redistribución de la tierra y a aplacar los movimientos campesinos de mediados de la década de 1960.

En paralelo a la producción del PSA y mientras estuvo en ejecución se pueden reconocer tres ideas diferentes la producción de discursos sobre el desarrollo rural. El primero fue el Desarrollo Rural Integral (DRI), que ya estaba perdiendo vigencia al momento en que se iniciaron las tareas del PSA; el enfoque DRI fue reemplazado por los proyectos basados en la demanda; a su turno este cedió paso al Desarrollo Territorial Rural (DTR).

El DRI se gestó en la década de 1970 en el contexto posterior a la revolución verde, denominación utilizada para conceptualizar el proceso ligado a la modernización rural a través de la incorporación de tecnología en las unidades productivas. En ese contexto se incorporan variedades genéticas mejoradas de cultivos como el trigo, el maíz y otros que, acompañados con un creciente uso de fertilizantes químicos y plaguicidas, aumentaron la intensidad del uso del suelo (Escobar 2007:275; Gras y Hernández 2016). Ese conjunto de cambios se anunciaba como parte de una estrategia para mejorar la vida social y económica de los pobres del campo. Para el Banco Mundial, en su informe de 1975, la

estrategia debía reconocer tres puntos fundamentales que eran: el cambio desde actividades agrícolas de baja productividad hacia otras más rentables, la limitación de recursos tecnológicos en los países subdesarrollados que se combina con diferentes tipos de pobreza más la limitación institucional- organizacional; planteaba la existencia, en el área rural, de mano de obra, tierra y algo de capital que, bien combinados, podrían reducir la pobreza. El postulado central del DRI era la productividad de la pequeña agricultura; de acuerdo a esta propuesta el organismo aportó u\$s 3100 millones para asistencia (Valcárcel 2007).

Desde la década de 1990 -periodo que nos interesa particularmente por la producción del PSA- las concepciones acerca del desarrollo rural están relacionadas con la incorporación de elementos como el territorio y, de manera menos explícita, la identificación de quiénes son esos sujetos susceptibles de desarrollar.

Los “Programas de apoyos integrados basados en la demanda” se elaboran como superadores a los DRI, saliendo de la oferta de un “menú” donde se pre-establecían las necesidades a satisfacer. Este paradigma ponía acento en la organización y fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar redes institucionales que pudieron dar respuestas a los nuevos desafíos que se presentaran luego de la intervención de los programas (Lattuada et.al 2012:16). Es el enfoque que predominó en los primeros años de la década de 1990, hasta la instalación del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Este recoge algunas cuestiones planteadas por Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), donde se ponía acento en la sostenibilidad del desarrollo y el enfoque territorial. Ambos tópicos (desarrollo y enfoque territorial) venían gestándose desde la década de 1990 y cristalizan cuando a principios del decenio siguiente Schejtman y Berdegué (2004) sistematizan la propuesta con la denominación Desarrollo Territorial Rural, a pedido del BID y del FIDA, dos de los organismos multilaterales con más protagonismo en los programas de desarrollo rural a nivel mundial. El DTR es definido como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué 2004). Aunque el objetivo de todos los paradigmas de desarrollo rural es la misma -la reducción de la pobreza-, en el DTR este objetivo se relaciona con dos ejes: la transformación productiva basada en la generación de una competencia “sustentable” en la economía del territorio con mercados más dinámicos y el desarrollo institucional, para estimular el vínculo de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos (ibid).

Sin perjuicio de la incorporación de nuevos elementos a los sucesivos discursos institucionales del desarrollo rural, los lineamientos conceptuales sobre los que se montan las políticas estatales es un tipo de sujeto que, constreñido por sus condiciones estructurales de subordinación al mercado, debería buscar sus alternativas de desarrollo dentro de ese espacio que es el que, en definitiva, genera las condiciones de su existencia.

El PSA surge en 1993 a partir de la Resolución 158 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP); finaliza en el año 2013 al ser derogado por un decreto del Poder Ejecutivo. Su objetivo estaba centrado en mejorar la calidad de vida de los productores minifundistas; para el logro de ese objetivo se definieron tres instrumentos: capacitación, asistencia técnica y asistencia financiera. Fue asignado a sucesivas unidades de gestión estatal, desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) hasta el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). La trayectoria del programa en la institucionalidad estatal permite comprender los cambios y continuidades que se registraron en los veinte años de su vigencia; en lo que interesa en este trabajo, la producción de los sujetos del desarrollo rural.

El PSA reconoce un número de sujetos como *potenciales beneficiarios*, con base en el Censo Agropecuario de 1988, en encuestas dirigidas a la población rural y en el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del INDEC. En los primeros años del programa el *beneficiario* se denominó *productor minifundista*. Su característica principal es una posición de desventaja en función de la tierra que ocupa-trabaja, reconocida como estructural y, a la vez, lo que condena a este tipo de productor al subdesarrollo. Sin embargo la escasez de tierra en función del núcleo doméstico o la mala calidad de las parcelas para las actividades agropecuarias no fueron las únicas características que se describieron. Esta población, para ser considerada *beneficiaria* del PSA, tenía además que residir en el predio que trabajaba, no contratar asalariados de forma permanente, no tener ingresos extra prediales superiores a un salario de peón rural, que los ingresos derivados de la explotación no superaran dos salarios de peón rural y que el capital no excediera el valor de un tractor semi amortizado (PSA 1998).

El manual operativo del PSA, de 1999, reitera como cuestiones centrales la falta de tierra y de capital y la generación de ingresos bajos (SAGyP1999). La novedad que se presenta en este documento consiste en la delimitación de sujetos prioritarios del desarrollo rural: “las mujeres, los jóvenes y la población aborígen” (PSA 1999). Consideramos que se establece así una nueva barrera de elegibilidad -en el sentido de Fassin (2003)- dentro de la población *minifundista* del programa.

Estas caracterizaciones se incorporaron al manual operativo de 1999. Un año antes, sobre la estructura burocrática del Programa Social Agropecuario se emplazó el componente de Apoyo a las Iniciativas Rurales y Organización para la ejecución de las actividades del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Este proyecto recortó una *población beneficiaria* igual al PSA pero, a diferencia de este, estaba financiado por un préstamo del BIRF-BM, uno de los más grandes para este tipo de proyectos recibido por Argentina. El PROINDER tenía por objetivo ampliar y mejorar el PSA (PROINDER 2000) poniendo el eje en el fortalecimiento de la institucionalidad del Desarrollo Rural. Su implementación transformó algunas cuestiones

sobre las que habían motivado la creación del PSA, en cuanto se incorpora el subsidio como forma de financiar a los beneficiarios. Asimismo el PROINDER incorporó una “nueva” población beneficiaria: los trabajadores transitorios agrarios.

Entre 1999, año en el que se produce el primer manual operativo del PSA, y 2010 cuando se produce el último documento de este tipo, se identifican una serie de modificaciones por la emergencia de nuevas instituciones tanto en escala nacional como en escala regional, marcados fuertemente por los cambios en la conducción de los gobiernos tanto en Argentina como en la región. En el plano de la política estatal esos cambios expresan la emergencia de un nuevo tipo de sujeto del desarrollo, que en las narrativas de los documentos se se presentan con *nuevas* características y son el sujeto que hegemoniza los discursos acerca de las políticas de desarrollo rural dirigidas a los *agricultores familiares*.

La categoría *agricultura familiar* para nominar a los sujetos rurales subalternos desde las políticas estatales hay que comprenderla dialogando entre directrices y lineamientos que se gestan en otros organismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, sobre todo, dimensionar el desarrollo de una construcción de sentido hacia el sector y hacia la política estatal, que está estrechamente relacionado con lo que sucede en Brasil en estas cuestiones. La incorporación de esta categoría en los discursos del desarrollo rural y en las políticas estatales respectivas ha sido estudiada por numerosos autores (por ejemplo Schiavonni 2010, Servolo de Medeiros 2010, Hocsman 2014, Scheneider y Escher 2014).

En lo sucesivo nos centraremos en las características que se asignaron, desde el PSA, a este *nuevo* tipo de sujeto del desarrollo. Partimos de la base que las políticas públicas son proveedoras de sentido social. De acuerdo a Augé, sentido social es el conjunto de relaciones establecidas y simbolizadas (por lo tanto admitidas y reconocidas) en la población (Augé 1998:100). Es un sentido histórico, donde las relaciones de identidad y alteridad que se despliegan en el campo social se vuelven a definir también, de forma individual y de manera colectiva, en el pasado y en el futuro (íd. 109). De acuerdo a esto indagaremos la emergencia, producción y cristalización de la categoría de *agricultor familiar* que se hace desde el PSA, el modo en que esta categoría de sujeto reemplazó al *productor minifundista* y cómo se inaugura un nuevo dispositivo de gubernamentalidad.

En el manual operativo del PSA de 2010 esta nueva categoría es la que se utiliza para nominar a los sujetos de la intervención de la política estatal. La definición afirma que los *beneficiarios* son los *agricultores familiares* identificados como aquellos que trabajan la tierra que ocupan, residen en áreas rurales o en localidades aledañas al lugar de producción, cuentan con una proporción de trabajo familiar aplicada en la finca superior al 50% del total de mano de obra empleada, no tienen más de dos asalariados permanentes, tienen un ingreso mensual, extra predial, inferior a tres salarios reales de un peón rural. El concepto de agricultura familiar es amplio en cuanto incorpora las actividades

agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, las tradicionales de caza y recolección y el turismo rural.

En comparación con los *productores minifundistas*, cambian algunos criterios de elegibilidad para la categoría de *agricultor familiar*. La residencia, los ingresos, la contratación de mano de obra siguen siendo indicadores de su posición de *beneficiarios*, pero se modifican los límites en cuanto pueden incorporar más asalariados y sube el límite del ingreso extra predial. La novedad es la descripción de otras actividades que se explicitan.

La población que en el manual operativo de 1999 se había establecido como prioritaria, compuesta por *mujeres, jóvenes y población aborígen*, es incorporada dentro de la categoría *Agricultor Familiar*, siendo consideradas ahora las comunidades indígenas parte específica de la agricultura familiar. Integrantes de los sujetos beneficiarios son también los “*pobladores rurales pobres no agrarios*”, definidos estos como aquellos que presentan necesidades básicas insatisfechas pero cuyas actividades no están incluidas en la definición de agricultura familiar.

La falta de capital y la posición subordinada son constitutivas de la identidad de estos sujetos pero empiezan a aparecer otras características que no están necesariamente ligadas o producidas por la carencia. Empiezan a emerger en los discursos institucionales particularidades asociadas a la sustentabilidad de los sujetos, a diferentes funciones sociales de los mismos (como protectores de las semillas nativas o criollas) así como el reconocimiento como sujetos de derechos específicos, como el acceso a la tierra y a los recursos naturales (PSA 2010).

El concepto de agricultura familiar se describe como “amplio” por tener la ventaja de identificar un grupo de *beneficiarios* que no están asociados de manera determinada a actividades primarias. Al mismo tiempo el manual plantea que el acceso a la categoría de beneficiario requiere el cumplimiento de dos mecanismos de identificación formal: el Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF) y el Registro de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF).

Como se señaló anteriormente, se suceden durante la vigencia del PSA varios cambios en las estructuras burocráticas; uno de ellos fue la creación en 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Algunos autores (por ejemplo Lattuada et al. 2012) asociaron esa creación al conflicto que detonó a inicios de 2008 entre la “Mesa de Enlace” y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en torno a la resolución 125 de retenciones a ciertas exportaciones agropecuarias.² Sin embargo esta jerarquización de las políticas para sujetos rurales subalternos venía siendo un reclamo de algunas organizaciones del sector, como las nucleadas en el Foro de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (FONAF).

Con esa creación el PSA quedó alojado en la nueva unidad burocrática. Un año después, al crearse el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), la Subsecretaría cambió de nivel; pasó a ser Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar con dos subsecretarías: de Desarrollo Rural y de Agricultura Familiar. Repasar las modificaciones institucionales resulta necesario para comprender algunos aspectos relacionados con nuevos dispositivos de identificación de los sujetos *beneficiarios*.

Se produjo desde el PSA-Subsecretaría de Agricultura Familiar nuevo ritual en el proceso de identificación, un nuevo dispositivo que asociaba a un *Núcleo de Agricultores Familiares* (NAF) con un número. Esta inscripción, voluntaria para los *agricultores familiares*, implicaba pasos burocráticos precisos de inscripción: entre ellos una descripción de sus actividades y declaración de sus ingresos, y la cantidad de miembros del núcleo. El registro fue creado por la Resolución N° 255 de 1997 de una resolución ministerial como el único medio por el cual los *agricultores familiares* podían acceder a los beneficios de las políticas para el sector. A partir del registro se creó un padrón donde se agrupaba a los agricultores familiares de acuerdo a diferentes categorías con el objetivo de mejorar las políticas públicas. La inscripción se realizaba a partir de completar una planilla donde un técnico/técnica de la Subsecretaría incorporaba los datos que los sujetos iban indicando; esas planillas permitían relevar información cualitativa y cuantitativa relativa al núcleo familiar, el lugar de producción, la producción o actividad principal del núcleo, la vivienda rural y los servicios básicos. Cada una de estas grandes dimensiones se componía de preguntas específicas sobre la pertenencia a alguna organización, a alguna comunidad, la propiedad de la tierra, el tipo de producción, el manejo del agua, entre otras.

Este proceso de inscripción colaboraba con la identificación de una porción de población que no solo pasaba a ser categorizada desde el PSA; también accionaba esa identidad frente a otros programas estatales o dispositivos que la exigían para ser considerados *beneficiarios* de los mismos. Tal el caso del Monotributo Social Agropecuario (MSA). También creado en 2008, el MSA permitía a esta porción de *agricultores familiares* facturar por la venta de sus productos a la vez que acceder a una obra social y tener aportes jubilatorios. El MSA había sido acordado por Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este monotributo, al ser armado para un segmento de población de bajos ingresos, tenía topes bajos para la facturación y exigía la inscripción en el registro de agricultores familiares.

Para las organizaciones también se produjeron otros rituales de identificación como el registro de organizaciones.³ Este, a diferencia de reconocer “núcleos”, reconocía a organizaciones, otro tipo de sujetos colectivos. Desde la creación del PSA se organizaron las estrategias de asistencia (financiera, de capacitación o técnica) para grupos. En los primeros años del Programa no había una exigencia ni una directriz para que fueran organizaciones legalmente constituidas; bastaba con que fueran agrupaciones de seis o

más personas –con excepción de la Patagonia, donde la exigencia bajaba a cuatro personas que podían pertenecer a distinto núcleo doméstico.

El imperativo de la organización recorre todo el programa y aparece en los documentos oficiales como una virtud y una necesidad para el sector. Según Piñeiro (2008) la cuestión de la organización como necesidad para el “desarrollo rural” se relaciona con la influencia, en la década de 1960, de las teorías de Paulo Freire, la teología de la liberación y el “basismo” donde primaba la participación popular, aunque la instalación de gobiernos dictatoriales remitió a un segundo plano la cuestión de las organizaciones, ya que muchas de ellas fueron desarticuladas (Piñeiro 2008:13). La del PSA no fue la única experiencia latinoamericana de política de desarrollo rural que priorizó el trabajo con sujetos organizados y su vigencia va más allá del periodo tratado por Piñeiro. Es importante prestar atención sin embargo, a la producción identitaria de un sujeto colectivo desde el PSA, primero nombrando grupos y luego, organizaciones.

2. Organizarse para ser beneficiarios

En esta sección indagaremos cómo se produce, desde el PSA, un sujeto colectivo y los cambios que esa constitución experimenta en las narrativas del programa.

En el documento de 1998 armar grupos se sostiene desde las narrativas del programa bajo la idea de que, en forma agrupada, los productores minifundistas pueden acceder a determinados beneficios que le son vedados a los individuos o familias cuando actúan de forma aislada. Esto es, la llegada al mercado y la compra de bienes de capital. El mercado se describe en los documentos como el lugar de llegada del desarrollo; las condiciones de subdesarrollo provienen del acceso marginal de la población minifundista al mercado. Lo que parece ofrecer el mercado son condiciones de igualdad, donde unos ofrecen mercancía para la venta y otros las compran. El desarrollo a alcanzar propuesto por el programa es la capitalización. A pesar de que se referencien otros valores del sector en términos no económicos sino más bien morales como honestidad, el objetivo del programa en tanto mejorar las condiciones de vida de los minifundistas es un camino que se transita a partir de la acumulación de capital. El documento de 1999 mantiene esta caracterización general pero argumenta que la ausencia o debilidad organizativa refuerza las condiciones que dificultan el acceso a mercados; en consecuencia se promueve la participación organizada en las decisiones de políticas programa y proyectos (PSA 1999). Lo asociativo, según el Manual Operativo, permite comprar de forma conjunta, acceder al uso de maquinaria agrícola y la realización de actividades posteriores a la cosecha. El PSA se implementó a partir de emprendimientos productivos asociativos donde los beneficiarios se presentaban de forma organizada. En las solicitudes de financiamiento uno de los puntos a describir por las organizaciones solicitantes, eran sus fortalezas y debilidades del agrupamiento.

La vinculación entre agencias estatales y organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil específicamente en el campo del desarrollo rural argentino ha sido analizada por varios autores. Berger y Ramos Berrondo (2014) marcan un punto de inflexión en esta relación posterior a 2003, con el inicio del gobierno del presidente Néstor Kirchner. Según estos autores la implementación de las políticas de desarrollo rural define un espacio de negociación y conflicto entre los agentes estatales y los representantes de organizaciones, un espacio donde los agentes que participan lo hacen en condiciones asimétricas y disputan el sentido de la política pública tanto como su implementación.⁴ Interesa la reflexión de los autores porque si bien acordamos que se dan algunos cambios en el modo de establecer vínculos desde las agencias estatales y las organizaciones del sector rural subalterno, la disposición de estos es diferente en cuanto lo que pueden disputar y el sentido que pueden imprimir a las prácticas políticas. Reconocer que es una arena de disputas dónde los diferentes agentes se presentan en condiciones de desigualdad permite comprender las complejidades de la producción e implementación de las políticas estatales según van cambiando los contextos políticos e institucionales.

En el periodo que separa la producción de este documento con el último manual operativo del PSA, realizado 2010, suceden cambios tanto en el contexto político económico nacional como en la institucionalidad del Programa, en el involucramiento de las organizaciones del sector en vínculo con la institucionalidad estatal y, también, las transformaciones a nivel regional con la creación de la REAF del MERCOSUR.⁵

A diferencia del desarrollo del PSA en la década de 1990, en el nuevo milenio la problemática del desarrollo rural argentino contaba con más experiencia acumulada no sólo en las instituciones estatales dedicadas a la temática sino también en quienes eran objetivados como beneficiarios de los programas. A fines de la década de 1990 y principios de la del 2000 se organizan o reorganizan numerosas organizaciones autodenominadas de campesinos, indígenas, de pequeños productores. Esta tesitura de emergencia de nuevas organizaciones puede explicarse, según algunos autores, por la situación crítica de los productores agropecuarios en las década anteriores (Neiman et.al. 2006; Berger y Ramos Berrondo 2014).

En el manual operativo de 2010 las organizaciones de la agricultura familiar abarcaban un amplio rango; se reconocían como parte del sector de cooperativas agropecuarias, agroindustriales, comerciales y de servicios integradas por los beneficiarios del PSA, que les reconoce una importancia fundamental para los procesos de desarrollo rural en el territorio (PSA 2010). Ganó espacio en las narrativas y acciones del programa la formalización de las organizaciones a partir de una personería jurídica. Las que contaban con ella eran las que podía recibir el financiamiento de los proyectos en forma directa. Propiciar la formación de nuevas organizaciones o la formalización de las que ya existían se volvió central en los escritos desde el PSA. Interesa cómo desde el programa se produce como favorable que las organizaciones tomen una forma legal, se constituyan con un número de personería

que las vuelve identificables, no sólo para el PSA con el proyecto que presentan sino también ante otras formas institucionales tanto estatales como los organismos recaudadores de impuestos, o no necesariamente estatales como los bancos. Esta visibilización a través de una forma institucional estatal determinada era necesaria para que los beneficiarios pudieran acceder a las ventajas del programa en tanto este otorgaba dinero en función de un proyecto determinado, o capacitación y asistencia técnica.

Si bien algunas instituciones estatales otorgan una personería jurídica por ejemplo a una cooperativa, una asociación, una comunidad indígena, entre otras formas legales, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar produce otra forma de identificación para las organizaciones a partir de la creación del Registro de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Desde este registro se podía relevar aquellas que contaban o no con personería. El ingreso al registro era voluntario; a partir de él se asignaba a las organizaciones un número a través del cual se las reconocía como organizaciones de la agricultura familiar.

Si bien la relación entre organizaciones e instituciones estatales de desarrollo rural y, en particular, en el PSA, tuvo lugar desde el momento que el programa empezó a funcionar, a lo largo de su existencia encontramos formas de organización que reconocemos como más complejas entendiendo por esto que no son organizaciones de base las que se toman como interlocutoras de la política estatal sino organizaciones de segundo y tercer grado, o sea organizaciones de organizaciones. En cuanto a forma esto no presenta una novedad en el campo argentino ya que las organizaciones de sujetos agrarios capitalizados han tomado formas asociativas desde finales del siglo XIX como la Sociedad Rural Argentina (SRA), pero, en el plano temporal analizado vemos emerger al Foro de la Agricultura Familiar como una organización que no sólo nuclea organizaciones de base sino que se constituye como el interlocutor entre las agencias estatales y las organizaciones a la vez que es presidida por la máxima autoridad de la cartera agropecuaria.

El Foro se organizó en el año 2004 y, dos años después, se oficializó mediante un acto administrativo en la SAGPyA, donde se establece como ámbito de debate y concertación para las políticas públicas para la Agricultura Familiar (Márquez 2007, FONAF 2007). El presidente del Foro, como dispone el decreto de su creación (Decreto 132/06), es la máxima autoridad de la cartera agropecuaria y, las funciones que ejercen los miembros del FONAF se desempeñan ad-honorem. La importancia de la producción de este espacio se relaciona con el reconocimiento desde las agencias estatales de un interlocutor legitimado desde el propio estado. La creación del Foro no se dio sin conflictos (Nogueira et.al. 2017; Ramos Berrondo 2017), ya que muchas organizaciones del sector no se sentían representadas ni contenidas por las acciones y reclamos del Foro. Estas fricciones entre organizaciones y la disputa en el Programa y, luego, en la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, serían una constante.

3. Política estatal, problemas de gobierno y constitución de sujetos.

Algunos estudios sobre políticas públicas y las políticas estatales (Shore 2010; Trouillot 2011) y sobre prácticas de la gubernamentalidad (Rose y Miller 1992, Foucault 2006) colaboran con la formulación de preguntas al momento de pensar cómo, desde los organismos estatales, se producen sujetos. Vilas (2007) trabaja al estado en lo que considera su triple dimensión, como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades. Sobre esta última dimensión analiza cómo cuando se tiene la posibilidad de nombrar se ejerce un poder sobre aquello que se nombra. Afirma que nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, que esto transforma su ausencia en presencia:

definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás, y de condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo (...) nombrar implica asignar un sentido y un significado a lo nombrado - es decir, asignarle una identidad (2007:15).

Las categorías que se usan para nominar y distinguir a los sujetos tienen significados específicos que implican una lucha por su definición.

Otra cuestión relacionada con esto es la idea de “efectos de estado” que trabaja Trouillot. Uno de esos efectos es el que denomina “efecto de legibilidad”, y refiere a

la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza; de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades; y de las colectividades engendradas de esta manera (Trouillot 2011).

Esta consideración permite reflexionar acerca de cómo, desde las agencias estatales se produce una tecnología determinada para la clasificación de los “gobernados”. Pero también, hay otro aspecto que despierta nuestro interés y está relacionado con lo efectivo de este efecto de legibilidad, en cómo ese lenguaje gestado y producido desde una institución de gobierno es recreado por los sujetos que esas unidades burocráticas construyen. Al reflexionar a partir de la idea de Poulantzas sobre “efectos de aislamiento” como la producción de tipos particulares de sujetos como miembros atomizados de un público, Trouillot afirma que esta es una de las características fundamentales del arte de gobernar

A través del aislamiento de los conflictos socioeconómicos, sobre todo de las divisiones de clase, el estado no sólo garantiza su autonomía relativa frente a las clases

dominantes sino que, también, produce ciudadanos atomizados e individualizados que parecen iguales en una esfera pública supuestamente indiferenciada.

El efecto de aislamiento, agrega, separa a los individuos de la historia social que los produjo como individuos distintos en primer lugar (Trouillot 2011).

Las clasificaciones y las distinciones que se hicieron en los programas analizados para poder producir un *beneficiario* específico de sus acciones tuvieron que construirse alrededor de una técnica que habilite una identidad particular, quiénes son/eran los minifundistas, qué los conforma como parte de esa población particular. Quiénes son/eran los agricultores familiares, cómo se detenta esta identidad. Pero también despierta otra pregunta acerca de cómo esta identificación que se produce, se escribe y describe desde las unidades burocráticas es recibida (no sin tensiones) por los sujetos que estas políticas modelan.

Producir un beneficiario no es solamente nombrarlo como tal sino detallar sus características de forma específica. Es construir una idea de “nosotros” para la identificación. Como afirma Shore (2010)

Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos; construyen activamente esas identidades.

Si bien el núcleo de nuestro problema está centrado en los mecanismos que se crean desde las instituciones para producir sujetos, resulta necesario reponer algunas consideraciones acerca de las políticas estatales como una práctica gubernamental. Este aspecto retomamos a Foucault (2006) quien centra algunas de sus preocupaciones en torno a la gubernamentalización del Estado, en cómo las tácticas de gobierno permiten definir lo que debe y lo que no debe estar en la órbita del estado, también qué es público y qué es privado, qué es estatal y qué no lo es. Las tácticas generales de la gubernamentalidad son las que, para Foucault, permiten comprender el estado en su supervivencia y en sus límites. Podemos asumir que el PSA toma la forma de una práctica gubernamental para el sector específico que fue definido, de forma alternativa, desde las mismas instituciones del estado como *minifundista, pequeños productores y/o agricultores familiares*.

La producción del PSA y la problemática que se crea en función de los objetivos que se plantea el Programa puede comprenderse a partir de cómo se crea un problema de gobierno. Retomando uno de los clásicos estudios sobre políticas estatales, Oszlak y O'Donnell (1981) advierten que la producción de una cuestión que se problematiza socialmente como un problema de agenda pública tiene que analizarse indagando los momentos previos al surgimiento de la misma. Tomando esa premisa para nuestro caso de

análisis, relevamos que en el comienzo de la década de 1990 se experimenta en Argentina una serie de modificaciones en el “sistema estado”,⁶ relacionadas con la desarticulación de algunos organismos como la Junta Nacional de Granos, la paridad del peso con el dólar (régimen de convertibilidad), la privatización de empresas estatales, entre otros, que generaron un contexto diferente al de la década previa y afectaron de forma directa a los productores más descapitalizados del campo. La profundización del modelo neoliberal se dio en consonancia con la producción de la política estatal analizada, que objetiva como población destinataria a la porción más descapitalizada de productores rurales.

En el texto referenciado anteriormente Vilas (2007) ofrece una explicación para el surgimiento de este tipo de políticas en contextos neoliberales. El autor afirma que estas pueden ser interpretadas como producto de la necesidad de los grupos dominantes de ganarse algún tipo de consentimiento de las poblaciones dominadas para que el orden político conserve la legitimidad. La situación compleja para los productores descapitalizados era reconocida desde las instituciones del estado, en una entrevista que ofrece el Subsecretario de Política Agropecuaria al diario *La Nación* en 1992, donde advierte que los productores que no se adaptaran a la nueva política económica irían a desaparecer (Lattuada 1997). Las condiciones que ofrecía el nuevo contexto se presentaban adversas para los *productores minifundistas* y, desde los primeros documentos del PSA (PSA 1995) se da cuenta de que estos cambios presentan más protagonismo al mercado y que los productores que no puedan acceder a él cuentan con el Programa, que se produce con una serie de componentes en función de sortear las (nuevas) desventajas.

El problema que se constituye como problema de gobierno es alrededor de los *productores minifundistas*; las soluciones que se ensayan como posibles de evitar su desaparición giran en torno a su inserción en mercados o a partir de la reconversión de sus actividades tradicionales o fortaleciendo el autoconsumo. Como programa de desarrollo el PSA prefigura como posible de solución la entrada a mercados porque comprende que la posición en desventaja de estos sujetos está dada por la inaccesibilidad del mercado. El acceso es posible a través de agruparse para aplicar a créditos en un proyecto de desarrollo.

Las políticas estatales no se producen de una vez sino que van cambiando en función del contexto, pasan por ciclos, son transformadas por nuevas relaciones sociales o por cambios de posiciones y también por el lugar de los grupos sociales que son los afectados por el problema que se busca resolver. Fue así que el PSA no resultó ajeno a los cambios que acontecieron en Argentina en los veinte años que separan el momento de su inicio con el final de sus actividades.

4. Consideraciones finales

Nuestra pregunta inicial se orientó a cómo, a partir de la creación de un programa de desarrollo rural, se constituye una *población beneficiaria* con determinadas características que parcelan una porción de la población con características singulares que son descritas desde los documentos

como sujetos elegibles. Para volverse *sujetos de desarrollo* estos sujetos pasaron por diferentes caracterizaciones que si bien no son muy diferentes entre sí, van pasando por transformaciones.

Para la identificación de los beneficiarios se dispusieron dispositivos como los formularios y las diferentes actividades burocráticas que los sujetos debían realizar a fin de volverse *productores minifundistas* primero y *agricultores familiares* después. La confección del registro de agricultores familiares puede pensarse como un dispositivo que cristaliza la identidad de los sujetos, donde se describen sus actividades, sus condiciones de producción entre otros indicadores que se producen como necesarios para asignarles categorías.

Siguiendo la propuesta de Augé (1998) también podría pensarse a esta política estatal como un práctica ritual ya que

la actividad ritual en general configura las dos nociones de alteridad y de identidad y apunta a estabilizar las relaciones que siempre son problemáticas entre los hombres (Augé 1998:84).

La producción de estos sujetos gobernables puede ser vista como intento de resolver, al menos en parte, y a partir de políticas de desarrollo rural, una segmentación atravesada por relaciones de alteridad/identidad donde se conforma un colectivo. Las prácticas desde el PSA para construir activamente esta identidad no sólo están destinadas al productor como un sujeto aislado sino como un sujeto agrupado. El Programa asistió a sujetos agrupados, la presentación de los proyectos se hacía de forma organizada y pautada a partir de criterios que se armaron desde el Programa.

La idea de desarrollo se asentó en la condición de organización de los sujetos. La función de la organización fue algo valorado positivamente tanto en los discursos del desarrollo rural integral como en los paradigmas que le sucedieron. Lo que justifica la necesidad del agrupamiento es que de esta forma se presentan ante los mercados con mejores condiciones que de forma aislada. Por ejemplo, para la compra de maquinarias, o la incorporación de insumos, resultaba más asequible si era colectiva que de manera individual. Hacia el final del programa organizarse no sólo supone constituir un grupo ad hoc en función de un proyecto sino que requiere pasar por otros rituales de legibilidad donde la organización debe buscar un reconocimiento jurídico a través de alguna forma legal existente. Esta forma de presentarse con una personería jurídica que implica tributar, ser reconocido ante organismos de recaudación de impuestos y, sobre todo, ser reconocido ante el programa estatal era la condición que se impuso para el financiamiento de los proyectos que eran el núcleo de funcionamiento del PSA junto con la asistencia técnica y la capacitación.

El planteo acerca de que hay una construcción identitaria activa y sostenida desde el Programa para los sujetos de desarrollo rural está relacionada con la posibilidad que tienen las políticas estatales de producir sujetos particulares, no sólo a través de nominar, sino a partir de que se establezcan relaciones particulares en función de esta identificación. No es una categoría esencializada, como afirma Augé (1998), sino más bien, producida y recreada a partir de dispositivos constituidos para tal fin.

¹ Harry Truman, presidente de Estados Unidos, enunció en su discurso inaugural de 1949, conocido como *Four Points Speech* (“Discurso de los Cuatro Puntos”) los lineamientos políticos de su mandato. En el marco de la Guerra Fría el “Punto Cuatro” planteó la promoción de “mejoras y crecimiento de las regiones subdesarrolladas” como parte de la estrategia de enfrentamiento a la Unión Soviética y el comunismo en general (Rist 2002:84-95).

² La “mesa de enlace” estuvo conformada, en ese momento, por las siguientes organizaciones agropecuarias: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentina (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) y, también, Federación Agraria Argentina (FAA).

³ En la propuesta de Marc Augé (1998) el rito va a ser entendido como un dispositivo con una finalidad simbólica que constituye identidades relativas a partir de alteridades mediadoras. El autor explica que la política puede ser comprendida como un ritual porque es la que provee sentido social y está relacionada directamente con el mito porque es ritual y el ritual está situado dentro de un dispositivo extendido, siempre entre dos clases de mito, los que entrega la historia en una forma bruta o ya elaborada y aquellas que la misma debe crear para hacer historia.

⁴ El trabajo de estos autores se centra en la política de desarrollo rural en la provincia de Chaco.

⁵ La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) se creó en 2004 como grupo del Mercosur, para “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover y facilitar el comercio de los productos de agricultura familiar y funciona como un espacio de diálogo político entre gobiernos y organizaciones de la Agricultura Familiar y representa más de 30 millones de personas que viven de la agricultura familiar en el Mercosur” (<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/> consultada el 14-03-2019).

⁶ En el sentido de Abrams (2015).

Referencias bibliográficas

Abrams, Philip (2015) “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”. En Ph. Adams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 17-70.

Aguilar Villanueva, Luis (1992) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa.

Augé, Marc (1998). “Los dos ritos y sus mitos: la política como ritual”. En M. Augé, *Hacia una antropología de los mundos contemporáneos*. Barcelona: Gedisa, págs. 81-122.

Berger, Matías y Jimena Ramos Berrondo (2014). “La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chacho, Argentina”. *Revista Ruris* Vol. 8 N°2:175-211.

Castellani, Ana y Leandro Sowter (2016) “Estudios sobre el Estado en la Argentina Contemporánea”. S. Barros, A. Castellani y D. Gantus, *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO, págs.21-76.

Dror, Yves (1992) “Salir del paso: ciencia o inercia”. En L. Aguilar (Comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs.

Escobar, Arturo (2005). “Una ecología de la diferencia: Igualdad y conflicto en un mundo glocalizado”. En A. Escobar, *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Popayán: Universidad del Cauca, págs. 123-144.

Etzioni, Amitai (1992) “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”. En L. Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs. 265-286.

Fassin, Didier (2003). “Gobernar por los cuerpos: políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”. *Cuadernos de Antropología Social*. N. ° 17:49-78.

Fassin, Didier (2016) “El gobierno humanitario”. En *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, págs. 9-32.

Foucault, Michel (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Franze Mundano, Adela (2013). “Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas”. *Revista de Antropología social* N°22:9-23.

Gras, Carla y Valeria Hernández (2016) *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Hocsman, Luis (2014). “Agricultura familiar y descampenización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante”. *Revista perspectivas rurales*. Nueva época. Año 13 N°25:11-27.

Lattuada, Mario (1997). “El sector agropecuario argentino hacia el fin del milenio. Transición e incertidumbre”. *Revista Agroalimentaria*. N°4:1-21.

Lattuada, Mario, María Elena Nogueira y Marcos Urcolla (2012) “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011)”. *Revista Avà* N°21:1-30.

Lindblom, Charles (1992) “La ciencia de salir del paso”. En L. Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs. 201-225.

Márquez, Susana (2007) “Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar”. www.proinder.gov.ar.

Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo libros/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Neiman, Guillermo, Matías Berger, Sofía Arroñade, Francisco Fabio, Ana Karol, Elena Mingo y Melina Neiman (2006). “Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: Base social, reivindicaciones y articulaciones”. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (comps.) *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Editorial Ciccus, págs.177-210

Nogueira, María Elena, Marcos Urcolla y Mario Lattuada (2017) “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017”. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales II (4) 23-59*.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnel (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E.CLACSO/N°4.

Piñeiro, Diego (2008). Introducción. En: Pablo Rodríguez Bilella y Estaban Tapella *Transformaciones globales y territorios: experiencias y aprendizajes de desarrollo rural en Argentina*”. Buenos Aires: Editorial La Colmena.

PROINDER (2000). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Serie estudios e investigaciones. Buenos Aires.

Ramos Berrondo, Jimena (2017) “Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina(2008-2015)” *Revista Estado y Políticas Públicas* N°9:169-191.

Rist, Gilbert (2002) *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Libros de la Catarata.

Rosato, Ana (2009). Introducción: el *hacer* política: cotidianidad y delimitación del dominio político. En M. Boivin, B. Heredia y A. Rosato (comps.) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, Indicar paginación.

Rose, Nikolas y Peter Miller (1992) “Political power beyond the State: the problematics of government”. *The British Journal of Sociology* .Vol. 43 (2):173-205.

Schavelzon, Salvador (2010) “La antropología del Estado, su lugar y algunas de su problemáticas”. *Publicar*. Año VIII N°9:73-96.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004). “Desarrollo territorial rural”. *Debates y temas rurales* N°1:1-54.

Schiavonni , Gabriela (2010) “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”. En M. Manzanal y G. Neiman (comps.) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS Indicar paginación

Schneider, Sergio y Fabiano Escher (2014) “El concepto de agricultura familiar en América Latina”. En C. Craviotti (comp.) *Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, págs. 25-56.

Servolo De Medeiros, Leonilde (2010) “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política”. En M. Manzanal y G. Neiman (comps.). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, págs. 131-152

Shore, Cris (2010) La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Revista Antípoda* N°10:21-49.

Trouillot, Michel (2011) “Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso”. En *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Popayán: Editorial de la Universidad del Cauca, págs. 149-174.

Valcarcel, Marcel (2007) *Desarrollo y desarrollo rural. Enfoques y reflexiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vilas, Carlos M. (2007) *Pensar el estado*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

Word Bank (1975) *Rural Development, Sector Policy Paper*. Washington D.C., The World Bank.

Documentos institucionales consultados:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1998) *El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas, 1993-1998*. Buenos Aires: SAGPyA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1999) *Manual operativo PSA*. Buenos Aires: SAGPyA, febrero.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2009) *Registro Nacional de la Agricultura Familiar: Manual para el registrador habilitado, 2009*. Buenos Aires.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2010) *Programa Social Agropecuario. Manual operativo. Parte 1: Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones*. MAGyP, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación *Programa Social Agropecuario. Manual operativo. Parte 2.* MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Cómo citar este artículo:

Marcos, María Florencia (2019) “Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 119-140

Perspectivas del riesgo en torno a la producción de soja: un país “natural” vs. un país “productivo”. ¿Esa es la cuestión?

Prospects of risk in soybean production. A “natural” country vs. a “productive” country: Is that the question?

Soledad Nión Celio

Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
soledad.nion@cienciassociales.edu.uy

Resumen

El artículo analiza la construcción social del riesgo en la producción de soja en el Uruguay a partir de la percepción de diferentes actores. La producción de soja es tomada como un ejemplo de los cambios que la producción agrícola ha sufrido en las últimas décadas. Se presenta el contexto productivo del modelo actual de producción de soja, para luego pensar la construcción social del riesgo según el discurso de los actores mapeados a través de una estrategia cualitativa de investigación. Propone la discusión sobre el papel de los actores en las políticas del riesgo y ambientales, el tipo de conocimiento legitimado y algunos moduladores de la percepción de estos actores como la controlabilidad o voluntariedad con relación a los riesgos.

Palabras clave: riesgo - actores sociales - soja - producción agrícola - Uruguay

Fecha de recepción:

3.3.19

Fecha de aceptación:

29.6.19

Abstract

This article focuses on the social construction of risk in the production of soybean in Uruguay, based on the perception of several social actors. Soybean production is

approached as an example of the changes that agricultural production has undergone in recent decades. Firstly, the article presents the productive context of the current model of soybean production, to subsequently discuss the social construction of risk according to the discourse of the actors mapped through a qualitative research strategy. Finally, the article proposes the discussion on their role in risk and environmental policies, the type of legitimated knowledge and some modulators of the perception of these actors, such as controllability or voluntariness in relation to risks.

Key-words: *risk - social actors - soybean - agricultural production - Uruguay*

1. Construcci3n social del riesgo en la producci3n de soja¹

Comenzando el siglo XXI nuevas y viejas im3genes, conflictivas, excluyentes, complementarias, conviven en el campo uruguayo. Desde los paisajes sojales en el noreste del territorio hasta los espacios ganaderos en el centro y los bosques forestales en el litoral, las nuevas im3genes en convivencia con las viejas expresan las transformaciones socioecon3micas, culturales y ambientales del medio rural (Car3mbula, 2015). En sintonía con lo que sucede a nivel mundial y regional, Uruguay experimenta una oleada de cambios tecnol3gicos y sociales. La “segunda modernizaci3n rural” modifica los paisajes preexistentes y crea nuevos escenarios rurales, principalmente paisajes agrícolas con nuevos rubros agrarios que se disputan el uso del suelo (Moraes, 2014).

Despu3s de la crisis de 2002 la agricultura cobra un rol cada vez m3s significativo en la economía uruguayana, producto de su inserci3n comercial en mercados internacionales, principalmente Asia. Este proceso es liderado especialmente por empresas agrícolas argentinas con experiencia en cadenas globales de valor (Errea *et al*, 2011). Los precios de propiedad de la tierra o su arrendamiento suben y se prioriza su uso para la producci3n agrícolas, se expande la producci3n de soja alcanzando r3cords hist3ricos en 2013, pero tambi3n crece la producci3n de otros cultivos de secano y de arroz (Car3mbula, 2015). Este modelo de agronegocio desplaza otros tipos productivos y utiliza tecnología que implica un ahorro permanente de fuerza de trabajo. Seg3n Oyhantcabal y Narbondo (2010) con la producci3n de soja se conjugan tres factores: concentraci3n, desplazamiento y poca generaci3n de empleo.

Si bien desde un punto de vista cuantitativo este tipo de cultivos demandaría un 30% menos de trabajadores en comparación con la tecnología convencional, su impacto es aún más importante en términos cualitativos, generando un efecto dual. Por un lado, exige mayores calificaciones de la mano de obra involucrada dada la tecnología incorporada. Por otro lado, existen algunos puestos donde se demanda mano de obra poco calificada, manteniéndose los niveles de precariedad clásicos en el sector. Asimismo, la forma de organizar la producción en la agricultura tiende a incrementar la presencia de contratistas de servicio de maquinaria y/o ligados a las etapas de fumigación extensiva (por ejemplo, pilotos aéreos), donde se garantiza la flexibilidad y la segmentación del trabajo y del colectivo de trabajadores.

Carámbula *et al* (2013) señalan que la intermediación laboral en los sectores analizados es un fenómeno que se expande en relación a dos aspectos. Por un lado, como solución a las necesidades generadas por las nuevas características de las inversiones en el agro en particular (relacionado al tamaño y lógica empresarial, al tipo de organización del trabajo que asumen). Por otro lado, estas formas aparecen como parte de los procesos de flexibilización de las condiciones de contratación que se dan en un marco que trasciende a lo sectorial. Abarca procesos de flexibilización laboral más generales, es decir, procesos derivados de las características actuales de lo que De La Garza y Neffa (2010) llaman las configuraciones productivas en el marco del modelo de desarrollo en el que estaría inserto Uruguay.

La figura del “contratista” y las relaciones laborales (de intercambio) que se establecen en torno a dicho modelo representan las lógicas de modernización – conservadurismo en términos de relaciones laborales y en términos de gestión de recursos humanos. Implican una modernización del tipo de organizaciones donde ahora las nuevas formas que se adoptan tienen características de las llamadas organizaciones transaccionales. Pero dentro de la empresa contratista operan empresas de tipo clásico, significando una continuidad en una relación social de dependencia del trabajador de los vínculos interpersonales (hasta de tipo privado-afectivo por llamarle de algún modo) característicos del tipo de relaciones laborales tradicionales en la actividad rural. Varios estudios muestran también la persistencia de precariedad en el empleo basada en discursos conservadores que argumentan su especificidad, su escasa formación y capacidad organizativa como colectivo; ello a pesar que en los últimos años se observan avances relativos a los incentivos productivos, la tecnologización del cultivo, el desarrollo de una normativa específica, e incluso la ampliación formal (jurídica) de la ciudadanía (Riella y Ramirez 2007; Mascheroni 2011, Carámbula *et al.* 2014; Figueredo y Menéndez 2014).

Además de configurar nuevos espacios productivos, esta estrategia genera nuevos desarrollos tecnológicos y relaciones sociales: emergen nuevos agentes, nuevas formas de emplear los recursos y de hacer negocios, enmarcados por una mayor internacionalización, una mayor flexibilidad y una mayor intensidad en el uso de los recursos naturales

(Cardeillac y Pi3neiro 2015). Por un lado, existe una presi3n y sobreexplotaci3n de los servicios ecosist3micos del pa3s; por otro, formas de contrataci3n a3n m3s flexibles que impactan en el mercado de trabajo agropecuario.

Como se3alan Oyhantcabal y Narbondo (2011) el modelo productivo de esta nueva agricultura coloniza nuevas fronteras agr3colas ya que los ecosistemas “naturales” son sustituidos por cultivos. En este sentido, los autores comparten la idea que se *mercantiliza* la naturaleza, y se disocia la producci3n de bienes materiales de las necesidades humanas. En particular, el cultivo de la soja se caracteriza por la extracci3n significativa de nutrientes de la tierra, que m3s all3 de que se atiendan bajo un plan de rotaci3n obligatorio,² los datos advierten que a menudo la rotaci3n se da entre distintos tipos de cultivos y no entre cultivos y pastura (los ciclos de pastura permiten recuperar los niveles de fertilidad de la tierra). Seg3n el Ministerio de Ganader3a, Agricultura y Pesca (MGAP), la soja deja el suelo desnudo y se lo deber3a proteger con otro cultivo de cobertura. Sin embargo, esta es una pr3ctica muy poco frecuente.³

Como consecuencia del incremento del uso de los suelos productivos bajo estas matrices de agronegocio, se increment3 tambi3n el uso de maquinaria de alto porte y de productos qu3micos en la producci3n rural. En materia tecnol3gica, el modelo del agronegocio actual de Uruguay tiene por caracter3stica sobresaliente la dependencia y promoci3n de la estandarizaci3n de sus procesos a trav3s del desarrollo de paquetes tecnol3gicos basados en transg3nicos y el uso de insumos industriales (Cardeillac y Pi3neiro, 2015). Seg3n Bianco (2015), tradicionalmente el capitalismo en el agro ha perseguido trascender el car3cter natural de la producci3n asentada sobre procesos biol3gicos.

El marco legal asociado con las tecnolog3as est3 siendo utilizado como una nueva estrategia de acumulaci3n de capital en la agricultura, que expropia el control de los agricultores sobre el proceso de producci3n y lo desplaza a las corporaciones que son los desarrolladores de las tecnolog3as. A entender de Bianco (2015) estos procesos son avalados por los estados en la medida que no s3lo habilitan legalmente estos procesos y su aplicaci3n directa, sino que los fomentan a trav3s de los institutos de investigaci3n agropecuarios o incluso montando convenios con las empresas trasnacionales m3s caracter3sticas en este tipo de negocios. As3, existe un desplazamiento del control sobre la producci3n agr3cola (y sus beneficios) desde los agricultores a los desarrolladores de biotecnolog3as. Como emergente, este proceso expulsa del mercado productivo y de trabajo sojero a gran parte de los productores de peque3a escala.

La producci3n de soja es un caso paradigm3tico de este nuevo modo de producci3n agr3cola, liderado por trasnacionales que controlan los sistemas productivos, incorporan cambios tecnol3gicos en el uso de siembra directa y aplicaci3n de productos qu3micos, usan semillas transg3nicas y comercializan con la l3gica de mercados a futuro

(Oyhantcabal y Narbondo 2011). Adicionalmente, la soja es el monocultivo que más se extendió en Uruguay en los últimos quince años⁴, siendo en 2015 el tercer principal producto exportado luego de la carne y la pasta de celulosa⁵. Bajo otro punto de vista, la “revolución verde” se acompañó en nuestro país del incremento de la preocupación por la salud ambiental y humana tanto de las poblaciones linderas a los cultivos como de aquellas de perfil urbano (Heinzen y Rodríguez 2015).

En este marco socioproductivo nacional, el artículo se propone analizar la construcción social del riesgo de los diferentes actores sociales identificados como portadores de una perspectiva particular relacionada a la producción de soja en el Uruguay en el marco de las políticas de desarrollo del país, entendiendo estos procesos dentro de las llamadas políticas de riesgo que se definen de manera tanto explícita como tácita. La producción de soja es tomada como un ejemplo de los modos predominantes de hacer agricultura en la región y el mundo, y su pertinencia tiene que ver con el crecimiento exponencial de este cultivo en el país –pasó de 10.000 hectáreas en la cosecha 2000/01 a aproximadamente 1.000.000 de hectáreas en la de 2010/11, lo que representaba el 85% del total de área de cultivo de verano (Oyhantcabal y Narbondo 2011)– y su impacto en la opinión pública⁶.

2. Propuesta epistemológica y metodológica

El objeto de estudio supone un abordaje comprensivista al tiempo que se tuvieron en cuenta elementos del enfoque de ecosalud.

La ecosalud conecta formalmente los determinantes sociales y ambientales de la salud con conceptos relativos a la ecología y la teoría de sistemas, en un marco de investigación-acción para el desarrollo social y económico. Pone énfasis en las interacciones entre las dimensiones ecológicas y socio-económicas de una situación dada y su influencia sobre la salud humana, así también el modo en que impacta la humanidad sobre los ecosistemas, en términos de sustentabilidad. De conformidad con este enfoque las investigaciones pretenden desarrollar cinco principios básicos: pensamiento sistémico, investigación transdisciplinaria, participación, sustentabilidad, equidad social y de género, conocimiento para la acción. Uno de los desafíos es saldar las diferentes perspectivas de los interesados que forman parte de la problemática (Charron 2012).

En consecuencia el desarrollo de la investigación combinó el relevamiento de información conjuntamente con la generación de espacios de expresión de los sujetos *en sus propios términos*, poniendo en diálogo perspectivas diversas que a menudo no dialogan entre sí. Se instó a la reflexión colectiva a partir del intercambio de diversos saberes y simultáneamente se analizaron las modalidades y ejes de tal intercambio. El mundo social es concebido como una realidad concreta y dinámica llena de significados producidos intersubjetivamente (De Souza Minayo 2010). Epistemológicamente esto implica que

existen varias realidades sociales y por tanto conocimientos v3lidos que se reconstruyen constantemente y son puestos en juego en la vida cotidiana. Asimismo, supone que las situaciones definidas como reales por los individuos ser3n reales en sus consecuencias (Ritzer 1999). Esto quiere decir que los riesgos definidos por los individuos escapan a la necesidad de ser corroborados como tales por el conocimiento t3cnico-especializado, ya que se materializan en las decisiones y los comportamientos que 3stos perciben.

La informaci3n analizada corresponde a 22 entrevistas, 4 paneles de expertos y una mesa abierta de comentaristas; proviene tambi3n de recorridos y observaci3n en predios durante la siembra y la cosecha realizadas durante febrero de 2016 y marzo de 2017, como parte del trabajo de tesis final de doctorado de la autora. Las entrevistas contaban con una gui3a m3nima de dimensiones a abordar y contemplaban la posibilidad de incluir temas que fueran introducidos por la persona entrevistada. Se hicieron entrevistas a actores vinculados a la soja y se sigui3 una combinaci3n de muestreo te3rico m3s bola de nieve: Ciencias Sociales, Ciencias Agrarias, Qu3mica, Salud Ocupacional, Toxicolog3a, Ministerio de Ganader3a, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud P3blica (MSP), Direcci3n Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), representantes de empresas, Mesa Tecnol3gica de Oleaginosos, representantes sindicales, representantes de organizaciones no gubernamentales, t3cnicos asesores de empresas agr3colas, institutos de investigaci3n agropecuaria. Se excluyen del presente an3lisis las entrevistas realizadas a trabajadores y contratistas de la fase de siembra y cosecha que a3n resta por analizar exhaustivamente. Las entrevistas en algunos casos fueron colectivas, participando de estas instancias 28 personas en total.

El panel de expertos puede definirse como un grupo de especialistas en al menos uno de los aspectos que hacen a la problem3tica, al que se re3ne para que emita un juicio colectivo y consensuado sobre dicha problem3tica. Seg3n se les solicite, el juicio emitido puede hacer referencia tanto a aspectos pr3cticos de las causas como consecuencias de la problem3tica, como a lineamientos para su soluci3n. En este caso “expertos” no se toma como un conocimiento especializado t3cnico sino en el sentido de informantes calificados. Por tanto, las personas involucradas directamente en la problem3tica, intercambian en modalidad de expertos con quienes est3n definiendo pol3ticas, t3cnicos, referentes sociales e investigadores, como pares en una o m3s sesiones. Se realizaron dos paneles en Montevideo y dos en una ciudad referente de la actividad agr3cola del pa3s (Paysand3), con un promedio de diez personas cada uno. Se siguieron los mismos criterios muestrales que para el caso de las entrevistas.

La Mesa Abierta con Comentaristas sobre los hallazgos preliminares de la investigaci3n cont3 con actores relacionados a la tem3tica, pertenecientes a diversas disciplinas acad3micas, organizaciones de la sociedad civil y organismos estatales hacedores de pol3ticas p3blicas. Los resultados preliminares fueron enviados previamente a ocho comentaristas.

Estos, como representantes de las diferentes perspectivas sobre el uso de plaguicidas en la soja, validaron los resultados y comentaron algunos cuáles son los temas que consideraban puntos problemáticos en relación a la producción de soja.

Parte de la estrategia metodológica de cara al análisis a realizar tuvo que ver con mapear actores sociales relacionados a la producción de soja. Estos actores constituyen representantes de una visión en torno a la producción y riesgos en este tipo de cultivo. Para el análisis estos actores pueden ser tomados artificialmente como grupos sociales en la medida que establecen una relación de interdependencia que desarrolla una identidad común y que posee un objetivo común. El grupo es una unidad básica de integración social (Oltra, 2011).

Derivado del trabajo de campo, a partir de un muestreo teórico abierto y flexible, se encontró que los actores sociales en este caso corresponden a grupos sociales, relacionados más o menos directamente a la producción de soja en alguna de sus dimensiones: productiva, laboral, social, ambiental y de salud. Abarca organizaciones del estado, productivas, de la sociedad civil y de la academia, entre otras. Comprenden discursos técnicos, políticos, comunitarios, con diferente injerencia en la definición de los modelos de producción, su control total o parcial y/o su incidencia en la construcción material o simbólica de “la soja”.

Los actores sociales tienen diferentes perspectivas en torno a los riesgos y construyen valoraciones que se encuentran permeadas por elementos socioculturales, entre ellos el lugar que ocupan en relación con el riesgo y el poder sobre su definición. Desde esta estrategia epistemológica y analítica, el estudio pretende aportar teórica y metodológicamente al estado del arte de los estudios sobre riesgo en el Uruguay. Es este un campo fértil para el desarrollo teórico-empírico. El potencial de estos estudios se relaciona con la generación de conocimiento y de marcos de comprensión que permitan trascender el mito del desconocimiento y la desinformación relacionados a los desvíos de las normas y/o a la aceptación de condiciones perjudiciales para la salud y el ambiente. De esta forma, es posible diseñar estrategias de gestión de la seguridad, de políticas de salud pública, laboral y ambiental, como de marcos normativos productivos y laborales acorde a la complejidad de la realidad de los diversos colectivos de personas que integran nuestro país.

3. Procesos de selección y definiciones de riesgo

La mayor contribución de las ciencias sociales en este campo de estudio reside en la idea de que el riesgo forma parte de la sociedad en que vivimos y que no puede ser enfrentado, controlado o eliminado por la evaluación objetiva técnica (Zinn 2006). Estos estudios aportan a la comprensión de las estrategias racionales que desarrollan los actores y los procesos mediante los cuales el riesgo se construye y se gestiona en las organizaciones bajo la premisa de que no existe el riesgo cero. Lo que existe es un proceso de selección de riesgos, es decir, un proceso en el cual se decide a qué riesgos se le da

preeminencia. Desde esta perspectiva, el riesgo es una construcci3n social que se hace tanto de manera expl3cita (pol3ticas, leyes, decretos) como impl3cita (rutinas).

En Uruguay las investigaciones se orientaron hasta el momento casi exclusivamente hacia la compresi3n de la construcci3n social del riesgo laboral. En este art3culo se pretende generar una perspectiva macro sobre las construcciones sociales del riesgo que trasciendan el espacio de trabajo y sitúen el an3lisis a nivel de los modelos productivos y sus v3nculos con las producciones societales a partir de las diferentes perspectivas identificadas.

Los modelos productivos y sus marcos regulatorios relatan visiones societales, de bienestar, de desarrollo. A su vez, los modelos productivos se encuentran influidos por la tecnolog3a dura utilizada, la forma de organizar el trabajo, las relaciones laborales e industriales, el perfil de la mano de obra y sus formas de aprendizaje, la cultura laboral, la gerencial y la de los mandos medios (De la Garza 2013).

Los comportamientos relacionados al riesgo deben comprenderse en relaci3n a las pol3ticas de gesti3n de la producci3n, de la seguridad y de los recursos humanos, entendiendo estas últimas como herramientas de gesti3n portadoras de una sociolog3a impl3cita (Supervielle, 2000). Esas pol3ticas concretas deben ser contextualizadas por los modelos de desarrollo y productivos, en donde se materializan decisiones pol3ticas y t3cnicas. En esas decisiones hay procesos expl3citos o impl3citos de selecci3n de riesgos y se definen umbrales aceptables de riesgo, es decir se materializan definiciones de riesgo, procesos de gesti3n y cuáles son los costos sociales, econ3micos, ambientales que se est3 dispuesto a asumir.

Pero *¿qué entendemos por riesgo?* Riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento en el futuro que implica consecuencias para un individuo o colectivo. Existe consenso en que la definici3n contempor3nea de riesgo tiene una connotaci3n negativa en sí misma y est3 asociada al v3nculo permanente con la noci3n de incertidumbre. Su diferencia con el concepto de peligro es que est3 ligado a decisiones humanas (Beck 1998; Beck *et al* 1997; Douglas 1990, 1996; Wildavsky y Douglas 1982; Giddens *et al* 1996; Luhmann 1991; Zinn 2006; Zinn y Taylor-Gooby 2006). Por tanto, socialmente el riesgo es considerado la posibilidad de un evento con consecuencias negativas para quien/es lo padece/n.

3.1 Aproximaciones a la construcci3n social del riesgo

La realidad, tal como señaala la fenomenolog3a, se constituye a partir del conocimiento de la vida cotidiana. Este conocimiento se comporta como un saber pr3ctico fundado en normas y valores y constituye el fundamento de la experiencia de los individuos a partir del cual se colocan los problemas a resolver. El mundo de la vida cotidiana es compartido intersubjetivamente, est3 socialmente articulado y contiene un marco com3n de interpretaci3n - acci3n. Por tanto, existen m3ltiples realidades (Schutz y Luckmann 1973).

Existen dos aproximaciones que utilizan el mismo concepto de *construcción social del riesgo*, que parten de condicionantes sociales como eje central para su definición y que si bien son diferentes también son complementarias: el enfoque de la percepción del riesgo y el enfoque de la vulnerabilidad y desigualdad. Este último supone que los desastres naturales son procesos que se gestan a lo largo del tiempo, es decir, son históricamente construidos y producto de la acumulación de riesgos y vulnerabilidades. El énfasis debe ponerse en el contexto del desastre más que en el evento, incorporando las características de la situación socioeconómica de los grupos diversamente afectados, en la llamada construcción material del riesgo.

La primera aproximación asociada a la *percepción del riesgo*, supone en su variante cultural que cada forma de organización social está dispuesta a aceptar riesgos a partir de su adhesión a una determinada forma de sociedad. Supone comprender la percepción de los grupos sociales acerca de los riesgos que pueden vulnerar a sus comunidades o sociedades. La percepción del riesgo es un proceso social y en sí mismo una construcción cultural (García Acosta 2005)⁷.

En la tradición teórica de las ciencias sociales, existen cuatro grandes desarrollos recientes sobre riesgo e incertidumbre: i) la corriente ligada a la idea de la sociedad del riesgo y la modernidad reflexiva, ii) la aproximación socio-cultural al riesgo, iii) el enfoque sistémico y iv) la aproximación sobre gobernabilidad y riesgo. Para este artículo nos basaremos principalmente en el enfoque sobre la sociedad del riesgo, cuyo máximo exponente es Beck, y en el enfoque *sociocultural* (constructivista) del riesgo cuya máxima referente es Mary Douglas. Para el enfoque *socio-cultural*, la distribución de los riesgos en la sociedad y entre los grupos sociales que la integran es un reflejo de la distribución de poder y de las posiciones sociales vigentes. El conocimiento del riesgo es histórico, local y cuestionado constantemente; su naturaleza y control son sujetos socialmente a disputas. Esta aproximación pone de manifiesto la multidimensionalidad y diferencias en las valoraciones sobre el riesgo (Zinn 2006).

A entender de Douglas, los estudios sobre la valoración y percepción del riesgo deben tener en cuenta los factores relacionados al lugar que ocupa el individuo en la sociedad, por tanto, en dichos estudios se deben reconocer los intereses sociales que influyen en la *atención selectiva* a los riesgos (Douglas 1996). Como señalan Douglas & Wildavsky (1982) las preguntas sobre los niveles de aceptabilidad de los riesgos deben orientarse a la comprensión de cómo las personas acuerdan ignorar la mayoría de los riesgos potenciales que los rodean con el fin de concentrarse sólo en determinados aspectos. El enfoque sociocultural resalta que cada cultura, es decir cada conjunto de valores compartidos, está sesgada hacia la minimización de algunos riesgos y/o hacia la puesta en relieve de otros. El lugar que se ocupa en relación a las decisiones relacionadas al riesgo (es decir como afectado por las decisiones o como portador de las mismas), juega un papel central en los procesos de construcción social del riesgo, de su percepción y -como señalaría Luhmann desde su enfoque- aceptabilidad.

El enfoque de la *sociedad del riesgo*, tal vez el m1s conocido, ha influido disciplinarmente durante casi treinta a1os. Su tema central es el an1lisis de la percepci3n del riesgo y la respuesta que se le da en una nueva forma de modernidad. Beck (1992, 2010) se1ala que en las sociedades modernas quedan claros los l1mites de la racionalidad. Seg1n este autor, la industria moderna mejora la calidad de vida de las personas (en relaci3n con las aspiraciones de las mismas) al tiempo que genera nuevos “males” (Zinn y Taylor-Gooby 2006). Los riesgos actuales muestran los l1mites de las sociedades industriales y aparecen como efectos no deseados del desarrollo cient1fico-tecnol3gico.

Con este enfoque la modernidad actual se caracteriza por ser una modernidad reflexiva ya que a trav1s de la autoconfrontaci3n la sociedad tiene la posibilidad de reflexionar sobre sus propias estructuras. En la modernidad reflexiva la acci3n es cada vez m1s incierta e impredecible, predomina una l3gica post-racional porque la racionalidad ya no puede dar cuenta (controlar) estos procesos. Esto no significa que los procesos sean irracionales, sino que su propia racionalidad los ha llevado a niveles de complejidad que comienzan a generar efectos imprevistos (colaterales) que escapan a ella.

Esos efectos no deseados producidos por la alta complejidad alcanzada por los procesos de racionalizaci3n en la sociedad implican riesgos tanto de alcance personal como global. Si bien la modernidad reflexiva presenta como su caracter1stica al conocimiento (en todas sus variaciones), a entender de Beck lo que en realidad la caracteriza es su producci3n e inasibilidad de efectos colaterales latentes.

El cambio fundamental entre los ciudadanos de la sociedad del riesgo es lo que Giddens (2006) llama “reflexividad”: los individuos son conscientes de su contexto social y de su papel como actores dentro de 1l. Esta reflexividad, como caracter1stica de las sociedades modernas, supone que los individuos son capaces de reflexionar sobre sus propias pr1cticas y sobre la relaci3n entre sus actos y las consecuencias de los mismos.

Seg1n Giddens, generalmente la diferenciaci3n entre riesgos asumidos voluntariamente y riesgos que afectan a las personas de manera no buscada es difusa. La aceptaci3n activa de los riesgos es parte importante del clima de riesgo con que se vive en la modernidad actual; pero, como se1ala el autor, los individuos nunca, o casi nunca, eval1an los riesgos como elementos separados seg1n el 1mbito, ya que las pr1cticas de la vida cotidiana est1n integradas en un conjunto integrado de h1bitos de estilo de vida. Esto es lo que denomina como “el coqueteo activo con el riesgo”.⁸ En los procesos de selecci3n de riesgos se puede observar la existencia de lo que Beck (2006) llama la observable pluralidad conflictiva de definiciones de los riesgos civilizatorios. Dicha pluralidad implica una producci3n excesiva de riesgos que se relativizan, complementan e incluso se disputan mutuamente la supremac1a.

En todas estas teorías, la noción de riesgo es entendida en su relación con la noción de incertidumbre: si existe riesgo, existe incertidumbre. Asimismo, en los enfoques descritos se acepta la idea de que el cálculo racional sobre riesgo encuentra sus limitaciones en la incertidumbre creciente de la época actual. Bajo esta premisa, la incertidumbre no es resoluble, e incluso en ciertas circunstancias es evaluada como positiva. Por tanto, el reconocimiento explícito de la incertidumbre sería una experiencia básica de la modernidad. Asimismo, estos enfoques marcan la existencia del factor de contingencia asociado a la definición del riesgo y a las acciones que se toman en relación al mismo. Adicionalmente, los autores proponen que lo novedoso de la época actual no es la aparición o el aumento de los riesgos per se, sino la creciente importancia y centralidad que se les asigna.

3.2 Existen distintos tipos de riesgo

La variante cultural supone –como ya se ha mencionado– que cada forma de organización social está dispuesta a aceptar riesgos a partir de su adhesión a una determinada forma de sociedad. En relación a esto, existen diferentes tipos de riesgo, no sólo los ambientales, los laborales, los derivados del uso de tecnologías, sino también los relacionados con procesos económicos, políticos y del ámbito internacional (García Acosta 2005).

En el enfoque utilizado en este estudio, la *racionalidad* en relación al riesgo tiene que ver con la articulación de diferentes riesgos considerados para los cuales se manejan distintas alternativas según la percepción sobre cada uno de ellos. Hablar de tipos de riesgo implica, en definitiva, tener en cuenta la complejidad de la realidad a la que se enfrentan los individuos, para la cual desarrollan estrategias según la información de la que disponen, sus costumbres, valoraciones y posibilidades de atención frente a la incertidumbre. El enfoque del “sesgo cultural” señala dos procesos relacionados a la construcción social del riesgo: la inmunidad subjetiva (subestimación de riesgos “controlados” o infrecuentes) y la atención selectiva –tendencia a “cortar la percepción” de riesgos de manera que su mundo de vida inmediato resulte perceptiblemente más seguro de lo que en realidad es– (Douglas 1996). En el caso de los riesgos ambientales la atención selectiva también ha sido vinculada con el “efecto halo”, bajo el cual cuanto más cercanos los factores de contaminación ambiental al lugar donde residen las personas analizadas, menos percibidos son por esa población (Catalán *et al* 2013).

En los procesos de selección de riesgos existe una *observable pluralidad conflictiva de definiciones de los riesgos civilizatorios*. Esa pluralidad implica una producción excesiva de riesgos que se relativizan, complementan e incluso se disputan mutuamente la supremacía. En los grupos (y países) mejor protegidos y más “acomodados”, la conciencia del riesgo y el compromiso se desarrollan más (Beck 1998). Dicho desarrollo de conciencia está ligado a la posibilidad de control sobre los riesgos.

Autores como Wilkinson (2001) y Schmidt (2004) se1alan algunas dimensiones de an1lisis en relaci3n con la percepci3n del riesgo. En primer lugar, la percepci3n se atenúa si el riesgo se percibe como “elegido”, es decir como *voluntario*, e implica que un riesgo puede ser “deseado” por los beneficios que se suponen de 3l y por tanto no es percibido como tal. Por su parte, los riesgos percibidos “bajo control” (sea por el mismo individuo, sea por una persona o instituci3n de confianza) son m1s aceptados que los riesgos que son percibidos como controlados por otros. En este sentido, la familiaridad con la tecnología juega un papel importante. Los riesgos “hechos por el hombre” se perciben en mayor medida y esto tiene que ver con incorporar la cuesti3n de la responsabilidad al aspecto del control: lo que es generado por el hombre se percibe como que se pudo evitar. Asimismo, importa la percepci3n sobre la distribuci3n de los *beneficios de la asunci3n del riesgo*: los riesgos que se perciben como “justamente” distribuidos son m1s aceptados, como así tambi3n aquellos cuyos beneficios son claramente identificados. Cuanto mayor el beneficio, mayor el riesgo que se est1 dispuesto a correr. La elecci3n entre diferentes alternativas implica siempre la elecci3n entre combinaciones de riesgos-beneficios percibidos.

Complementariamente, parece significativo analizar los tipos de riesgos y los medios de protecci3n asociados a los distintos riesgos. *Sentirse inseguro*, si bien no significa la ausencia de protecciones, sí implica observar que esas *protecciones* son vivenciadas como fr1giles. Cuando se habla de riesgo, entonces, siempre tenemos que preguntarnos sobre los medios de que disponemos o no disponemos para combatirlos (Castel 2008, 2013).

Estudios anteriores vinculados a la construcci3n del riesgo en el 1mbito laboral han mostrado c3mo los individuos priorizan la percepci3n sobre aquellos riesgos considerados como no controlables, cuya ocurrencia y consecuencias tienen lugar en el corto y mediano plazo, signados por su percepci3n de vulnerabilidad social y laboral, su situaci3n familiar, g3nero, edad, entre otros elementos (Ni3n 2012; Pucci y Ni3n 2015; Tagle y Bernales 2012; Catal1n *et al* 2013). Los riesgos se naturalizan aunque no sean considerados justos y en la explicaci3n de su naturalizaci3n atraviesan elementos relacionados a la situaci3n social de los colectivos. *Naturalizar* implica no percibir elementos o situaciones como riesgos debido a que se consideran “normales”.⁹ Se est1 m1s pendiente y/o consciente de riesgos desconocidos y/o nuevos, riesgos que se presentan como *problem1ticos*, en el sentido que Berger y Luckman (1968) utilizan este t3rmino. La percepci3n de riesgos presentes por un largo tiempo se atenúa debido a un proceso de habituaci3n y comienzan a ser aceptados aun cuando las características t3cnicas del riesgo se mantengan.

3.3 Papel de los actores sociales en las estrategias frente a los riesgos

Existen diferencias entre las aproximaciones de Beck y Douglas con relaci3n a los riesgos ecol3gicos o tambi3n llamados ambientales. Ambos autores consideran las raices culturales de la percepci3n del riesgo, pero difieren en su punto de vista sobre la “novedad” de la

situación actual y su interés para el análisis; tienen significativas diferencias teóricas en torno a la “realidad” de los riesgos a los que nos enfrentamos en la actualidad.

Douglas se concentra en examinar los modos en que las categorías culturales expresan patrones de organización social, mientras que en la teoría de la sociedad del riesgo se considera que los sistemas tecnológicos y científicos actuales imponen desafíos nunca vistos anteriormente, que han creado las condiciones para su auto aniquilación. Para Beck, en la actualidad hay una pérdida de confianza en las instituciones técnica y científica. Douglas toma los debates en torno a la “naturaleza” como una nueva fuente de legitimación moral en torno a la cual se justifican los grupos, pero no necesariamente como contextualizados en una *era de catástrofes* sin precedentes¹⁰ (Wilkinson 2001; (Douglas 1998). Para Beck, la tematización de la naturaleza a través de las discusiones sobre “cambio climático” globalizan y radicalizan las inequidades sociales dentro de los contextos nacionales y mundiales. En las “Climate Politics” la noción de vulnerabilidad pasa a ser central. La noción de *políticas del riesgo* vincula riesgo con poder y conocimiento con los valores políticos de libertad, equidad, justicia, derechos y democracia. La “pérdida de inocencia” de esta era inspira nuevos movimientos políticos vinculados a una *nueva forma de racionalidad ambientalmente responsable* en el marco de esa *modernidad reflexiva* que hemos mencionado en puntos anteriores (Wilkinson 2001).

Dentro de las *políticas del riesgo* ocurren procesos de concentración del conocimiento entre quienes tienen autoridad tecnocrática, legitimada en el conocimiento científico-técnico (Ekberg, 2007). Asimismo, existen procesos de concentración de las decisiones sobre el riesgo vinculadas a los modelos de desarrollo de un país. Las decisiones públicas sobre riesgo afectan las decisiones privadas en la medida que definen marcos normativos, descriptivos y prescriptivos (Fischhoff y Kadwany 2011). Los decisores públicos (legisladores, reguladores, diseñadores de políticas) también están sujetos a percepciones sesgadas del riesgo al igual que el conocimiento científico se desarrollado se encuentra situado dentro de un contexto de descubrimiento y de justificación (Díaz 1997). En todos los casos, las decisiones sobre riesgo se dan en contextos de gestión de incertidumbre e implican aplicar creencias sobre los riesgos en busca de determinados resultados valorados (Fischhoff y Kadwany 2011).

Lo anterior refiere a que las definiciones sobre riesgo pueden variar en su legitimidad social en términos de posiciones y valoraciones, pero todas ellas están sujetas a marcos interpretativos. Como señala Zinn (2004), no existe el riesgo objetivo sino interpretaciones sobre el riesgo, naturaleza y cultura que no pueden separarse. Esto tiene particular relevancia para comprender la distinción entre conocimiento “popular” y conocimiento “científico”, percepción-definición “popular” o percepción-definición “científica” del riesgo. Desde el punto de vista constructivista no existe una superioridad epistemológica entre estos sistemas de conocimiento, sino más bien lo que hay son diferencias en la producción y reproducción de los contextos de definición de riesgo (Zinn 2004).

En ese sentido, Gudynas, en su an3lisis sobre actores sociales y 3mbitos de construcci3n de pol3ticas ambientales, sostiene que la construcci3n de cualquier pol3tica ambiental supone protagonistas que participen de alguna manera en su gesti3n como as3 tambi3n la existencia de espacios pol3ticos donde esos actores confluyan (Gudynas 2001). El autor menciona diferentes posturas relacionadas con la definici3n de actores vinculados a la gesti3n de pol3ticas ambientales. Por un lado, existen aproximaciones que enfatizan el papel de lo que llaman “actores clave” como quienes son capaces de liderar los cambios e implementar las pol3ticas ambientales, se3alando la potestad de algunos actores por sobre otros en la injerencia para el cambio, l3deres o vanguardia que conducen al resto de la sociedad en materia ambiental. Estos *actores clave* son definidos endog3micamente, es decir, las propuestas de quienes deben ser los actores clave a tener en cuenta reivindican en general que esos actores pertenecen a su mismo grupo social. No s3lo dejan de lado el papel que desempe3an otro tipo de actores sino tambi3n ignoran la relevancia de las formas en que los actores claves se articulan entre s3. Por 3ltimo, observa que la idea de actor clave es coyuntural y que dependen de las situaciones concretas, por tanto no s3lo pueden variar el actor de una situaci3n a otra sino que tambi3n ser3 considerado “clave” seg3n quien lo defina como tal (Gudynas 2001).

Por otro lado, de modo de saldar estas limitaciones del concepto de “actor clave” Gudynas sugiere utilizar la denominaci3n de *actores destacados* en la construcci3n de pol3ticas ambientales con actuaci3n organizada en la esfera p3blica, mencionando algunos de ellos: ambientalismo, partidos pol3ticos “verdes”, otros movimientos sociales, cient3ficos, elites y empresarios, partidos pol3ticos tradicionales. (Gudynas 2001). Sostiene que es com3n encontrar actores nuevos y que parte de la relevancia de este tipo de an3lisis es poner en evidencia los espacios de acci3n de estos actores. Si bien el enfoque de actores clave como l3deres del cambio no es operativa, no se debe desconocer que los actores sociales tienen diferencias en sus metas, recursos y acciones relacionadas a las pol3ticas ambientales.

4. Tipos de riesgo percibidos seg3n los actores analizados

Dado que el riesgo es una construcci3n social, la percepci3n de los mismos y su valoraci3n est3n fuertemente condicionadas por los procesos de socializaci3n que se producen en los diferentes grupos de la sociedad, los que generan las normas y valores que orientan la conducta de los individuos hacia los riesgos.

En este apartado se retomará el mapeo de actores realizado en trabajos anteriores (Ni3n 2017a, 2017b) construido conjuntamente con los participantes de las diferentes instancias de relevamiento de datos, teniendo en cuenta aquellos que se vinculan de diversas maneras con la producci3n de soja, para analizar sus visiones teniendo en cuenta el tipo de actor y su v3nculo con la definici3n, control y/o asunci3n de riesgos.

En el trabajo de campo se identificaron nueve tipos de actores sociales relacionados a la producción de soja: estatales, académicos, técnicos asesores, empresariales, sindicales, sociedad civil organizada, trabajadores, contratistas, medios de comunicación (Cuadro 1).

Cuadro 1: Actores en la producción de soja analizados

Tipo de actor	Actores relevados
Estatales	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (OPYPA, Dirección de Servicios Agrícolas) Ministerio de Salud (Dirección de salud ambiental y ocupacional) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (DINAMA) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS, Unidad de Empleo Rural)
Empresariales	Trasnacionales Argentinas Nacionales Mesa Tecnológica de Oleaginosos Cámara de Comercio de Productos Agroquímicos del Uruguay (CAMAGRO)
Sindicales	Representantes sindicatos rurales
Académicos	Facultad de Medicina (Salud Ocupacional, Toxicología / CIAT) Facultad de Agronomía (en su sede en Montevideo y Paysandú) Facultad de Química (Departamento de Química Orgánica) Otros Universidad de la República (Derecho, Psicología Social, Ciencias Sociales)
Técnicos asesores	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) Asesores de empresas independientes
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Redes Amigos de la Tierra Red de semillas criollas

En el análisis que sigue caracterizamos las perspectivas sobre riesgo en seis de ellos: actores estatales, académicos, técnicos asesores, empresariales, sindicales, sociedad civil organizada y Gráfico 1).¹¹

Al igual que en trabajos anteriores (Nión 2012; Nión y Pereyra 2017), se han encontrado distintos tipos de riesgos a los que los actores hacen referencia; aunque no se valoran de manera diferenciada pueden ser identificados específicamente; pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: sistémicos, sociales, institucionales y culturales.

Los riesgos *sociales* pueden ser entendidos como los avatares de la vida social que perturban el curso de la existencia de los individuos que dependen de su trabajo para la obtención de recursos; constituyen factores que pueden llevar a un individuo a la decadencia social (Castel 2013).

Dentro de este conjunto encontramos principalmente referencias a consecuencias de las formas de producir, accidentes, enfermedades profesionales o derivadas del vínculo con recursos naturales contaminados (agua, aire), desempleo o empleabilidad, ingresos insuficientes, persecución sindical, condena social antes quienes realizan denuncias.

Los riesgos *sistémicos* hacen referencia principalmente a las características de modelos societales, desarrollo y producción. En este grupo se incluyen aquellos riesgos derivados por ejemplo de las formas de producir, de las condiciones de empleo y trabajo propias de la agricultura actual.¹² En cierta medida, este tipo de riesgos tiene que ver con las

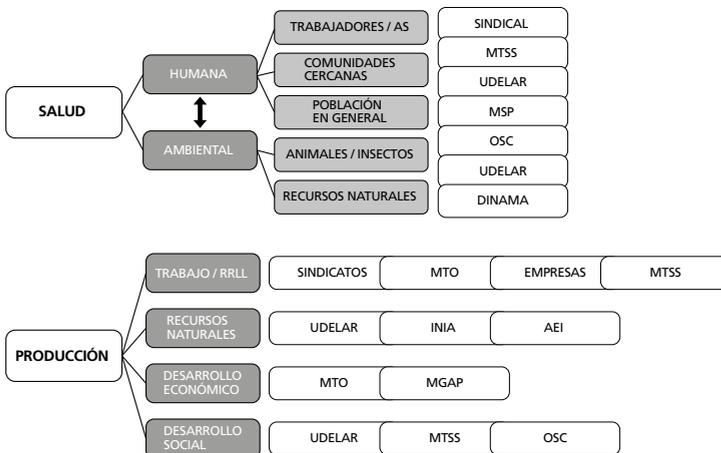
causas o posibilidades de potenciación de otros riesgos: paquete tecnol3gico utilizado, lugar en la cadena de producci3n, explotaci3n de recursos naturales, formas de contrataci3n, sistemas de remuneraci3n, ritmos de trabajo, entre otros.

Los riesgos de tipo *cultural* se relacionan con los valores y dinámicas específicas de los grupos sociales (comunitarias, laborales) que marcan formas de ser y pensarse a sí mismos y a otros. En este punto resultan relevantes aquellos elementos ligados a las culturas de trabajo en el medio rural, a la priorizaci3n de la estabilidad del empleo por sobre la salud, vulnerabilidad y precariedad sentida, los niveles de “empoderamiento” de la sociedad civil, por ejemplo.

Los riesgos clasificados como *institucionales* son aquellos ligados a los ámbitos formales de regulaci3n y articulaci3n de las prácticas vinculadas a la producci3n de soja, incluyen las políticas definidas formalmente, la normativa existente como así también los espacios de participaci3n estipulados de diversos actores de la sociedad. En este caso aparecen menciones relacionadas a los ámbitos de coordinaci3n interinstitucional, su integraci3n y funcionamiento, la normativa existente y sus posibilidades de aplicaci3n, las herramientas de capacitaci3n de trabajadores y vigilancia en salud.

Complementariamente, en el análisis también se identificaron dos tipos de discursos predominantes en torno a los riesgos en la producci3n de soja: aquellos que resaltan riesgos vinculados a cuestiones productivas (en sus diversas dimensiones) y aquellos que señalan riesgos principalmente vinculados a la salud ambiental o humana. No es que estos actores identifiquen sólo riesgos de un tipo u otro, sino que en sus discursos aparecen predominantemente riesgos vinculados a uno de estos bloques (Gráfico 1).

Gráfico 1: Actores relacionados según discurso sobre riesgo predominante



Fuente: Elaboraci3n propia en base a informaci3n cualitativa.

A continuación, analizamos desarrollamos los riesgos percibidos por los actores analizados según predominancia en el discurso de temas de salud (humana y ambiental) o de producción, y la legitimidad para atenderlos, según lo analizado a partir del gráfico anterior.

Los actores estatales analizados bajo el discurso con predominancia de cuestiones de salud, perciben muy especialmente aquellos riesgos ligados a la salud humana determinados por elementos de tipo sistémicos: el uso intensivo de agroquímicos y sus impactos en el largo plazo como así también el impacto por el “mal uso” en la salud de trabajadores y contaminación de los recursos naturales (Ver resumen en Cuadro 2).

Por su parte, también consideran que parte de la problemática del impacto de este tipo de producción en la salud tanto humana como ambiental deriva de las dificultades para la fiscalización de la normativa, es decir de elementos institucionales. Por un lado, esas dificultades tienen que ver con la falta de recursos para poder trasladarse en tiempo y cantidad a los lugares donde se realizan las denuncias, pero por otro lado está ligado a las potestades que tienen. En el caso del MSP y la DINAMA, sus posibilidades de actuar ante eventos que atenten la salud humana o ambiental derivan ante situaciones de denuncia. La monopolización de ámbitos y potestades del MGAP es un riesgo sumamente relevante para estos actores.

También existen elementos vinculados a las cuestiones sistémicas y culturales que dificultan la fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de salud, por ejemplo, la movilidad geográfica de los trabajadores como así también las cuestiones de las relaciones interpersonales en el medio rural y en las pequeñas comunidades.

Cuadro 2: Actores relacionados según discurso predominante de riesgos de salud

	Riesgos percibidos (ejemplos)	Posición
Estatal	<p>Sistémicos (agroquímicos, formas de organización del trabajo)</p> <p>Institucionales (fiscalización, hegemonía, MGAP)</p> <p>Culturales (relaciones interpersonales)</p> <p>Sociales (exposición comunidades y trabajadores uso intensivo RRNN)</p>	<p>Legitimidad en definición de riesgos de salud humana y ambiental.</p> <p>Falta de peso político-estatal para incidir en desiciones (baja controlabilidad).</p> <p>Beneficios tienen costos altos en salud.</p> <p>Competencias superpuestas.</p> <p>Papel actores académicos.</p>
Académico	<p>Sistémicos (agroquímicos, formas organización del trabajo)</p> <p>Sociales (enfermedades, contaminación, precariedad, soberanía alimentaria)</p> <p>Institucionales (rol asesor no vinculantes)</p> <p>Culturales (sindicalización, represión, naturalización modelo productivo)</p>	<p>Auto legitimidad.</p> <p>Asesor “a la carta”.</p> <p>Neutralidad de los espacios de participación.</p> <p>Inequidad en los actores políticos.</p>
OSC	<p>Sociales (enfermedad, contaminación, soberanía, desplazamiento productores)</p> <p>Sistémicos e institucionales (potenciadores: características y promoción)</p> <p>Culturales (naturalización del modelo)</p>	<p>Deslegitimación de sus conocimientos.</p> <p>Financiación para investigación.</p> <p>Articulación con academia.</p> <p>Oposición con actores discurso productivista.</p> <p>Falta de control formal vs “trabajo en campo”</p>

Fuente: elaboración propia.

Como actores ligados a estrategias macro sociales, visualizan los riesgos de tipo sociales vinculados a la exposici3n de mediano y largo plazo a agroqu3micos de comunidades y trabajadores, como as3 tambi3n del uso intensivo de recursos naturales en material de salud ambiental.

Estos actores se consideran con legitimidad para definir y atender los riesgos relacionados a la salud humana y ambiental bajo un discurso cient3fico - t3cnico de expertise en el tema. No obstante, en los espacios de coordinaci3n interinstitucional no se perciben con el peso pol3tico o formal para incidir por sobre las decisiones de corte m3s productivo. Por tanto, se perciben con niveles bajos de controlabilidad en torno a los riesgos derivados del impacto de la producci3n de soja en el Uruguay. Se reclama una mayor legitimidad de tipo pol3tico-estatal, igual a la de otros Ministerios. Se propone la presidencia rotativa de espacios institucionales. Un ejemplo de esto es que hasta el momento en que se relev3 la informaci3n, la capacitaci3n para obtener la certificaci3n habilitante para manipular productos qu3micos estaba a cargo exclusivamente del MGAP.

Los beneficios de este modelo productivo tienen costos altos en salud humana y ambiental. Consideran que es relevante intensificar los estudios y acciones en relaci3n a la producci3n de soja y a este modelo de agricultura en general, pero que existe un marco pol3tico dividido en t3rminos de la valoraci3n de los riesgos de salud de esta actividad. En t3rminos generales, la atenci3n a riesgos productivos -econ3micos como garant3a para el desarrollo del pa3s tiene un enfoque que no prioriza la prevenci3n de las consecuencias del modelo sobre la salud humana y ambiental. En este sentido, la falta de control e injerencia est3 dada por los institucionales que potencian la generaci3n o consecuencias de riesgos sociales y sist3micos.

Existen competencias superpuestas entre 3mbitos estatales que derivan en discusiones sobre la adjudicaci3n de responsabilidades que neutralizan las discusiones sobre gesti3n del riesgo, salud, en el marco de estos modelos productivos. Dan un papel relevante a los actores acad3micos en la generaci3n de conocimiento para la toma de decisiones en t3rminos de pol3ticas de salud humana y ambiental.

Por su parte, los actores acad3micos enfatizan aquellos riesgos vinculados a aspectos sist3micos iguales a los mencionados para los actores Estatales: contaminaci3n de recursos naturales, accidentes y enfermedades derivados de las tecnolog3as y formas de producir, formas de organizar el trabajo. Subrayan especialmente que los riesgos sociales y sist3micos son potenciados por elementos de corte institucional: por ejemplo, la falta de financiaci3n espec3fica para el desarrollo de investigaci3n independiente en estos temas. Dentro de lo institucional tambi3n marcan como relevante su rol asesor pero no vinculante, m3s all3 de ser especialistas en las tem3ticas de salud humana y ambiental.

Estos actores perciben tambi3n como significativos riesgos sociales en la producci3n -que afectan las posibilidades de atenci3n de los riesgos de salud- asociados a elementos culturales:

dificultades para la organización de trabajadores, represión sindical derivada de las culturas de trabajo en el medio rural, individualización del desvío, falta de autocuidado/concientización. Otro riesgo identificado como cultural es la naturalización de este modelo como la única alternativa para la producción y para tener fuentes de empleo en el medio rural. Asimismo, consideran que los trabajadores naturalizan sus formas de contratación y trabajo.

Estos actores mencionan en algunos casos riesgos sociales asociados a la soberanía alimentaria, procesos de extranjerización y concentración de la tierra, desplazamiento de pequeños productores y productores familiares.

En estos actores se reitera la auto legitimidad en torno a su saber científico - técnico para intervenir en las políticas relacionadas a los riesgos en la producción. Si bien estos actores cuentan con esa legitimidad, su rol es asesor “a la carta” y por tanto no tiene el peso que consideran debería tener por ser justamente el ámbito que construye la mayor parte del conocimiento técnico-científico en relación a la salud humana y ambiental.

Definen la necesidad de contar con espacios de articulación estatal neutrales donde no sientan coerción porque el conocimiento que generan vaya en oposición a las políticas productivas.

Se valoriza la existencia de muchos actores vinculados a la producción de soja, pero con ópticas diferentes que no interactúan entre sí. Se responsabiliza a la propia academia en la generación de espacios interdisciplinarios (intra académicos) de modo de abordar con mayor integralidad las consecuencias del modelo actual y pensar alternativas posibles.

Por otro lado, consideran que la falta de equidad en las decisiones e injerencia entre Ministerios es un elemento que conspira para la atención de los riesgos sociales sistémicos derivados de la producción de soja.

Finalmente, los actores relacionados a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Además de los riesgos asociados al impacto directo en la salud humana y ambiental de las formas de producir soja extensiva transgénica (utilización de productos químicos, siembra directa, no rotación de cultivos, contaminación de agua y aire) estos actores sitúan gran parte de las causas de los riesgos y su potenciación en las características sistémicas del modelo y la dimensión institucional que los promueve. Existen políticas productivas que incentivan este tipo de producción y normativa “laxa” que avalan la existencia y potenciación de los riesgos que esta agricultura acarrea.

Por otro lado, identifican como un riesgo la naturalización de que este es el modelo productivo único para lograr el desarrollo del país y que por medio de esa naturalización se tomen como inextricable la tecnología necesaria para producirlo.

Estos actores mencionan tambi3n como riesgos sociales el reemplazo de formas productivas y cultivos no transg3nicos, el desplazamiento de peque1os productores y productores familiares, el monocultivo, concentraci3n y extranjerizaci3n de la tierra, la falta de soberan3a alimentaria, dinamismo del mercado de productos qu3micos que complejizan las mediciones de impacto en la salud.

Perciben que algunos actores estatales, acad3micos y empresariales deslegitiman sus plataformas societales, porque no reconocen parte del conocimiento cient3fico - t3cnico que las sustentan. Esto se reproduce en la medida de que la financiaci3n a la investigaci3n sobre impacto de estas formas de producir y desarrollo de agroecolog3a no sean independientes, sino que sean financiadas por las propias empresas interesadas.

Sobre todo en el plano de salud ambiental y comunitaria, estos actores articulan estrategias (e inclusi3n, comparten doble membres3a) con algunos actores de la academia.

No mencionan a los actores sindicales dentro de sus valoraciones sobre riesgo ni de los actores que deben estar en los 3mbitos de participaci3n para el desarrollo de pol3ticas de salud y de agroecolog3a espec3ficamente. Esta omisi3n responde a su atenci3n a los riesgos relacionados a la salud comunitaria y a la salud ambiental.

Sienten una clara oposici3n con los actores empresariales, el MGAP e incluso en algunos aspectos con el INIA en cu3les son los intereses y bases del desarrollo sustentable para el pa3s.

Tienen dificultades para lograr mayores espacios de control sobre las dimensiones sist3micas y estatales, pero trabajan "en campo" fuertemente en las comunidades para atender las cuestiones de tipo social y cultural, de modo de lograr cambios.

Cuadro 3: Actores relacionados seg3n discurso predominante de riesgos productivos

	Riesgos percibidos	Posici3n
Estatal (MGAP)	Priorizaci3n de riesgos sist3micos (rendimientos productivos) y sus efectos en los riesgos sociales (crecimiento econ3mico) Riesgos que escapan a la voluntad y su marco de acci3n: clima, errores humanos. Culturales: "malas pr3cticas".	MGAP legitimidad pol3tica y t3cnica. Naturaliza su papel. Otros actores "aportan" dentro de su esfera disciplinar. Falta de control en las din3micas internacionales y ante factores clim3ticos.
Empresariales (multinacional, argentina, nacional, organizaciones)	Los factores culturales potencian los riesgos del 3mbito institucional (desvi3o normativas; visi3n de la soja "como la pasta base").	La normativa es excesiva (los desvi3os de "algunos" son pagos por todos). Legitimidad MGAP. Riesgos de la cultura de trabajo escapan a su control. Oposici3n con grupos ambientalistas. Los beneficios de este modo de producir son incuestionables.
Acad3mico (F. Agronom3a)		Cercanos tanto a MGAP como a los sectores empresariales (doble rol). Comparten <i>expertise</i> y legitimidad t3cnica. "Mitos" de la soja. Su control es por asesoramiento y confianza en instituciones.

Fuente: elaboraci3n propia.

Sobre los actores que tienen preponderancia de riesgos productivos en sus discursos, todos ellos priorizan los riesgos sistémicos y sus efectos en la generación de riesgos sociales. Los riesgos sistémicos identificados están asociados a factores que ponen en peligro el rendimiento de la producción de soja o de algunos de sus factores productivos en particular: condiciones climáticas adversas a la producción (en general o en algunas de sus etapas), resistencia a herbicidas, nuevas demandas de los mercados internacionales. Los riesgos que son identificados como de mayor relevancia son aquellos que escapan a la voluntad y en parte a su marco de acción. (Ver resumen en Cuadro 3).

Los riesgos relacionados a “malas prácticas” son situados en factores culturales que responsabilizan individualmente al productor, contratista y/o trabajador por el desvío de la norma de seguridad. En cumplimiento de la norma, no se producirían consecuencias negativas en la salud humana y/o ambiental.

Por ejemplo, se invierte la relación antes mencionada, ya que en esta visión los factores culturales son los que potencian riesgos del ámbito institucional. Es decir, si cumpliera con la normativa de auto cuidado, cuidado del ambiente, no sería relevante necesariamente la falta de recursos para la fiscalización y control.

En estos discursos se observan los elementos que mejoraron en relación al pasado por la coyuntura del país. Se sostiene que “gracias a la soja” Uruguay tiene el nivel de crecimiento económico actual y genera rechazo el que otros actores hablan de “de la soja como si fuera pasta base”.

En términos de su posición en relación a los riesgos, el MGAP se percibe como el actor legitimado para atender los diferentes riesgos ligados a la producción de soja, no obstante reconoce el “aporte” que realizan otros actores estatales y no estatales (sobre todo refiere a la academia o al INIA) en torno a estos temas, quienes aportan desde su campo de conocimiento específico.

Su legitimidad está dada por el saber técnico y la potestad política en los temas de producción agropecuaria. Naturaliza el papel que ocupa cada uno de los actores en relación con la producción de soja. Percibe falta de controlabilidad sobre riesgos relacionados a las dinámicas económicas y productivas internacionales y ante factores climáticos.

Los actores empresariales y asesores, consideran que la normativa a cumplir es excesiva, pero que es clara y el ente legitimado para definirla y controlar su cumplimiento es el MGAP.

En los casos donde se consulta específicamente por cuestiones ligadas a trabajadores y/o relaciones laborales se hace mención a la figura del MTSS. La normativa laboral promulgada en los últimos 15 años y el rol de los sindicatos en el medio rural son

sumamente cuestionados por estos actores. No obstante, como su foco de percepci3n de los riesgos es sobre todo aquellos que afectan los rendimientos productivos, los riesgos que identifican vinculados al factor trabajo son considerados de tipo culturales y escapan a su 3mbito de controlabilidad.

Encuentran oposici3n reactiva desde grupos ambientalistas por tener una cosmovisi3n diferente, pero que no es viable en este escenario para garantizar la continuidad del crecimiento del pa3s y su *desarrollo sustentable*. Los beneficios de este modo de producir no son cuestionables.

Por 3ltimo, los actores acad3micos con un discurso prioritario sobre riesgos productivos, se perciben como cercanos tanto al MGAP como a los actores empresariales. Muchos son colegas, comparten expertise y legitimidad en torno a la tem3tica para definir los riesgos asociados a la soja y los “mitos” que se han generado en su entorno. Existen actores acad3micos que a su vez se desempeñan como t3cnicos asesores y representan a la F de Agronom3a en 3mbitos interinstitucionales. A grosso modo, no sienten que deban tener un papel m3s activo que el que ya tienen en la definici3n de pol3ticas. Existe la percepci3n de tener controlabilidad directa en y/o confiar en las instituciones que tienen el control.

En t3rminos generales, la apropiaci3n de uno u otro discurso en relaci3n con los riesgos es predominante a la vez que parcial. Es decir, en ninguno de los casos un discurso productivista tiene en cuenta todos los aspectos relacionados al trabajo humano, desarrollo econ3mico, recursos naturales, desarrollo social; ni el discurso de salud abarca necesariamente todos los aspectos vinculados a la salud humana o ambiental. Esta predominancia de un tipo de discurso de riesgo sobre otro obedece a los distintos 3rdenes de inter3s y saber de los distintos grupos analizados, como as3 tambi3n de c3mo perciben los riesgos como controlables, voluntarios o los beneficios que pueden derivarse de su asunci3n. En definitiva, c3mo los riesgos identificados se sit3an en un marco de acci3n posible para incidir sobre los mismos, sea a trav3s de las causas o de las consecuencias percibidas de ellos.

A continuaci3n, tomando como eje el discurso predominante (salud o productivo) se resumen los principales resultados del an3lisis sobre los tipos de riesgos percibidos, como as3 tambi3n las posiciones en relaci3n con los mismos de los actores sociales mapeados para este trabajo. En el caso de los representantes sindicales, su visi3n comparte elementos tanto de las visiones productivistas como de las de salud, por lo que no se desagregar3n aqu3 ya que en este momento no se ha identificado predominancia de uno de los tipos de discurso por sobre el otro. Cabe aclarar que dentro del conjunto de actores clasificados como acad3micos existe una divisi3n entre quienes sostienen la relevancia de los riesgos asociados a la salud (ciencias sociales agrarias, psicolog3a social, derecho laboral, medicina, qu3mica, agroecolog3a) con los que perciben preferencialmente aquellos riesgos productivos (ciencias agrarias) fuertemente signados por sus campos disciplinares, por este motivo son incorporados al an3lisis. Por su parte, y por razones de

simplificación en este trabajo, en esta oportunidad se unirá las construcciones de riesgo de empresarios y técnicos asesores ya que en el nivel de generalidad analítica presentado aquí no habría diferencias epistemológicas relevantes entre ambos actores.

Para los tipos de riesgo se usa la clasificación entre sociales, sistémicos, culturales e institucionales, atendiendo a los que los mismos actores relevados mencionaban, mientras que para las posiciones en relación con los riesgos percibidos se toman las referencias sobre los moduladores de la percepción, se explora la existencia de los procesos de inmunidad subjetiva, atención selectiva o efecto halo, y naturalización. Por último, también para el análisis de las posiciones en relación con los riesgos se consideran aquellas cuestiones ligadas a las políticas de riesgo y ambientales, los conocimientos legitimados y espacios de injerencia que suponen.

Resulta interesante considerar que en el caso de los actores donde el discurso predominante está relacionado a factores productivos no existen variabilidad significativa en los tipos de riesgos que identifican y cómo se relacionan estos riesgos entre sí. El discurso “productivista” aparece como más homogéneo en su perspectiva. En el caso de los actores donde predominan riesgos asociados directa o indirectamente a la salud, existen matices del énfasis que ponen en función de sus campos disciplinares, de acción, de poder.

5. Entonces... “¿Qué culpa tiene la soja?”¹³

En primer lugar, podemos observar que existen diferentes actores que son identificados como vinculados a la soja, aunque con distintos niveles de vinculación de los actores con la producción con los riesgos asociados a ella. Por ejemplo, dentro de los actores estatales se menciona siempre en primer lugar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), llamado “El Ministerio”, sin necesidad de especificar cuál es, como el actor estatal con mayor vínculo con la realidad de la producción sojera en el Uruguay. En el otro extremo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no es mencionado espontáneamente en las entrevistas y su inclusión responde a que una vez consultados específicamente sobre su papel algunos actores relacionan su vinculación con los riesgos laborales. Esta mención al “Ministerio” tiene bases en la legitimidad formal y simbólica entre actores para definir y ejecutar las políticas productivas vinculadas a la soja que tratan de regular también aspectos de la salud humana y ambiental. Lo interesante es observar que esta preponderancia del papel del MGAP por sobre otros actores es base para la percepción de riesgos entre actores cuyo discurso predominante refiere a riesgos de salud.

Un aspecto significativo que surge del análisis es que en términos de la construcción social del riesgo se encuentran procesos de naturalización, pero sobre todo ligados a cuestiones sobre ámbitos de articulación o potestades entre actores y en algunos casos a factores sistémicos o culturales. Por ejemplo, existe naturalización de riesgos asociados

al tipo de modelo productivo, al paquete tecnol3gico requerido por la soja transg3nica, a las formas de organizaci3n del trabajo en la agricultura, a las dificultades para la organizaci3n de los asalariados rurales de la agricultura.

Por otro lado, entre los actores analizados existen dos tipos de discursos predominantes: aquel que se1ala primordialmente aspectos vinculados a la salud humana y ambiental vs aquel que est1 principalmente focalizado en los riesgos productivos. Ambos discursos (productivo y de salud) involucran tanto saberes tecnocr1ticos y cient1ficos como sociales que se vinculan entre s3 por contar con intereses comunes, pero no necesariamente de manera articulada ni integral. El discurso “elitista” t3cnico-pol3tico con relaci3n a la identificaci3n y estrategias ante los riesgos se impone por sobre aquel saber “popular” anclado en la experiencia de convivir con ese riesgo. Esto se ve en las bases de legitimaci3n de estos actores en torno a la producci3n de soja y/o a los aspectos de su 1mbito que atiende vinculados a ella.

Concomitantemente, como se mencion3 en el punto anterior, en estos discursos persiste la polaridad -caricaturizada aqu3- entre *bienestar del pa3s* (producci3n, desarrollo, progreso) vs *bienestar social* (salud humana y ambiental). El bienestar del pa3s como consecuencia de la manutenci3n de los niveles de crecimiento donde esta forma de producci3n de soja tiene un rol relevante y el bienestar social por medio de la conservaci3n de la salud humana y ambiental. Esta polaridad aparece como naturalizada.

Estas perspectivas se presentan no s3lo como contrapuestas, sino que muchas veces son percibidas como irreconciliables afectando la toma de decisiones, gesti3n y accionar sobre los riesgos percibidos, enfatizando la naturalizaci3n, la *normalidad* de que no puedan dialogar entre s3, por sobre su imposibilidad de cambio. Por ejemplo, la brecha existente entre *Uruguay Natural* (bienestar social - salud) y *Uruguay Productivo* (crecimiento y desarrollo). La divisi3n *salud vs producci3n* es una estrategia anal3tica que no tiene por objetivo reproducir la naturalizaci3n de la escisi3n entre ambas dimensiones en una sociedad; estas dimensiones no son necesariamente contrapuestas, pero generan posturas contrapuestas en torno a los riesgos a priorizar.

*¿Por qu3 elegir entre un Uruguay productivo y un Uruguay natural?*¹⁴. Si a simple vista no hay contraposici3n entre ambas metas que se presentan complementarias como estrategias de desarrollo, tal vez al analizar los riesgos asociados a cada uno de los discursos las ra3ces de tal oposici3n se fundamenten en aspectos de 3ndole cultural e institucionales dif3ciles de soslayar en el mediano plazo. Cuando se observa la construcci3n social del riesgo en la producci3n de soja emergen tensiones asociadas a la puesta en pr1ctica de ambos tipos de pol3ticas y a las rutinas que se generan en torno a las mismas. No obstante, un paso a dar para el estudio de este tema parece ser dejar de naturalizar la preeminencia de algunos actores por sobre otros en la definici3n de los riesgos a atender, y problematizar los espacios existentes de di1logo y articulaci3n.

Los actores cuya visión está asociada predominantemente a elementos de salud, se perciben con niveles más bajos de controlabilidad y voluntariedad en términos a los riesgos percibidos específicamente en la producción de soja y la definición de modelos productivos/de desarrollo en general. Parte de las dificultades o desafíos en la atención a las problemáticas sociales planteadas por los actores incluidos en el análisis es lograr tender puentes entre ambas perspectivas que en algunos casos se presentan como diametralmente opuestas en sus intereses. Ligado a esto coexiste la naturalización de los riesgos intrínsecos a un modelo de producción que se visualiza como la “única alternativa” vs. aquella visión que “lo demoniza”.

La atención diferencial a los riesgos entre distintos actores responde a la interrogante de quiénes deben participar de los ámbitos de gestión de políticas debido a que es necesario saldar las perspectivas parciales en torno a las temáticas. Los discursos encuentran puntos en común en la necesidad de establecer caminos hacia la producción sustentable, aunque se puede hipotetizar, con marcos de partida diferentes sobre cuáles son las bases de la sustentabilidad y el lugar de los recursos naturales en la misma. Este es un punto que debe seguirse profundizando en el futuro.

¹ Este trabajo forma parte de la investigaci3n de doctorado de la autora, realizada en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Rep3blica.

² Por ejemplo, en Uruguay mediante la presentaci3n de los Planes de uso y manejos de suelos ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – MGAP, decretado como obligatorio desde 2008.

³ En la zafra de 2014/2015 s3lo el 66% del 3rea recibió cultivos protectores, no obstante este porcentaje representa un incremento en relaci3n a lo sucedido en la zafra anterior (DIEA, 2015:4).

⁴ En Uruguay en 2010 el cultivo de soja se ubicaba como el segundo rubro m3s importante en t3rminos de exportaciones de origen agroindustrial (Dur3n Ferrnandez, 2010 En: Oyhantcabal y Narbondo, 2011). Ya en datos de 2007 se observaba que la producci3n de soja había experimentado un crecimiento significativo siendo en ese a3o el cultivo de secano con mayor 3rea sembrada en el pa3s (Guti3rrez, 2008). Si bien entre 2015–2016 cae un 30% en relaci3n al per3odo 2013–2014 (donde cubría un 70% del 3rea total sembrada), sigue constituy3ndose como uno de los principales cultivos del pa3s (Deloitte, 2016). En las entrevistas a informantes calificados, se menciona que la ca3da del porcentaje cultivado de soja no significa una p3rdida de relevancia de este cultivo en el pa3s, sino que en el a3o 2013 donde el cultivo llega a sus m3ximos guarismos en el territorio nacional, se estaba en una situaci3n t3pica donde incluso se cultivaron en 3reas que no eran las m3s aptas para la agricultura. Sería en esas 3reas, a entender de las personas entrevistadas, en las que el porcentaje de producci3n de soja experimenta un retraimiento. Por su parte, si bien las condiciones clim3ticas determinaron menos rendimientos para la temporada 2015–2016, las fuentes consultadas determinaban que para el per3odo 2016–2017 volvería a estabilizarse la producci3n a trav3s de una recuperaci3n debido a los precios de algunos insumos y las condiciones clim3ticas propicias al momento de la cosecha.

⁵ Fuente: https://www.objetiva.com.uy/sites/default/files/informeComplejooleaginoso_definitiva.pdf -14/5/2017-

⁶ Este crecimiento se encuentra en el marco del crecimiento dinámico que la producci3n de soja ha tenido en el mundo y en la regi3n del Cono Sur. En este 3ltimo caso influenciado por los altos precios, la demanda creciente de granos y sus derivados, las buenas condiciones agroecol3gicas e institucionales, el paquete tecnol3gico disponible y de f3cil implementaci3n (Oyhantcabal y Narbondo, 2011).

⁷ Entendiendo por cultura: valores, creencias y componentes normativos que no son est3ticos en los individuos, sino que son re–construidos de manera contingente a trav3s del tiempo y de la experiencia concreta de un grupo. Valores y normas se “actualizan” o se sostienen en relaci3n a los problemas y/o situaciones en espec3fico para los cuales se construyen/utilizan, y son mediados por factores de tipo contextual, determinando actitudes y comportamientos relacionados al riesgo que pueden ser diferentes. Por ejemplo, percibir un riesgo so pena de no tomar medidas preventivas en relaci3n al mismo.

⁸ Cabe aclarar que cuando utilizamos aqu3 la noci3n de estilo de vida – seg3n lo plantea Giddens– no necesariamente estamos se3alando la existencia de un margen pleno de elecci3n racional individual de las personas, sino que “El <estilo de vida> se refiere tambi3n a las decisiones tomadas y a las l3neas de acci3n seguidas en situaciones de limitaci3n material rigurosa;...” (1995: 15). Por tanto, el estilo de vida en relaci3n al riesgo refiere a la toma de decisiones y a cursos de acci3n sujetos a condiciones de constricci3n material. La modernidad produce tambi3n diferencias y exclusi3n. (1996: 39).

⁹ A este proceso de naturalizaci3n Schmidt (2011) lo llama *familiaridad y habituaci3n*. En este caso se prefiere asimilar el concepto de naturalizaci3n del riesgo al desarrollado por Castillo y Prieto (1983) para la naturalizaci3n de las condiciones laborales.

¹⁰ Asimila este tipo de procesos de agrupaci3n a lo que, por ejemplo, antiguamente sucedía con la religi3n.

¹¹ En futuros trabajos se incluirá a los tres actores restantes a partir del an3lisis de las entrevistas generadas en plantaci3n y cosecha con contratistas y trabajadores, y de los contenidos de la prensa.

¹² Por ejemplo las formas de contrataci3n, sistema de remuneraciones, estabilidad laboral, ritmos de trabajo, utilizaci3n de materiales, herramientas de trabajo y maquinaria, niveles de sindicalizaci3n, entre otros.

¹³ Frase extraída textualmente de una entrevista a referente de Organizaci3n de la Sociedad Civil.

¹⁴ Esta cuesti3n de elegir entre un tipo de Uruguay vs el otro surge en m3s de una de las entrevistas realizadas, donde las personas utilizan directamente los slogans utilizados hace ya tiempo por el gobierno.

¹⁵ En este caso la clasificaci3n en el tipo de actor al que correspondía fue compleja debido a las diferentes visiones sobre el papel del INIA en relaci3n con tipo de modelo productivo de la agricultura actual. Finalmente se decidi3o incorporarlo como asesor ya que ese actor conjuga la generaci3n y manejo de conocimiento experto, pero bajo objetivos est3ticos definidos externamente a la instituci3n. La misi3n del INIA es “Generar y adaptar conocimientos y tecnolog3as para contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario y del pa3s, teniendo en cuenta las pol3ticas de estado, la inclusi3n social y las demandas de los mercados y de los consumidores” (Fuente: <http://www.inia.uy/marco-institucional/-18/6/2019->). Esto queda claro en la Ley que define su creaci3n y objetivos institucionales <http://www.inia.uy/marco-institucional/Ley-de-Creaci3n%3%B3n>. No obstante, en pr3ximos an3lisis habría que evaluar la desagregaci3n de los t3cnicos asesores en m3s de una categoría de modo de poder caracterizar mejor el papel del INIA, dada su complejidad: investigaci3n, experimentaci3n, innovaci3n, desarrollo en campo de asesorías.

Referencias bibliográficas

Arbeletche, Pedro y Carolina Carballo (2008). “La expansión agrícola en Uruguay: alguna de sus principales consecuencias”. Anales: XXXIX Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola y Segundo Congreso Regional de Economía Agraria, Realizado en Montevideo, Uruguay. 5 al 7 de noviembre de 2008.

Beck, Ulrich (2010) “Climate for Change, or How to Create a Green Modernity?” *Theory, Culture & Society* 27 (2-3): 254-266.

Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (1997) *Modernización reflexiva*. Madrid: Alianza Editorial.

Berger, Peter y Thomas Luckmann (1968) “La construcción social de la realidad”. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Bianco, Mariela (2015) “El valor de la semilla. Propiedad intelectual y acumulación capitalista.” En: RCCSS N°36: 37-54. FCS- UdealR- Montevideo.

Castel, Robert (2013) “Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad”. En Castel et al. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós, págs. 33-43.

Castel, Robert (2008) “La sociedad contemporánea ¿es una sociedad de riesgo?”. Buenos Aires, 2 de septiembre de 2008. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. Traducción: Laura Lambert. Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-sociedad-contemporanea-es-una-sociedad-de-riesgo.pdf> Accesado el 21 de julio de 2019.

Castillo, Juan y Carlos Prieto (1983) *Condiciones de trabajo, un enfoque renovador de las condiciones de trabajo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Carámbula, Matías (2015) “Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis”. *Revista de Ciencias Sociales* N°36. 17-36.

Carámbula, Matías, A. Juncal, J. Cardeillac y B. Moreira (2014) “Condiciones de vida de los asalariados del sector agropecuario en Uruguay: evidencia para el período 1996 - 2011.” IX Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Octubre, 2014. Mexico DF.

Car3mbula, Mat3as, S. Figueredo y M. Bianco (2013). “Resolviendo las necesidades del capital. Del intermediario laboral a la empresa de servicios agr3colas”. En: RCCSS N32:35-52 . FCS- UdealR- Montevideo.

Cardeillac, Joaqu3n y Diego Pi3eiro (2015) “Agronegocios y sociedad rural. Una relaci3n dif3cil.” En: RCCSS N36: 9-16. FCS- UdealR- Montevideo.

Catal3n V3zquez, Minerva, H. Rojas y B. Pelcastre (2013) “RISK:FOR WHOM? Representations of Mining Activity by Different Social Actors in the Molango Manganese District of Hidalgo, Mexico”. En: Society for Risk Analysis. 01 October 2013. Volume 34, Issue 1: 28-43. January, 2014. Online.

Charron, Dominique (2012) “Ecohealth Research in Practice”. CRDI - SPRINGER. Canada.

De la Garza, Enrique y Julio C3sar Neffa (2010) “Trabajo y modelos productivos en Am3rica Latina.” CLACSO, Buenos Aires.

De La Garza, Enrique (2013) “Trabajo no cl3sico y flexibilidad”. En: CADERNO CRH, Salvador, v. 26, N368: 315-330, Maio/Ago. 2013/

DELOITTE (2016) “Observatorio de Oleaginosos Uruguay: Indicadores sectoriales y escenarios futuros”. <http://mto.org.uy/wp-content/uploads/Presentaci3n-Deloitte-5to-Encuentro-MTO.pdf> accesado 30 de agosto de 2017

De Souza Minayo, Mar3a (2010) “Los conceptos estructurantes de la investigaci3n cualitativa”. En: Salud Colectiva 6 (3): 251-261.

D3az, Esther (1997) *Metodolog3a de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblios.

Douglas, Mary (1990) “Risk as a forensic resource.” *Daedalus* 119 (4) 1-16. URL: <http://www.jstor.org/stable/20025335> - accesado 15 octubre 2011-

Douglas, Mary (1996) *La aceptabilidad del riesgo seg3n las ciencias sociales*. Barcelona: Paid3s.

Douglas, Mary y Aar3n Wildavsky (1982) *Risk and Culture*. Berkeley, L.A.: University of California Press.

Errea, Eduardo, J. Peyrou, J. Secco y G. Souto (2011) “Transformaciones en el Agro. Nuevas instituciones y modelos de organizaci3n empresarial.” UCUDAL. Montevideo.

Figueredo, Soledad y Victoria Menéndez (2014) “Reorganización territorial de los actores de la agricultura uruguaya.” ALASRU. MEXICO DE.

Fischhoff; Baruch y John Kadvany (2011) *Riesgo: una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial.

García Acosta, Virginia (2005) “El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos.” *Desacatos* 19:11-24.

Giddens, Anthony (1995) *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Ediciones Amorrortu.

Giddens, Anthony (1995) *Modernidad e identidad del yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Ed. Península.

Giddens, Anthony, Z. Bauman, N. Luhmann y U. Beck (Comps.) (1996) “Las consecuencias perversas de la modernidad.” Ed. Anthropos, Barcelona.

Gudynas, Eduardo (2001) “Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales”. *Ambiente & Sociedade* 4 (8): 5-19.

Gutiérrez, G. (2008) “Análisis de la base de comercialización e implicancias para el uso de mercados de futuros como herramienta de cobertura en soja en el Uruguay”. *Agrociencia*. XII N°1:90-97.

Heinzen, Jimena y Nicolás Rodríguez (2015) *Procesos de trabajo y salud laboral de trabajadores rurales de monocultivos extensivos en el área de influencia de la ciudad de Young*. Ponencia presentada en el III Congreso Uruguayo de Sociología. Montevideo: 15 al 17 de julio.

Luhmann, Niklas. (1991) *Sociología del riesgo*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Mascheroni, Paola (2011) *Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros Consejos de Salarios Rurales en el Uruguay*. Montevideo: Ed. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Moraes, María Inés (2014) *Mundos Rurales*. Montevideo: Libro de los Bicentenarios Colección Nuestro Tiempo, N°16.

Nión, Soledad (2017a) “La construcción social del riesgo en la producción de soja”. En: *El Uruguay desde la sociología XV: 277-292*. Pucci, F. (coord.) DS, FCS - UdelaR, 2017. Montevideo.

Ni3n, Soledad (2017b) “Marcos de inteligibilidad productivos y construcci3n social del riesgo: la producci3n de soja en el Uruguay”. Ponencia presentada en el Labor Studies & Class Relations Section de LASA 2017. Per3, mayo 2017.

Ni3n, Soledad (2012) “La construcci3n social del riesgo laboral. Los trabajadores de la fase rural de la industria forestal.” Tesis de maestría en sociología. DS - FCS- UDELAR.

Oltra, Christian (2011) *La sociedad al desnudo. Una nueva invitaci3n a la sociología*. Editorial C3rculo Rojo, Almería.

Oyhantcabal, Gabriel e Ignacio Narbondo (2011) “Radiografía del Agronegocio Sojero”. REDES - Uruguay Sostenible. Montevideo.

Pucci, Francisco y Soledad Ni3n (2015) “Condiciones laborales y gesti3n del riesgo en una empresa papelera”. En: El Uruguay desde la sociología XIV: 221-235. Montevideo, DS - FCS - Udelar.

Riella, Alberto y J3sica Ram3rez (2007) *Poblaci3n rural y forestaci3n: el estudio de la dinámica poblacional en los territorios forestales del Uruguay*. Ponencia presentada a la 6ª Reuni3n Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Ritzer, George (1999) *Teoría Sociológica Moderna*. Madrid: MacGraw Hill.

Schmidt, Markus (2004) “Investigating risk perception: a short introduction. Chapter 3” in: Schmidt M. 2004. “Loss of agro-biodiversity in Vavilov centers, with a special focus on the risks of genetically modified organisms (GMOs)”. PhD Thesis, Vienna, Austria. Disponible en http://www.markusschmidt.eu/pdf/Intro_risk_perception_Schmidt.pdf accesado 24 de julio de 2019.

Schutz, Alfred y Thomas Luckman (1973) *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Supervielle, Marcos (2000) “La eficiencia de las herramientas de gesti3n y su significaci3n para los trabajadores”. Documento de trabajo N°49. DS - FCS - Udelar.

Tagle Javier y Margarita Bernales (2012) “Dimensiones socioculturales y elaboraci3n del riesgo de los(as) trabajadores(as) del agro frente al uso de plaguicidas en Chile”. Flasco - Universidad de Chile. Ponencia presentada en VII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. El trabajo en el Siglo XXI Cambios, impactos y perspectivas. San Pablo.

Wilkinson, Iain (2001) "Social Theories of Risk Perception: At Once Indispensable and Insufficient". *Current Sociology* 49 (1):1-22

Zinn, Jens (2006) "Recent Developments in Sociology of Risk and Uncertainty" *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 7 (1), Art. 30, Disponible en: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601301>. Accesado 1 de octubre, 2010.

Zinn, Jens O. (2004). "Literature Review: Sociology and Risk." Disponible en https://www.researchgate.net/publication/242367755_Literature_Review_Sociology_and_Risk Accesado el 9 de octubre de 2017.

Zinn, Jens O y Peter Taylor-Gooby (2006) "Introduction: Learning about Risk" *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 24, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601246> Disponible <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/51/105> accesado 9 de octubre de 2017.

Cómo citar este artículo:

Nión Celio, Soledad (2019) "Perspectivas del riesgo en torno a la producción de soja: un país 'natural' vs un país 'productivo': ¿esa es la cuestión?". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 141-171

Implicaciones de la minería informal/ilegal sobre la Calidad de Vida de las Familias: Huamachuco, Perú

*Implications of informal/illegal minning on the quality of life of households:
The case of Huamachuco, Perú*

Martha Jhiannina Cárdenas Ruiz
Universidad Federal de Viçosa, Brasil
martha.ruiz@ufv.br

María dos Dôres Saraiva de Loreto
Universidad Federal de Viçosa, Brasil
mdora@ufv.br

Resumen

Este estudio analiza el escenario minero informal/ilegal, así como sus implicaciones sobre la calidad de vida de las familias de Huamachuco, La Libertad, Perú. En la metodología se hizo uso de la investigación cualitativa buscando identificar la situación de los dominios de vida “antes y después de la minería”. Estos datos fueron analizados por el programa Alceste. Los resultados indican que la minería tiene una limitada contribución en la calidad de vida de las familias, pues, a pesar de propiciar el aumento de los ingresos, el trabajo es inestable, con reflejos negativos sobre el medio ambiente y la salud de las personas.

Palabras clave: minería informal - minería ilegal - calidad de vida - familia - dominio de vida.

Abstract

This study analyzes the informal/illegal mining scenario as well as its implications on the quality of life of the families of Huamachuco, La Libertad, Peru. In the methodology, qualitative research was used to identify the

Fecha de recepción:
27.11.18

Fecha de aceptación:
30.6.19

situation of the domains of life “before and after mining”. These data were analyzed by the Alceste program. The results indicate that mining has a limited contribution to the quality of life of families, because, despite increasing yields, work is unstable, with negative repercussions on the environment and human health.

Keywords: *informal mining - illegal mining - quality of life - family - domain of life.*

1. Introducción

La minería informal/ilegal actualmente está presente en todos los departamentos de Perú, con mayor concentración en Cusco, Madre de Dios y Puno. Estas minas pueden ser clasificadas como informales, cuando no cumplen con las declaraciones de compromiso, pero están en proceso de formalización, operando en pequeña escala (PPM-PMA). Por otro lado, las ilegales no cumplen con el permiso de realizar este tipo de actividad porque operan en zonas prohibidas y utilizan equipos de gran capacidad, estando sujetas a erradicaciones (Ministerio de Energía y Minas 2013).

Los procesos de instalación de las minas en locales que no existían interfieren tanto en los recursos naturales como en las personas que viven en zona; o sea, afectan a las familias. En el concepto de Romanelli (1998) y Cebotarev (1994), la familia es concebida como un organismo mutable, que siempre se modifica y es modificada por la sociedad con la adopción de determinadas reglas comunicativas y conceptuales. La familia está dentro de un contexto y puede ser influenciada tanto por el micro cuanto por el macro ambiente de convivencia. Se presume, en este caso, que las modificaciones en las actividades mineras informales pueden alterar la vida y el funcionamiento de las familias, aparte del medio ambiente.

En el centro poblado del Toro se realizaron investigaciones sobre el impacto de las actividades mineras sobre el medio ambiente. Gloria Jiménez (2006), por ejemplo, realizó un estudio sobre los deslizamientos en el cerro el Toro y la contaminación que causa en las comunidades de Shiracmaca y Coigobamba. Los resultados pusieron en evidencia que la minería artesanal de oro en el Cerro del Toro afectaba las tierras de cultivos y a las familias, por traer residuos de minerales provenientes de lluvias y deslizamientos. Un estudio de la Dirección Regional de Salud/ Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (2006), analizó el impacto de los factores ambientales en la salud de los niños y adolescentes que trabajaban en la minería aurífera artesanal en el Cerro del Toro; destacó que

existían más de 70 niños y adolescentes involucrados laboralmente en la minería y que algunos de ellos trabajaban los fines de semana porque los otros días iban a la escuela. Las condiciones laborales fueron consideradas precarias y el salario máximo era de 10 soles. El estudio también destacó los problemas de salud relacionados al trabajo infantil.

La investigación que este artículo presenta desarrolla una óptica más amplia, al analizar las implicaciones de las actividades mineras informales sobre los dominios de vida de las familias; siguiendo a Addams (2005) éstos que incluyen los siguientes aspectos: condiciones de trabajo, ingresos familiares, educación, familia y sus relaciones, salud, seguridad física, aspectos habitacionales, aspectos del ambiente físico, ocio, integración social y vida espiritual. Nuestro objetivo es, por lo tanto, analizar las implicaciones de la minería informal sobre la calidad de vida de las unidades familiares, identificando sus principales dominios de vida, motivaciones, problemas y expectativas.

2. Marco teórico-conceptual

El marco teórico-conceptual se basó en dos temas: Familia, minería informal e ilegal y calidad de vida.

2.1 Familia y minería informal e ilegal

La minería es una actividad importante para la economía del Perú, que se ha desarrollado desde la época pre inca. Actualmente, la actividad minera está constituida por cuatro estratos: gran minería, mediana minería, pequeños productores mineros, minería artesanal. Estos estratos se definen de acuerdo a la escala de producción de las operaciones mineras (medidas en términos de capacidad de producción o beneficio y extensión del área explotada).

La minería artesanal es considerada una actividad ancestral, y fue incentivada en la década de 1980, cuando el país vivió una conjunción de recesión económica y violencia política (que ocasionó la migración de personas a las zonas auríferas) y precios altos de los metales, entre otros factores. En el departamento de Madre de Dios se tiene presencia de minería aurífera desde los inicios del siglo XX; pero la informalidad en la zona se descontroló en los años de 2005 debido a la construcción de la autopista Interoceánica Sur, que atrajo inmigración de regiones como Cusco, Puno y Arequipa (departamentos que se caracterizaban por el intenso índice de pobreza en las zonas rurales), como también el aumento de inversiones y financiamiento para el desarrollo de la minería aurífera informal en la región (Ipenza y Valencia 2014).

Las operaciones de la minería informal/ilegal acostumbran envolver a toda la familia en las diferentes etapas del proceso productivo. Esta actividad ofrece la posibilidad de aumentar el ingreso en comparación con otros sectores de ocupación, como también constituye una fuente de ingresos complementaria a otras actividades rurales como la

agricultura y la ganadería. Asimismo el poblamiento de las áreas de minería artesanal/informal ha creado centros poblados desordenados, sin servicios básicos, ni viviendas adecuadas. Las distintas procedencias y culturas influyen en su fragmentación social y productiva con dificultades para el desarrollo de un liderazgo (Medina et al, 2007).

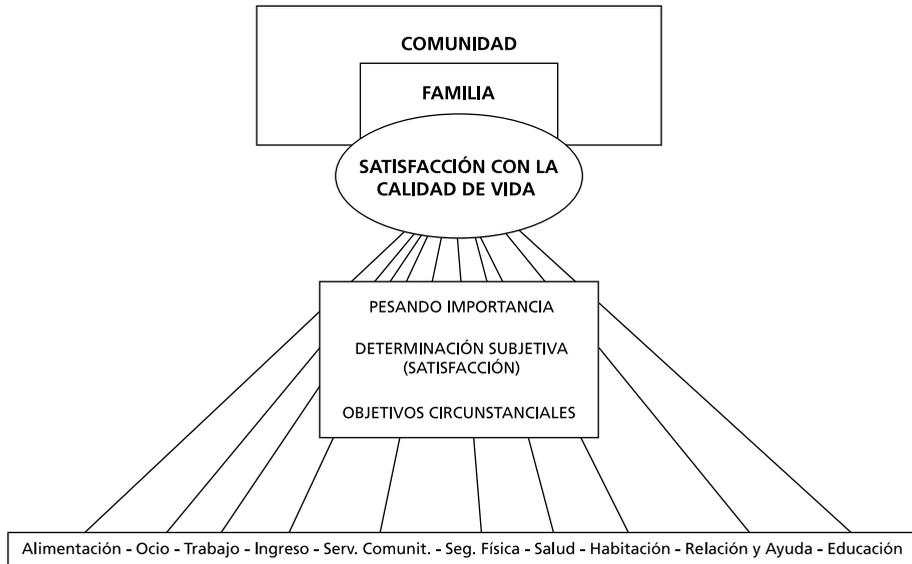
2.2 *Calidad de vida*

Según Goulart y Sampaio (1999), el concepto de calidad de vida es clave para los estudios en las ciencias del ambiente, ciencias sociales, médicas y psicológicas, así también en la vida de las personas, ejerciendo un impacto en la investigación y en la práctica actual. El término “calidad” se vincula a los atributos o características que se consideran superiores en relación a un determinado asunto; el término “vida” es definido como una categoría que incluye salud, relaciones familiares, condiciones financieras, entre otros aspectos.

De acuerdo con Cummins (1996), uno de los enfoques para la medición de la calidad de vida subjetiva (QOL) se basa en los dominios de vida, que representan de manera general la calidad de vida de las personas. El autor apunta 173 nombres de dominios de vida, que fueron utilizados para los estudios de bienestar subjetivo, admitiendo la posibilidad que existan más. Se argumenta que la satisfacción en la vida puede ser entendida como el resultado de una satisfacción que una persona experimenta en los dominios que ejerce como ser humano. Considera que la satisfacción en la vida de manera global puede ser medida de forma válida y económica por siete dominios: salud, productividad, intimidad, bienestar material, seguridad, comunidad y la parte emocional.

Por otro lado, Metzger et al. (1980) proponen un modelo que parte del presupuesto que la calidad de vida de una familia/comunidad depende de varios dominios o componentes. En ese sentido la calidad de vida debe abarcar dominios o componentes concretos de vida de los individuos y familias, como también sus percepciones y evaluaciones subjetivas. Vale decir que el modelo presupone que la satisfacción de la calidad de vida de la familia, dentro de un contexto circunscrito (comunidad, grupo de convivencia) está en función de varios dominios concretos de vida y, al mismo tiempo, con la satisfacción e importancia de ellos mismos en la vida de las personas), de acuerdo con sus percepciones y evaluaciones subjetivas (Figura 1).

Figura 1: Modelo Conceptual de Calidad de Vida



Fuente: METZEM *et al.* (1980), con adaptaciones.

De acuerdo con las presuposiciones del modelo de Metzsem *et al.* (1980), en nuestra investigación, fueron considerados los dominios descritos por Addams (2005):

- Condiciones de trabajo, como trabajo remunerado o actividad formal o informal con remuneración; además del trabajo doméstico, como actividad no remunerada realizada en el ámbito doméstico, relacionada a la higiene, conservación y manutención del hogar.
- Ingreso familiar: Ingreso de todos los miembros familiares provenientes de actividades remuneradas, pensión alimenticia, programas sociales, ayudas, entre otros.
- Educación personal, incluye toda forma de capacitación, inversión y busca de información/instrucción para la vida personal y profesional, como también educación de los hijos, que esta relacionados a la educación del comportamiento y escolar de los miembros familiares.

- Familia y sus relaciones, como el cuidado de los hijos y demás miembros, relaciones con amigos, vecinos y parientes, y otras relaciones.
- Salud: relacionada a la salud personal y familiar.
- Seguridad física, considerando la cuestión de los accidentes de trabajo y otros tipos de violencia.
- Aspectos de vivienda y su ambiente físico.
- Ocio: actividades realizadas en el tiempo libre y que proporcionan placer y bienestar.
- Integración social sea formal o informal, por medio de acceso a servicios comunitarios y otras ayudas.
- Vida espiritual: aquello que trae sentido y propósito a la vida de los individuos, relacionada a la religión.

3. Metodología

3.1 Tipo de Investigación

Teniendo en cuenta el objetivo propuesto, la investigación es del tipo cualitativa. Para Stake (2016), el método cualitativo es interpretativo, porque se fija en los significados de las relaciones humanas a partir de diferentes puntos de vista; es experiencial, porque enfoca las observaciones hechas por los participantes y lleva en consideración lo que ven y sienten; es situacional, pues defiende que cada local y momento tienen características específicas y no llevan a la generalización; es personal, debido a que trabaja en la comprensión de percepciones individuales y además busca más singularidad en lugar de la semejanza y rescata la diversidad. Para ello se hizo uso de la investigación bibliográfica, complementada con entrevistas de tipo semiestructurada, que es de carácter libre, donde el investigador permite al entrevistado hablar libremente de un determinado asunto, pero cuando se desvía del tema, esforzarse para su retorno (Gibbs 2009). Estas entrevistas fueron realizadas junto a las familias con el objetivo de identificar sus percepciones sobre las repercusiones de la minería informal, en la ciudad de Huamachuco, sobre los dominios de vida de las unidades familiares.¹

Para el análisis de las representaciones sociales de las familias fue utilizada la técnica de análisis cualitativo de contenido, propuesto por Bardim (2011), así como el programa “*Analyse Lexicale par Contexte d’un Ensemble Segments de Teste*” (*Alceste*), que investiga la distribución

de vocabularios en un texto escrito y transcripciones de un texto oral. Este software fue desarrollado por Max Reinert en 1998 y tiene como base de funcionamiento la relación entre el contexto lingüístico y la representación colectiva o entre la unidad de contexto y contexto típico. La unidad de contexto es entendida como una representación elemental; o sea, un enunciado mínimo en un determinado discurso (Nascimento y Menandro 2006:73). El programa emplea un análisis de clasificación jerárquica descendente (agrupa las palabras en diferentes clases) y permite un análisis lexicográfico del material textual, ofreciendo contextos (clases lexicales), que son caracterizados por su vocabulario y por segmentos de textos que comparten este vocabulario. Como resalta Camargo (2005), el programa *Alceste* utiliza una técnica de agrupación de palabras que tienen el mismo sentido, dividiendo el *corpus* en clases, que representa un tema.

El análisis estadístico fue empleado conjuntamente con el análisis de contenido de los testimonios y narraciones. Siguiendo a Bardin (2011), el procedimiento de análisis de contenido se realiza por el proceso de categorización, que es una operación que ordena los elementos que surgen a partir del contenido de la voz. Es decir, el análisis de contenido trabaja con los mensajes que se dan a través de la comunicación, siendo su objetivo un análisis de los mensajes (el contenido y la expresión de este contenido), para resaltar los indicadores y para inferir otro hecho que tiene el mensaje.

3.2 Localización

El presente estudio fue realizado en la ciudad de Huamachuco, capital de la provincia de Sánchez Carrión, ubicada en el departamento de La Libertad. Posee una superficie de 424,13 km²; se ubica a 3.200 metros sobre el nivel del mar (Municipalidad Provincial de Sánchez Carrión 2016). La explotación minera artesanal está localizada en el cerro El Toro. Se tiene presencia tanto de minería informal/ ilegal cuanto formal; en muchos casos las concesiones se subarriendan a inversionistas que aportan la mano de obra; muchos de ellos proceden de la zona rural (Bensús y Pérez 2014).

3.3 Población

La población del estudio comprende todas las familias que trabajan en la extracción minera informal del Cerro el Toro, del distrito de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión. Según Corcuera, en 2015 existían 2268 trabajadores de minería informal en 5 concesiones (Corcuera 2015), descritas en la Tabla 1.

Tabla 1: Número de trabajadores, labores y pozas de cianuración en diferentes concesiones en las diferentes mineras en el Cerro el Toro.

Nº	Concesiones	Nº Trabajadores	Nº de Pozas	Nº Trabajadores
1	Rosa Amparo A. C. 3	40	120	720
2	Rosa Amparo A. C. 6	18	54	324
3	Rosa Amparo A. C. 4	3	9	54
4	MELVA Nº 20	36	108	648
5	LA BURBUJITA Nº1	29	87	522
	TOTAL	126	378	2268

Fuente: Corcuera (2015).

La intervención inicial del presente estudio era trabajar, en la primera etapa, con una muestra representativa de la población de El Toro, que poseía 149 familias en el centro poblado. En la segunda etapa sería extraída una submuestra para profundizar sobre la historia de vida de las unidades familiares “antes y después de la minería”. Sin embargo, en marzo 2016 se produjo una explosión en una empresa minera formal que ocasionó la muerte de un trabajador informal. El hecho generó enfrentamientos de los familiares y relacionados con la víctima, y habitantes de caseríos aledaños, con saldo de varios heridos entre los trabajadores. A su vez esto motivó que familias de varios caseríos aledaños de la parte baja de Cerro del Toro bloquearan el acceso a la concesión minera de la parte alta del Cerro, en protesta por las explosiones diarias que ocurrían a diario.²

Por esa razón, cuando se hizo colecta de datos en el campo, muchos mineros no estaban dispuestos a otorgar información sobre su familia y su trabajo en la minería. Tal situación llevó a un cambio en la técnica de muestra, que pasó a ser de tipo intencional, en base a la sensibilidad de quien estuviera dispuesto a brindar información, y a dar más énfasis a la dimensión cualitativa del registro.

El número de familias entrevistadas fue escogido por medio de una muestra intencional de productores de la minería informal/ilegal en el local, que dependió de la concordancia de los participantes en aceptar participar de la investigación, conforme a las exigencias del Comité de Ética de la Universidad Federal de Viçosa, dispuestos en la resolución Nº 466/2012 del Consejo Nacional de Salud, específicamente con el artículo IV, que aborda el respeto a la autonomía del participante de la investigación, garantizando su consentimiento libre y esclarecido bien como la discreción de la informaciones y la privacidad. Fue hecha una entrevista con 10 (diez) personas, que incluyen 2 mujeres y 8 hombres, que se consideraban jefes del hogar, en la ciudad de Huamachuco. Cinco de esas personas se consideran dueños o socios de una concesión (patrones) y las restantes eran trabajadores (peones) -de acuerdo al esquema de Bensús y Pérez (2014).-

Debido a las denuncias antes mencionadas y la incertidumbre que existía en ese entonces, algunos jefes de las familias (padres) no quisieron brindar información, permitiendo que sus esposas fuesen entrevistadas. Es por eso que se consideraron 2 mujeres en las entrevistas, conjuntamente con los 8 hombres. En este sentido fue una muestra no probabilística que, según señalan Hernández *et. al* (2006), para elegir el subgrupo de la población no depende de la probabilidad sino de las características de la investigación.

4. Presentación y discusión de los resultados

Los resultados identificaron que los principales motivos que llevaron a las familias a trabajar en minería informal fueron el anhelo de lograr una independización de vivienda, satisfacción de necesidades básicas u obtener un negocio propio.

El significado de calidad de vida para las familias está en vivir tranquilamente, sin contaminación y sobre todo tener un empleo para sustentar su familia. Asimismo satisfacer necesidades básicas como alimentación, educación para sus hijos, servicios de salud y un trabajo que genere ahorros para el futuro. Sin embargo no asocian la minería informal con la calidad de vida, porque al mismo tiempo consideran que la actividad no es estable y trae riesgo para la salud y contaminación ambiental.

Según Glave y Kuramoto (2007), este tipo de minería genera una actividad económica que llega a ser sostén de una economía local. Uno de los efectos negativos es que sus operaciones se acompañan con un deficiente manejo ambiental. El uso de mercurio y la emanación de gases contaminantes afectan a la salud pública. Adicionalmente a los pasivos ambientales, la minería informal presenta condiciones de trabajo inseguras, propensas a la sobreexplotación de mano de obras.

Con relación a los cambios ocurridos en los dominios de vida, el análisis estadístico por medio del software *Alceste*, revela que los entrevistados han constituido 10 Unidades de Contexto Elementar (UCE), con 32 ocurrencias, de las cuales 1,422 referirían a palabras diferentes, con promedio de 4 ocurrencias por palabra. Al reducir el vocabulario a sus raíces, se encontraron 257 raíces analizables y 116 UCEs; el análisis jerárquico descendiente retuvo 68% del total de UCEs del *corpus*, los cuales fueron organizados en 6 clases (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de las clases explicativas, de acuerdo con las percepciones de las familias

CLASE 1 Aspectos del ambiente, seguridad física y habitacional 20 U CE - 17%			CLASE 4: Familia y Bienestar 14 UCE - 12%			CLASE 5: Trabajo 12 UCE - 10%			CLASE 6: Ingreso y Salud 16 UCE - 14%			CLASE 2: Actividades de Ocio e Integración social 21 UCE - 18%			CLASE 3: Educación 33 UCE - 29%		
Palabra/ Atributo	χ ²	F	Palabra/ Atributo	χ ²	F	Palabra/ Atributo	χ ²	F	Palabra/ Atributo	χ ²	F	Palabra/ Atributo	χ ²	F	Palabra/ Atributo	χ ²	F
Lugar	46	5	Calidad de vida	57	6	Terreno	48	4	Poco	41	9	Deporte	61	11	Hijos	43	18
Condiciones de vivienda	46	5	Informal	36	4	Madera	40	5	Dinero	39	8	Tiempo libre	49	10	Colegio	41	13
Accidente	42	8	Condiciones	36	3	Algunos	40	3	Iba	35	4	Institución	44	6	Hijas	40	11
Contaminada	41	5	Formal	31	3	Comprar	35	5	Parece	35	4	Hacer	41	7	Educ	38	9
Violencia	41	4	Tiene	28	5	Comenzar	35	6	Gastar	33	3	Participar	40	4	Ellos	38	12
Cuenta	40	5	Han	27	3	Así	34	5	Vida	33	3	Recibido	40	4	Publico	37	6
Parte	36	10	Polvo	27	2	Ingresar	34	4	Mucho	32	5	Ningún	37	10	Primario	37	7
Rio	35	3	Ejemplo	27	3	Motivo	30	3	Tiempo	31	7	Salir	35	9	Pendiente	37	7
Dio	32	5	Uno	24	4	Fue	29	6	Salud	27	8	Algún	35	10	Su	33	15
Agua	32	8	Llegar	22	2	Tuve	29	6	Seguro	28	4	Jugar	35	6	Estudiar	34	19
Respecto	32	5	Misma	22	3	Trabajo	27	16	Cosa	25	4	Futbol	34	5	Cuidar	31	9
Da	30	4	Familia	23	10	Comenzó	24	2	Ese	24	3	Iglesia	35	9	Vez	29	4
Tipo	30	6	Entonces	22	3	Sea	21	3	Ganar	24	3	Domingos	34	3	Mayor	29	5
Otro	29	6	Trabajaba	22	2	Tener	23	10	Contamos	24	2	He	33	11	Carrera	25	3
Nuestro	26	4	Una	20	9	Minería informal	22	6	Aunque	24	2	Ayuda	32	8	Cerca	24	4
Tener	26	6	Mejor	20	6	Sus	19	3	Normal	24	2	Vecino	27	16	Hasta	24	15
Sin	24	3	Sacar	18	2	Eso	19	4	Preocupado	24	2	Dedico	25	5	Cuatro	24	4
Tratar	24	3	Sin	18	2	Mina	19	5	Relación	24	3	Tampoco	25	5	Terminar	25	9
Ningún	25	6	Mismo	18	4	Amigos	17	4	Bien	23	5	Tengo	20	9	Mis	22	18
Esa	21	2	Yo	16	9	Estaba	17	55	Pasado	21	3	Gusta	20	2	Año	19	4
Eso	21	7	Año	15	2	Cuando	19	6	Ganaba	19	3	Recibir	20	2	Mes	19	4
Puedo	20	5	Nivel de escolaridad Secundaria completa y tipo de familia nuclear			Ninguna variable asociada			Comenzó	19	2	Después	20	5	Sus	21	6
Gracias	20	3				Inicio	19	2	Adelante	20	2	Apoyo	19	5			
Servicio	21	3				Adentro	19	2	Cualquier	20	2	Economía	19	4			
Enfermedad	21	3				Alimentos	19	3	Mi	19	29	Ellas	17	7			
Tuve	18	4				Tomar	18	4	Las	18	6	Hay	17	7			
Mejor	18	6				Un	16	14	Los	18	14	Mujer	19	3			
Nivel de escolaridad Secundaria completa						Ninguna variable asociada			Ninguna variable asociada			Familia Nuclear, 5 miembros, nivel de escolaridad primaria					

De acuerdo con datos de la Tabla 2, se observa en la primera división que el *corpus* dio origen a dos subcuerpos, en los cual los dos se subdividen en dos nuevos subcuerpos. La subdivisión de la derecha resulta el agrupamiento de dos clases, que son la clase 2 denominado “Ocio e Integración Social” y la clase 3 denominada “Educación”.

En la subdivisión de la izquierda resulta la unión de la clase 1 denominado “Aspectos del ambiente, seguridad física y habitacional”, con otro subgrupo de la clase 4 denominado “Familia y Bienestar” con las clases 5 y 6, denominadas respectivamente “Trabajo” y “Ingreso y Salud”. La denominación de las clases fue de acuerdo al contenido de UCEs que Alceste clasificó; asimismo, estas clases muestran que están coherentes con los dominios citados del modelo de Metzger *et al.* (1980).

Fue constatado que, del 68% que el Alceste retuvo, los dominios con mayor porcentaje fueron: educación (29%), actividades de ocio e integración social (18%) y aspectos del medio ambiente, seguridad física y habitacional (17%). Es decir son los dominios que más contribuyen/trascienden en la calidad de vida de las familias que están asociadas a minería informal, con respecto a los dominios restantes se tuvo un menor porcentaje y participación del total del corpus. Tales resultados demuestran que los diferentes dominios de la vida tienen peso diferenciado en la confirmación de la calidad de vida de las familias, en función de su importancia y del contexto vivenciado.

La clase 1, “Aspectos del ambiente, seguridad física y habitacional”, fue constituida por 20 UCEs, representando 17% del total del *corpus*, y compuesta por palabras y radicales en el intervalo entre $x^2 = 46$ (Lugar) y $x^2 = 18$ (mejor). Las variables que más contribuyeron en la clase fueron las familias, cuyo jefe tiene nivel de escolaridad secundaria completa. O sea, la educación es una variable significativa para que las familias consideren el ambiente, seguridad física y la habitación como dominios de la vida que son afectados por la actividad minera.

Algunas UCEs, que justifican la denominación de la clase 1 como “Aspectos del ambiente, seguridad física y habitacional”, pueden ser observadas a continuación:

“[...] sabemos que el agua que consumimos está contaminada y que no es potable pero eso ya es responsabilidad del alcalde y su gestión, sé que muchos dicen que la minería informal está contaminando pero eso no es cierto, esa parte del río la minería no tiene nada que ver”
(Entrevistado N°5, tipo de familia extensa)

“[...] gracias a Dios todo está bien y en cuanto a accidentes o violencia no he tenido. En mis condiciones de vivienda mejoró, termine de construir mi casa y tratamos de no solo trabajar en minería sino también trabajar en otras cosas”
(Entrevistado N°6, tipo de familia nuclear)

“[...] al inicio tuve problemas con uno de mis ojos pero fue sanando y estaba preocupado con eso pero gracias a Dios ya estoy curado y no he sufrido ningún tipo de violencia hasta ahora, ni en mi familia hasta ahora esta todo tranquilo”
(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

“[...] tenemos que cuidarnos pero de todas maneras del gas que existe en ese lugar, siempre ingresa a nuestro cuerpo y siempre tiene consecuencias pero a veces mis trabajadores tienen uno que otro incidente pero no muy grave se les da dinero para que vayan al hospital pero son accidentes leves no complicados [...] con respecto a las condiciones de vivienda yo aún no tengo casa sigo viviendo en casa de mis padres”
(Entrevistado N°5, tipo de familia extensa)

Los relatos de las familias permiten evidenciar que la minería es una actividad que contribuye para la mejoría de la vivienda, que no produce muchos accidentes o violencia, pero contamina el medio ambiente, con reflejos sobre la salud de las personas.

Estos resultados están en parte coherentes con los de la investigación de Kuramoto (2001), al destacar que la minería artesanal otorga oportunidades a muchas personas para mejorar su sustento y también su vivienda, pero dedicarse a esta actividad significa exponerse a un “deterioro irreparable” en su salud. Entretanto, considera que la minería lleva a que las personas estén expuestas a accidentes que, muchas veces, pueden ser fatales. En el Perú no se lleva un registro exacto sobre accidentes ocasionados en las minas artesanales y mucho menos informales. Pero estudios internacionales revelan 5 causas principales de accidentes en minas pequeñas: caída de rocas y hundimiento de tierras, falta de ventilación y exposición al polvo, mala utilización de explosivos, falta de conocimiento e información de reglamentos y uso de equipo anticuado o deficiente.

En el estudio de Zegarra *et al.* (2007), según el Censo de Población y Vivienda realizado por INEI (1993), en la sierra norte, los hogares rurales en zonas mineras tienen 23% menos agua potable que las familias de comparación en zonas no mineras, pero hay mayor probabilidad de tener desagüe. Asimismo sucede con hogares en zonas urbanas que cuentan con un menor servicio de agua potable. Por otro lado, Huamachuco es la segunda ciudad más grande de la región de la Libertad en la Sierra Norte, que no cuenta con servicio de agua potable y que pone en riesgo a toda su población con enfermedades infecciosas de variado tipo.

La clase 4, titulada “Familia y Bienestar”, fue compuesta por 14 UCEs, correspondiendo el 12% del *corpus*, y conforman las palabras y radicales entre el intervalo $x^2 = 57$ (calidad

de vida) y $x^2 = 15$ (año). Las variables que más contribuyeron a esta clase son familias tipo nuclear y el jefe de la familia que tiene nivel de escolaridad secundaria. A continuación se presenta la lista de UCEs que más representaron esta clase que trata de sus problemas y expectativas de la minería informal:

“[...] antes yo trabajaba de jardinero y de guardián de una casa campestre, el trabajo era fuerte y la remuneración es baja, ya de ahí comencé a trabajar en minería artesanal y las condiciones de trabajo son bárbaras que no se puede comparar con trabajos formales claro por ejemplo para mezclar los reactivos a veces tienes contacto con la misma piel sin protegernos”

(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

“[...] yo pienso que para tener una calidad de vida es bueno vivir tranquilo y sin contaminación y sobre todo cuando tienes un trabajo para que puedas ayudar a tu familia. Antes de ingresar a la minería me dedicaba a trabajar en un taller de mecánica en cuanto a mis condiciones de trabajo para mi fueron todo igual me refiero a la fuerza que se emplea uno está acostumbrado al trabajo pesado”

(Entrevistado N°6, tipo de familia nuclear)

“[...] no he estudiado después de ejercer la minería informal solo termine la secundaria nada mas de ahí ya tuve mi familia ya con familia es diferente se tiene que trabajar para la familia tratar de sacar la familia adelante”

(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

“[...] para mí la minería mejoro mi vida, si ha sido una mejora como la alimentación de mis hijos pero la minería informal y calidad de vida no tiene asociación, con la informal porque te va acabar más rápido la vida y quería llegar al [...] salud está en riesgo de tener una enfermedad. Trabaje muchos años siendo informal y como dije comienzas a tener dinero pero también llega al punto de que se termina”

(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

De acuerdo con los relatos, las familias dieron destaque al bienestar personal y familiar, como uno de los componentes de la calidad de vida, que tiene interferencia de la minería. El bienestar consigo mismo está relacionado a una vida más tranquila, con condiciones

para atender a la familia. Entretanto, los entrevistados resaltan que la baja calificación limita las oportunidades y lleva al ejercicio de la minería informal, que produce mejoras en la vida de la familia (alimentación, mejores expectativas), pero es un trabajo temporario y tiene consecuencias negativas para la salud por la contaminación. De esta forma, pensando en el futuro y en los riesgos de enfermedades, la actividad minera no estaría asociada con la calidad de vida ni, por lo tanto, con el desarrollo sostenido.

La clase 5 denominada “Trabajo”, formada por 12 UCEs, que contabilizó 10% del corpus, fue compuesta por palabras y radicales en el intervalo $x^2 = 48$ (terreno) y $x^2 = 19$ (cuando). No fue evidenciada ninguna variable descriptiva asociada a esta clase. A continuación están las listas de UCEs que constituyen esta clase, en la cual describen el principal motivo para trabajar en minería informal:

“[...] antes de trabajar en la minería informal yo trabajaba en madera o sea comprando madera acá, así en bosque y llevaba para Trujillo y era madera para construcción y luego comenzó la novedad de la minería informal y lo que motivo a trabajar en la minería fue que mi padre tenía terrenos con esos minerales entonces decidí explotar mineral”
(Entrevistado N°10, tipo de familia nuclear)

“[...] buscaba una forma de independizarme con mi esposa o sea comprar un terreno o casa así que decidí trabajar duro en la minería informal y ahí compre un terrenito que tenía mineral eso fue a los inicios cuando aún no estaba valorizado y ahí me asocie con un amigo”
(Entrevistado N°6, tipo de familia nuclear)

“[...] él tenía un primo aquí en Huamachuco que vivía por el hospital y fue el que lo trajo para que trabaje en la mina y aquí comenzó a trabajar primero en la mina de Pataz y así reuniría algo de dinero para trabajar de llanero y tener sus propias herramientas, después mi esposo logro traer sus documentos y se vino a trabajar con un amigo aquí a la mina informal del Toro pero después se retiró a trabajar con otro amigo en la misma mina informal”
(Entrevistado N°8, tipo de familia compuesta)

“[...] cuando estuve trabajando por Pataz tuve un accidente que sucedió que un explosivo cayó cerca de mí y perdí mi ojo de la parte izquierda, por mi estado de salud

tuve que venir a estar cerca de mi familia, ahí cuando llegué, comencé a buscar trabajo y me asocié con un amigo que tiene su terreno y donde hay mineral en el toro y con el comencé a trabajar ya que yo tenía conocimiento sobre como comercializar el mineral y sobre todo fundirlo”
(Entrevistado N°5, tipo de familia extensa)

Las motivaciones para trabajar con minería están asociadas con familiares, independencia financiera, influencia de amigos y experiencias anteriores. El dominio de vida “Trabajo” está directamente asociado con la minería, siendo percibido como determinante para la calidad de vida, pues trae consigo más autonomía a pesar de tener riesgo, principalmente, para la salud. Según Glave y Kuramoto (2007), esta actividad es una combinación de supervivencia y oportunidad de empleo. El metal que se explota principalmente es el oro y se encuentra en plena expansión por los altos precios de este metal.

La clase 6, titulada “Ingresos y Salud”, contiene 16 UCEs, que corresponde al 14% del total del *corpus* y fue compuesta por palabras y radicales entre el intervalo de $x^2 = 41$ (poco) y $x^2 = 16$ (un). Las UCEs a continuación ejemplifican la denominación de la clase:

“[...] mientras más ganas más inviertes, entonces no había tanto vivíamos una vida más saludable pero cuando fui a la minería había un poco más de dinero entonces que pasa comenzamos a gastar más, ya ahí a relacionarnos con los alimentos que a veces no son saludables que están más industrializados más allegados a los como digo al segundo nivel y actualmente estoy contando con un seguro de salud”
(Entrevistado N°2, tipo de familia extensa)

“[...] mi esposo comenzó a trabajar en minería informal para obtener un poco más de dinero para mis niños y sustentar la casa por ahora si ha mejorado de a pocos va subiendo los ingresos aunque al inicio parece que no se gana mucho... ahora como él está trabajando en minería tenemos un poquito más de dinero para mandarse curar y comprar más cosas para la casa y los alimentos”
(Entrevistado N°4, tipo de familia compuesta)

“[...] en cuanto a la salud de mi esposo antes el en la mina no estaba mucho tiempo adentro ahora que tiene más trabajo dentro de la mina frecuentemente bota un moco negro que a veces preocupa lamentablemente”
(Entrevistado N°8, tipo de familia nuclear)

“[...] salimos afuera estamos con tos y escupimos polvo tierra eso ya no es normal ahí, salimos perjudicados siempre. En mi opinión la minería informal no contribuyo una mejora en mi vida porque quede mal de salud debido al polvo que se respira adentro y el amor al dinero te hace perder la realidad y comienzas en gastar en cosas como en bebidas alcohólicas”
(Entrevistado N°3, tipo de familia nuclear)

Los entrevistados asocian la minería a la mejoría del ingreso, que propicia el aumento y diversificación de los gastos familiares. Al mismo tiempo lleva a un empeoramiento de la salud. En ese sentido, la minería no contribuiría para mejorar la calidad de vida, siendo vista como un negocio de ingreso inestable, inseguro y arriesgado.

Según Medina *et al.* (2007), la actividad minera ofrece un ingreso superior a los sectores de ocupación alternativa y también constituye una fuente de ingresos a otras economías rurales, como agricultura o ganadería. Estos ingresos llegan de manera directa, dinamizan su economía y propician una cadena productiva local. El proyecto realizado por la Dirección Ejecutiva de Salud (2006) describe que estas actividades son trabajos subterráneos y nocturnos que, generalmente, son por turnos y horas extras. Las características asociadas con las minas son: inseguridad, mala ventilación, elevadas temperaturas, con riesgo constante de derrumbes. El trabajo se lleva a cabo por familias o grupos informales que se reparten entre sus miembros las ganancias del oro que hayan encontrado. Es, señala el autor, un “negocio de suerte”, porque hay meses que no sacan lo necesario para cubrir sus gastos; además de influenciar el estado de salud de la familia.

Según Kuramoto (2001), la salud de las personas que desempeñan estas actividades extractivas informales depende de la zona donde se llevan a cabo. En el Sur medio, por ejemplo, las enfermedades más comunes son afecciones respiratorias crónicas, como afecciones bronquiales y afecciones con neumoconiosis. Esta enfermedad es más frecuente cuando se utilizan métodos más mecánicos para la perforación, debido al polvo y poca ventilación. En zonas con agua de deshielo y bajas temperaturas, las afecciones más comunes son bronquiales y reumáticas.

La clase 2, llamada “Actividades de ocio e Integración social”, contiene 18 UCEs, que corresponden al 18% del total del *corpus*, y está compuesta por palabras y radicales entre el

intervalo $x^2 = 61$ (deporte) y $x^2 = 18$ (los). A continuación se describen las listas de UCEs donde las familias relatan su tiempo libre y la participación con alguna institución o iglesia:

“[...] casi no tenía tiempo libre antes solo me dedicaba al trabajo en la chacra lo que es cultivo y cuidado de los animales pero después de la minería ahí si tenía un poco más de ociosidad en mi tiempo libre. A veces ir a conocer otros sitios o viajar o hacer deporte también salir con los amigos y recibir ayuda de alguna institución casi nada en cuanto a mi persona no he tenido esos beneficios”

(Entrevistado N°2, tipo de familia extensa)

“[...] nos íbamos con la familia a la chacra a cultivar a veces o también había días que salíamos hacer deporte en familia a divertirse también. No he recibido alguna ayuda de ninguna institución o ONG y tampoco participo en eso de partido político. Bueno, no practico en ninguna religión antes ni después y tampoco iglesia evangélica lo que me dedico es a mi trabajo y a mis hijos sobre todo darles una buena educación y un buen ejemplo a mis hijos”

(Entrevistado N°9, tipo de familia nuclear)

“[...] casi al deporte no he sido tan aficionado no el deporte casi no, en tiempo libre me dedicaba a trabajar en mi mototaxi, cualquier trabajo que aparecía por ahí, después de la minería en mi tiempo libre me dedico a mi familia a ver a mis hijos a veces voy a la chacra por ahí y como tengo familia que aún se dedica a la chacra voy a visitarlos ayudarlos en mi tiempo libre. No, ninguna institución he recibido apoyo que recuerde. No tan continuo voy a la iglesia pero si y bueno últimamente por el tema del trabajo llego tarde y voy a descansar y así por lo que algunas reuniones son en las noches y domingos y ese día me dedico a mi familia”

(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

“[...] en mi tiempo libre, antes de la minería practicaba deportes nos íbamos a jugar futbol con los amigos pero ahora en mi tiempo libre trabajo en la soldadura que tengo y también atiendo en las noches en el hostel de mi esposa”

(Entrevistado N°6, tipo de familia nuclear)

De acuerdo con las narraciones de los entrevistados, la actividad de minería cambió sus vidas por la disponibilidad de más tiempo para actividades de ocio (deportes), para los hijos y visitas a familiares y amigos. O sea, la integración social es mayor, principalmente con amigos, familiares y vecinos; sin embargo, es limitada la integración política, religiosa y con otras instituciones.

Cummins (1996) destaca que uno de los siete dominios de vida es el bienestar emocional, que está relacionado a la disponibilidad y el uso gratificante del tiempo libre, bienestar espiritual y también moral. En el caso del estudio en cuestión hubo mejoría en el uso del tiempo, principalmente para actividades de ocio y redes sociales informales.

Finalmente, la clase 3, denominada “Educación”, contiene 33 UCEs, expresando el 29% del *corpus*. Fue compuesta por palabras y radicales entre el intervalo $x^2 = 43$ (hijos) y $x^2 = 19$ (mujer), destacando las narraciones de familias nucleares con cinco miembros en su hogar y con un nivel de escolaridad equivalente a la primaria, por parte del jefe de familia. A continuación la lista de UCEs que constituyen esta clase:

“[...] tratar de mejorar la educación, se les compra el uniforme de colegio, mis niños estudian en una escuela pública y yo sigo de cerca la educación de mis niños estoy pendiente y también su mamá está pendiente de ayudarlos en sus tareas”
(Entrevistado N°1, tipo de familia nuclear)

“[...]También se migra de la chacra a la ciudad y ellos pueden entrar a escuelas públicas que tienen más niveles educativos porque en la chacra a veces los colegios son solo hasta el nivel primario ...me dedique a estudiar dos años en el Instituto geológico del Perú y me gradué como técnico. Antes de la minería cuidaba más de mis hijos porque estaba cerca de ellos, estaba con ellos todos los días cuidaba más de ellos y en cuanto a su educación estaba viéndolo para sus exámenes y viéndoles que estudie”
(Entrevistado N°2, tipo de familia extensa)

“[...] tengo cuatro hijos, dos van al colegio público y hasta ahora no he tenido problemas con respecto a su educación y sé que antes de la minería mis hijos no hubiesen podido estudiar porque éramos más pobres”
(Entrevistado N°8, tipo de familia compuesta)

“[...] en cuanto a la educación de mi hijo está todo tranquilo, mi hijo mayor va aun colegio público el otro aun todavía tiene tres años. En cuanto a mi hijo que va al colegio si estoy pendiente de que haga sus tareas y si hay alguna reunión en el colegio siempre voy, mi hijo le gusta jugar futbol y siempre le apoyo en lo que puedo”
(Entrevistado N°4, tipo de familia compuesta)

“[...] mi motivación es que ellas sean profesionales. Por mi parte yo no decidí más estudiar ahora solo trabajo para mi familia y bueno mi esposa si estudio pues ella estudio administración y en cuanto al cuidado de mis hijas todo sigue igual siempre estamos pendientes en cada necesidad”
(Entrevistado N°6, tipo de familia nuclear)

“[...] yo tengo tres hijos y ya lograron terminar su universidad y gracias al trabajo de la mina, prácticamente ya son profesionales pero su colegio lo hicieron en colegio público pero su universidad si fue privada”
(Entrevistado N°9, tipo de familia nuclear)

Los resultados evidenciaron que las familias, preferencialmente nucleares, con un menor nivel de escolaridad, consideran que las actividades mineras contribuyeron para mejorar la educación una vez que, al mudarse del campo a la ciudad, los hijos tuvieron acceso a mejores escuelas, inclusive con la oportunidad de alcanzar un nivel superior, gracias al trabajo de la mina. O sea, los entrevistados que más destacaron en esta clase tenían un nivel de escolaridad primaria y por medio de la actividad minera informal han logrado obtener una mejor educación para sus hijos en comparación con que ellos tuvieron acceso. Según Medina *et al.* (2007), la población minero artesanal muchas veces tiene escasa formación y, por consecuencia, baja concientización ambiental. Es por ello que se da origen a múltiples problemas relacionados al cuidado del medio ambiente y el conocimiento sobre los efectos en la salud de las personas al utilizar sustancias químicas y tóxicas.

Para complementar los datos obtenidos por medio del Análisis Jerárquico Descendiente, el programa *Alceste* realizó el Análisis Factorial de Correlación, resultando en un plano factorial demostrado en la figura 2 que muestra el trazo de dos ejes, que juntos explican 49% de la varianza total de las UCEs. Las respuestas de los participantes se distribuyeron en seis aglomerados de modo no aleatorio.

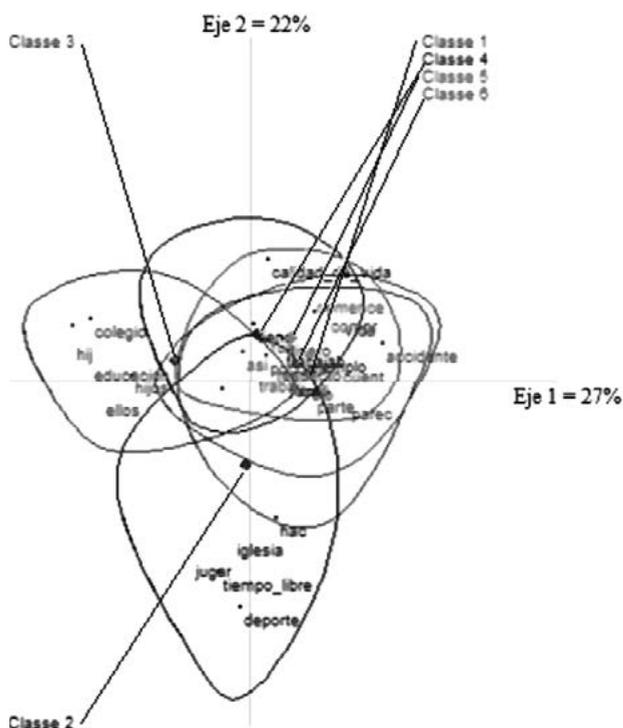
El eje 1 del análisis factorial de correlación demuestra las mayores cargas factoriales identificadas en *Alceste*, explicando 27% de la varianza total de las UCEs. En el lado

izquierdo o negativo de ese eje, se destaca las palabras agrupadas en la clase 2 (deporte, tiempo libre, iglesia, jugar) que contribuyeron más para las familias nucleares con cinco miembros en su hogar y con un nivel de escolaridad por parte del jefe de familia de primaria. En el lado contrario del eje 1, que es el lado derecho o positivo se posicionan las palabras de la clase 1 (agua, tipo, tenido, parte), que emergían en las familias, cuyos jefes cuentan el nivel de escolaridad secundario. Las clases presentes en el eje 1, están relacionadas a los aspectos de ambiente y seguridad física y habitacional de las familias, actividades de tiempo libre e integración social de las familias.

Por medio de este análisis es posible visualizar el modo como las UCEs del corpus se organizan y son compartidos, así como las clases en sus relaciones y oposiciones. Asimismo, las relaciones establecidas se dan en el sentido de cuanto más próximo está su disposición en el plano, más palabras se encuentran relacionadas y más clases representan UCEs aproximados o compartidos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que mismo así se comparta palabras (léxico), el sentido de esas no puede ser semejante, manteniendo la especificidad traída por cada una de las clases.

La figura 2 demuestra el análisis factorial de correlación a partir de las posiciones de las clases y, al mismo tiempo, es posible apreciar la relación o interferencia entre cada una de ellas. O sea, todas las clases, a pesar de mantener su especificidad, comparten contenidos y están muy relacionadas. Si bien es cierto, la clase 5 y 6 denominada “trabajo” e “ingresos y salud” son fundamentales para establecer la familia y su bienestar (clase 4), asociado con aspectos ambientales, seguridad física y habitacional (clase 1). Estas dos últimas clases mencionadas conllevan a que se pueda desempeñar actividades de ocio e integración social y lo más importante, que es la educación de la familia.

Figura 1. Análisis Factorial de Correlación entre las actividades de minería y la calidad de vida, Perú.



Fuente: Datos de la investigación (2016).

La figura 2 muestra el análisis factorial de correlación a partir de las posiciones de las clases y, al mismo tiempo, es posible apreciar la relación o interferencia entre cada una de ellas. O sea, todas las clases, a pesar de mantener su especificidad, comparten contenidos y están muy relacionadas. Si bien es cierto, la clase 5 y 6 denominada “trabajo” e “ingresos y salud” son fundamentales para establecer la familia y su bienestar (clase 4), asociado con aspectos ambientales, seguridad física y habitacional (clase 1). Estas dos últimas clases mencionadas conllevan a que se pueda desempeñar actividades de ocio e integración social y lo más importante, que es la educación de la familia.

En el siguiente eje 2, que explica 22% de la varianza total de las UCEs, se posicionaron las palabras con mayores cargas factoriales en la clase 3 (educación, hijos, colegio, estudio) ubicada en el lado izquierdo o negativo, asimismo compuesta por palabras de familias nucleares con cinco miembros en su hogar, cuyo jefe tiene un nivel de escolaridad más bajo (primaria). Finalmente en el lado derecho o positivo están agrupados las clases 4 (calidad

de vida, mejor, trabajadores, mejor, tiene, ejemplo), la clase 5 (comencé, trabajo, tuve) y la clase 6 (salud, tiempo, dinero, vida). En la clase 4 se destaca las narraciones de familias tipo nuclear y con el jefe de familia con nivel de escolaridad secundaria. Se identificó que las clases presentes en el eje 2 están relacionadas a la educación, ingresos y salud, sus problemas, expectativas y principales motivos para trabajar en minería informal.

Así, los resultados estadísticos del análisis factorial de correlación demuestran que en la percepción de las familias, la actividad de minería responde apenas con 49% de explicación para la calidad de vida, existiendo dos componentes factorial: el primer componente, explicando 27% de esa asociación, considera como relevantes los dominios relacionados con el medio ambiente, seguridad física y habitación, conjugados con actividades de ocio e integración social. Por otro lado, explicando el 22% de la correlación, se sitúan los siguientes dominios de vida: educación, familia y bienestar, trabajo, generación de ingresos y salud.

Se puede decir que, con el avance del capitalismo, hubo un aumento del crecimiento económico en Huamachuco derivado, entre otros factores, por la actividad de minería, con la generación de empleo e ingresos. Pero este emprendimiento explica menos del 50% de la calidad de vida de las familias, pues a pesar de contribuir para la mejoría de los dominios de ocio, integración social, habitación, educación, generación de trabajo e ingresos, produce conflictos ambientales y perjudica la salud. En este sentido es posible decir, con base en Gallopín (2003), que hay evidencias de un desarrollo local viciado.

4. Conclusiones

Los principales motivos para el ingreso en las actividades de minería están relacionados a la búsqueda de independencia financiera, que es uno de los dominios de la calidad de vida de las familias. Las familias asocian la calidad de vida con “tener un trabajo estable, una vida tranquila y sin contaminación”. Asimismo, la mayoría de familias entrevistadas no asocia la minería informal con la calidad de vida, debido a que ciertos dominios no son satisfechos, además calidad de vida está asociada a la satisfacción de un grupo de dominios simultáneamente. En este sentido, se puede concluir que las actividades mineras poseen limitaciones que interfieren en la calidad de vida de las familias, como aspectos negativos del medio ambiente, condiciones de trabajos inestables y arriesgados, con reflejos sobre la salud humana, lo que conduce a un desarrollo local viciado.

El análisis estadístico por medio del software *Alceste*, permitió identificar los dominios que sufrieron interferencia por la minería informal/ilegal; además se demostró el peso diferenciado en cada uno de ellos por parte de las familias. La educación es uno de los dominios que más se destacó, siendo más beneficiado con la minería informal/ilegal, pues, muchos al migrar alcanzaron una educación mejor. Así, las autoridades deben aprovechar este dominio, como instrumento para el desarrollo de una concientización

sobre los impactos sociales y ambientales en las escuelas. El otro dominio de la calidad de vida, que tuvo interferencias de las actividades de minería, está asociado a las actividades de ocio e integración social proporcionadas a las familias. Esto se debe a que en los anteriores trabajos que realizaban, no les proporcionaba lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas de su familia y, es por ello, tenían que dedicar su tiempo libre a otro trabajo adicional, disminuyendo el tiempo en familia, amigos y vecinos.

A pesar que las actividades de minería contribuyen para el aumento de los ingresos, con posibilidades de elevar el nivel escolar de la familia, y tener disponibilidad de tiempo para actividades de ocio e integración social, sus efectos sobre el trabajo, salud y medio ambiente llevan a que las actividades de minería no estén asociadas a la mejoría de la calidad de vida. Se reconoce, por lo tanto, una contradicción en algunos dominios con relación al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pues, si bien que la actividad de minería contribuye para la mejoría de las condiciones de su vivienda, el tipo de trabajo realizado no proporciona seguridad y está constantemente expuesto a contaminación; además las familias tienen acceso a un trabajo, pero de manera inestable e insegura, adquieren un mejor salario, pero con deterioración de la salud.

De esa forma, se llega a la conclusión que la minería informal no contribuye de manera efectiva para la calidad de vida de las familias que trabajan en el Cerro del Toro. Es importante destacar que las familias se mantienen en la actividad minera informal/ilegal, priorizando determinados dominios; es decir, ingresan en busca de un mejor salario y poder cumplir ciertas metas para el bienestar de su familia, no con la intención de dedicarse para siempre a este trabajo y, es por eso que ponen la salud en un segundo plano.

Se considera que para que la minería informal/ilegal mejore la calidad de vida de las familias es necesario promover ciertos dominios, como es el caso del ambiente, considerando que muchas familias no cuentan con servicio de agua potable y un ambiente de trabajo seguro. Además, es necesario lograr establecer programas que combatan la falta de conciencia sobre el deterioro del medio ambiente y las implicancias que tiene en la salud de los mineros y sus familias.

¹ De acuerdo con Hernández et. al (2006), la entrevista semi estructurada es un tipo de entrevista que tiene como base o se guían de asuntos o preguntas, donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para obtener mayor información sobre el tema deseado. En el proceso de las entrevistas se hizo uso de un grabador, pues, según Gil (2008:119) “el único modo para reproducir con precisión las respuestas y sobre todo registrarlas durante la entrevista, es con anotaciones o con el uso de un grabador”.

² El hecho anteriormente mencionado fue registrado en el Reporte Mensual de conflictos sociales N°145, por la Defensoría del Pueblo (2016), donde se describe como un conflicto de tipo socio ambiental. Además fue relatado que los pobladores y mineros informales rechazan las actividades de explotación, que se realizan en la mina “Pequeño productor Mínero Carlos Días Mariños”, indicando que debido a las continuas explotaciones cerca a sus viviendas, existen contaminación y deterioro de la infraestructura de sus domicilios. A causa de estos enfrentamientos y conflictos varios mineros informales e ilegales fueron denunciados a las autoridades.

Referencias Bibliográficas

Addams, J. (2005). "Age and relative importance of major life domains". *Journal of aging studies*, v. 19, 4: 503-512.

Alvarez, J.; Sotero, V.; Egg, B. A.; Ipenza, P.A.C. (2011). "Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio". Lima: Instituto de la Amazonia Peruana-IIAP y Ministerio del Ambiente.

Alves-Mazzotti, A. J. (2008). "Representações sociais: aspectos teóricos e aplicações à Educação". *Revista Múltiplas Leituras*, v.1, 1:18-43.

Balcázar, P.; Gonzalez, N.; Gurrola, G.; Moysén, A. (2013). *Investigación cualitativa*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bensús, J.; Perez, A. (2014). "Nuevas Dinámicas territoriales en ciudades intermedias: El caso de Huamachuco, La Libertad". *Cuadernos 20*, Departamento Académico de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica del Peru.

Camargo, B. V. (2005) "ALCESTE: Um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais". En: Moreira, A. S. P.; Camargo, B.V.; Jesuino, J. C.; Sheva, M. N. (Orgs.), *Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais*. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, págs.511-539.

Cebotarev, E. A. (1994). *La familia como problema de investigación. Mujer, familia y desarrollo*. Manizales: Colección Editorial Universidad.

Céspedes, A.; Leon, I.; Olazábal, K.; Rodriguez, M. F. (2013). "Influencia de la actividad minera en la economía local de la ciudad de Huamachuco". Inédito: Trabajo final del curso Practica de Campo de la especialidad de Sociología de la PUCP.

Corcuera, H. A. C. (2015). *Impacto de la contaminación de la minería informal en el cerro El Toro-Huamachuco*. Tesis (Maestría en Ciencias con mención en Gestión de Riesgo Ambientales y Seguridad en las empresas)- Escuela de Postgrado, Universidad Nacional de Trujillo, Perú.

Cummins, R. A. (1996). "The domains of life satisfaction: An attempt to order chaos". *Social Indicators Research*. v. 38, 3:303-328.

Defensoría Del Pueblo (2016). "Reporte mensual de Conflictos Sociales". Lima.

Dirección Regional De Salud- Dirección Ejecutiva De Salud Ambiental. (2006). “Impacto de los factores ambientales y laborales en la salud de niños y adolescentes que trabajan en la minería aurífera artesanal en el Cerro el Toro, distrito de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión-La Libertad”.

Gallopin, G. C. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gibbs, G. (2009). *Análise de Dados Qualitativos*. Porto Alegre: Editora Artmed S.A.

Gil, A.C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Glave, M.; Kuramoto, J. (2007). “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, Lima: Grade, 135-181.

Goulart, B. I.; Sampaio, J. D. R. (1999). “Qualidade de vida no trabalho: uma análise da experiência de empresas brasileira”. En: Sampaio, J. D. R. (Org.); *Qualidade de vida, saúde mental e psicologia social: estudos contemporâneos II*. São Paulo: Casa do Psicólogo: 19-37.

Hernandez, S. R.; Fernandez, C. C.; Baptista, L. P. (2006). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill/Interamericana editores S.A. Mexico.

INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012) *La Libertad: Compendio Estadístico. Noviembre, 2012. Sistema Estadístico departamental*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1060/libro.pdf. Accesado el 03 de diciembre del 2016.

Ipenza, C.; Valencia, L. (2014). *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Jimenez, H. A. G. *Deslizamiento del cerro El Toro y contaminación en la comunidad de Shiracmaca-Coigobamba*. <http://www.monografias.com/trabajos35/desastres-shiracmaca/desastres-shiracmaca.shtml>. Accesado: 17 de febrero del 2016.

Kuramoto, R., J. (2001) *La minería Artesanal e Informal en el Perú*” Lima: Grupo de análisis para el desarrollo.

Medina, C. G.; Arevalo, A. J.; Quea, J. F. (2007). *Estudio sobre la minería artesanal/ Informal - Ilegal en el Perú*. Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

Metzem, E.; Williams, F.L.; Shull, J.; Keefe, D. R. (1980). *Quality of life as affected by area of residence. I Project description*. University of Missouri-Columbia, College of Agriculture, Agricultural Experiment Station,

MINEM, Ministerio de Energía y Minas (2016) *Perú: País Minero*. http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149&idCategeg=159. Accesado el 25 de noviembre del 2016.

MINEM, Ministerio De Energía y Minas (2013) *Actividad minera en el Perú*. http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149&idCategeg=159. Accesado el 25 de noviembre del 2016.

MMSD- Mining, Minerals and Sustainable Development Project. (2002). “Abriendo Brecha. Londres y Nueva York: International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development”

Municipalidad Provincial Sánchez Carrión. Generalidades de la ciudad de Huamachuco (2016). <http://www.munihuamachuco.gob.pe/paginas/ciudad/> Accesado el 20 de noviembre del 2016.

Nascimento, A. R. A. D.; Menandro, P. R. M. (2006). “Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada”. *Estudos e pesquisas em psicologia*, v.6, 2:72-88.

Romanelli, G. (1988). “Famílias de camadas médias: modernidade e mudança”. En: *Reunião Anual De Psicologia*, 18. Anais... [S.l.]: Sociedade Brasileira de Psicologia, 75-82.

Stake, R. E. (2016). *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Pensa Editora.

WHO quality of life assessment group. (1996). “¿Que calidad de vida? /Grupo de la OMS sobre calidad de vida”. *Foro Mundial de la Salud*, v.17,4: 385-387.

Zegarra, E.; Orihuela, J. C.; Paredes, M. (2007). “Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: Impactos y espacios de conflicto”. *Economía y Sociedad* (CIES) 65: 31-38.

Cómo citar este artículo:

Cárdenas Ruiz, Martha Jhiannina y Saraiva de Loreto, María dos Dôres

(2019) “Implicaciones de la minería informal/ilegal sobre la Calidad de Vida de las Familias: Huamachuco, Perú”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 9 N°17: 173-199

Conectar Igualdad: de política social a política educativa

Connecting equality: from social policy to education policy

Victoria Matozo
Instituto de Investigaciones
Gino Germani
CONICET
vickymatozo@yahoo.com.ar

Resumen

El presente trabajo se propone analizar desde un enfoque de derechos el Plan Conectar Igualdad (PCI) como política pública durante su funcionamiento, entre 2011 -momento en el que comenzaron a entregarse las netbooks- y 2018 -cuando el plan es discontinuado-. El eje de este artículo es analizar el aspecto más material del PCI: la distribución de las netbooks y los aspectos relacionados a este dispositivo que plantea esta política pública. Varios aspectos del PCI no serán analizados, por ejemplo el presupuesto, la cobertura real o los resultados educativos de esta política, debido principalmente a la falta de información pública sobre los mismos. Partiendo de los documentos oficiales que crean y reglamentan el PCI, el análisis se realizará desde una perspectiva de derechos, debatiendo con algunos cuestionamientos sociales, popularizados mediáticamente, sobre los destinatarios del PCI y el alcance del programa en relación a los objetivos de esta política.

Palabras clave: Política pública - TICs y educación - perspectiva de derechos - acceso a tecnología - Argentina

Abstract

This paper approaches analyzes the Plan Conectar Igualdad (PCI) from a rights perspective in the period

Fecha de recepción:
16.12.18

Fecha de aceptación:
15.6.19

from 2011 -the moment in which the netbooks began to be delivered- to 2018 -when the plan was discontinued-. Its main purpose is to focus on the material aspect of the PCI: the distribution of netbooks and the aspects related to this technological device that this public policy proposes. Several aspects of the PCI will not be analyzed, as the budget, actual coverage or educational results of this policy, mainly due to the lack of public information. Based on the official documents that create and regulate the PCI, the analysis will be carried out from a rights perspective, debating with some social questions, popularized by the media, about the beneficiaries of the ICP and the scope of the program in relation to the objectives of this policy.

Key-words: *public policy - ICT and education - rights perspective - Technology access - Argentina*

Introducción

El Plan Conectar Igualdad (PCI) fue creado por el Decreto N° 459/2010 en abril del año 2010, y es la política argentina de inclusión educativa de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), cuyo objetivo principal (entre otros) fue otorgar una computadora personal *netbook* a estudiantes de escuelas secundarias, de educación especial, docentes y estudiantes de profesorado de escuelas medias públicas de gestión estatal, quedando por fuera los docentes y estudiantes de escuelas medias públicas de gestión privada. Esta política sigue el modelo educativo 1:1 (una computadora por alumno) para promover un aprendizaje que incluya a la tecnología de forma ubicua (en todo momento y lugar) y modernizar la tarea escolar de la mano de las TIC. La entrega del objeto *netbook* se realizó en forma de comodato, y una vez egresado el alumno la *netbook* se “desbloqueaba” por tiempo indeterminado y quedaba bajo la propiedad del egresado. Si bien existen otras políticas provinciales similares de entrega de dispositivos a alumnos, Conectar Igualdad es la única política que se aplica a nivel nacional para escuelas secundarias. Existen otras políticas locales anteriores al PCI que proponían incluir *netbooks* en la tarea escolar de la escuela media, como el Plan Todos los Chicos en Red en la provincia de San Luis (2008), el Programa Joaquín Víctor González de la provincia de La Rioja (2009), y políticas posteriores de inclusión de TIC en la escuela primaria como el Plan Sarmiento (2011) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Resolución 1123/MECG/10); sin embargo la única enfocada en el nivel medio a nivel nacional es el PCI.

Desde su inicio el plan estaba dirigido por ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), pero desde 2017 esta política pasó a la órbita del Ministerio de Educación, cambio que no solo afecta al PCI en lo administrativo, sino que da cuenta de un cambio de enfoque. Conectar Igualdad finalizó en mayo del 2018 con la creación del Plan Argentina Conectada (PAC), plan que también genera nuevas interrogantes sobre las políticas de inclusión educativa de TICs que serán analizadas en este trabajo.

Conectar Igualdad se definió como una “política pública de inclusión digital educativa” (Resolución 123-10 Anexo 1) y sus objetivos -partiendo de la tipología de Severin y Capota (2011:33) que distingue entre objetivos sociales, educativos y económicos-¹ son principalmente objetivos sociales que tienen como meta “achicar la brecha digital”, promover la “inclusión digital” y “garantizar el acceso” a TIC entre otros (Anexo 1). Si bien el PCI se planteó en un principio como un proyecto que incluía la producción de contenidos educativos y la capacitación docente en nuevas estrategias pedagógicas que incluyan a las TIC, estos objetivos no serán desarrollados en este trabajo, que se basa en la distribución de netbooks como aspecto central del programa por ser la dimensión más resonante entre los estudiantes, docentes y en la sociedad civil.² En este sentido, “el PCI tiende a ser representado como equivalente a las netbooks, desconociendo sus múltiples aspectos. Este fenómeno de sinécdoque tecnológica es mayor allí donde el PCI funciona peor y menor donde funciona mejor (Zukerfeld y Benítez Larghi, 2015:5).

El funcionamiento de esta sinécdoque a nivel social extra escolar,³ evidencia cierta falla del resto de los objetivos estratégicos (creación de contenidos, capacitación docente, etc.) en el funcionamiento del programa. De esta forma una política pública que se supone educativa se convierte en “tecnocéntrica”, poniendo el foco en el equipamiento, la distribución de dispositivos, sin tener un objetivo educativo preciso (Kozma, 2008:2).

Como corpus de análisis se analizarán los decretos y las reglamentaciones que proveen la base para la implementación del PCI, ya que los datos públicos sobre el impacto de esta política son escasos. Si bien se realizó una encuesta sobre el programa en los años 2015 y 2016, los resultados no fueron publicados.⁴ Sin embargo existen varios informes oficiales realizados sobre el PCI, llevados a cabo por el Ministerio de Educación junto con varias universidades nacionales. El primero fue realizado en 2011 junto con 11 universidades nacionales; finalizó con la publicación de “Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”, investigación que se enfoca en las percepciones de estudiantes y docentes sobre el PCI durante su primer año de funcionamiento y preveía un segundo informe que continuara en la línea de este primer estudio. Antes de esa segunda parte, el Ministerio de Educación Nacional publicó “Avances del Programa Conectar Igualdad” en 2013, informe que amplió el estudio sobre las percepciones en torno al programa y sumó información sobre la infraestructura del PCI y el uso del equipamiento en las escuelas (incluyendo aspectos pedagógicos) y el uso de las netbooks en los hogares.

La segunda parte del estudio propuesto por el Ministerio en 2011 se tituló “Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad Segunda etapa”. Publicado en el año 2015 con la participación de 15 universidades nacionales, esta publicación presentó los resultados de un estudio cualitativo sobre el avance en la implementación del PCI en diferentes escuelas, con pocos resultados a nivel nacional sobre el impacto del programa en relación a la alfabetización digital o el uso de TIC en la escuela. A partir de allí se publicaron otros informes oficiales más breves que enfocaban algunos aspectos específicos del PCI y su impacto, como “Los usos de las TIC en la vida cotidiana de los estudiantes de Conectar Igualdad” (2012) presentado como un artículo, o “Primera etapa de la distribución de las netbooks. Evaluación y Seguimiento Percepciones, logros, desafíos, recomendaciones” (2011) en formato de presentación con diapositivas.

En cuanto a los informes académicos, existen varios estudios cualitativos y estudios de caso sobre el PCI, sobre las percepciones estudiantiles y docentes en torno al programa (Zuckerfeld, y Benítez Larghi, 2015; Ceballos, 2011, entre otros), las condiciones estructurales del mismo (Dughera, 2015) o el desarrollo del programa (Lago Martínez, 2012).

Los informes citados no contienen información suficiente sobre el impacto educativo del PCI en los alumnos, el impacto académico, la modernización pedagógica del plantel docente o la efectiva incorporación educativa de TIC propiciada por esta política. La información es parcial y se enfoca más en las percepciones de los actores o la estructura del programa que en los resultados o efectos del mismo. Al día de la fecha y con el PCI acabado, no existen informes oficiales que den cuenta de una evaluación final del plan ni de los resultados alcanzados con el mismo.

Para introducir este trabajo quisiera detenerme en el nombre de esta política pública, el cual se compone de un término aparentemente técnico (Conectar) y de otro término social (Igualdad) que promueven diferentes reflexiones sobre el plan.

Conectar

Esta política se enmarca en el derecho al acceso a tecnología que, bajo el paradigma de las Naciones Unidas entendido como derecho humano, es incluido en la ley 27.078 “Argentina Digital”, cuya finalidad consiste en “garantizar el derecho humano a las comunicaciones y a las telecomunicaciones” (Art. 2 Ley 27.078). El estado “garantiza el Servicio Universal” estableciendo como finalidad del mismo “posibilitar el acceso de todos los habitantes de nuestro país, independientemente de su domicilio, ingreso o capacidades, a los Servicios de TIC prestados en condiciones de calidad y a un precio justo y razonable” (Art. 18 y 19). La relación con el mercado establecida en esta cita será problematizada en este trabajo.

Estar “conectado” será analizado a continuación desde un enfoque de derechos, ya que si bien a primera vista parece ser un término que apunta a la tecnología misma o a un aspecto técnico en relación al objeto (las netbooks) de esta política, la actividad de “conectar” refiere al ejercicio de este derecho.

Igualdad

La igualdad como objetivo está presente en el nombre de esta política pública, la cual se pretende alcanzar a partir del hecho de conectar y acceder a dispositivos TIC, en este caso la netbook. El PCI se plantea como una política de inclusión digital desde sus objetivos (Anexo 1), lo cual será desarrollado en este trabajo, y su creación da cuenta de una desigualdad preexistente en relación a la tecnología. Nuevamente esta política plantea una interesante cuestión en la relación entre mercado y estado al otorgarle un bien mueble presente en el mercado a los alumnos y permitirles que al finalizar la escuela secundaria puedan retener ese bien. Toma un elemento que era del ámbito privado hasta ese momento, como es la tecnología, para constituirlo en un asunto público. Hasta ese momento la provisión de tecnología se daba en el mercado, generando desigualdades estructurales entre los alumnos dependiendo de sus posibilidades de acceder a TIC, ya que esta desigualdad de acceso a la tecnología actúa multidimensionalmente, no solo en cuanto al acceso al bien tecnológico sino también actúa en las posibilidades de acceso a la información y un acercamiento a la cultura más vasto.

Partiendo de la desigualdad y problematizando este concepto, este trabajo se estructura a partir de postulados resumidos en frases que ilustran las principales críticas al PCI desde cuatro dimensiones: el derecho de acceso a la información y a la tecnología, la condicionalidad del PCI (relacionado a la meritocracia) para recibir la netbook, la exclusión de las escuelas privadas y la conceptualización de esta política en relación a la educación y los objetivos sociales de la misma.

“¿Es un derecho tener una computadora?”: Sobre la perspectiva de derechos

En este primer apartado se realizará una reflexión sobre el PCI desde un enfoque de derechos, el cual parte de la existencia de una ciudadanía que conlleva distintos derechos a ser garantizados por el estado en relación al acceso a activos, ingresos y servicios (Cunill Grau, 2010:1).

Cunill Grau (2010) plantea dos fuentes que introducen distintas perspectivas de qué son los derechos sociales. En primer lugar desde las Naciones Unidas el enfoque de derechos surge a partir de los derechos humanos, es así como las políticas públicas deberían tender a incluir los derechos humanos en los objetivos de reducción de pobreza y desigualdades. En relación al PCI y los derechos relacionados con la tecnología, la

Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 29 de junio de 2012 el acceso a Internet como un derecho humano por su condición de herramienta que favorece el crecimiento y “promueve el progreso de la sociedad en su conjunto”.⁵ La ONU ha enmarcado este derecho dentro del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sobre derecho a la información, que establece el derecho a «investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Declaración Derechos Humanos, 1948). Otros organismos definieron de forma similar el acceso a Internet. La Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (1 de junio 2011) estableció que los estados “tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión” (Comunicado de Prensa R.50/11).

Las definiciones de estos organismos internacionales se relacionan con el objetivo de atacar desigualdades en materia de tecnología a partir de achicar la brecha digital (Castells, 2002) que se genera en la Sociedad de la Información, meta promovida por Unicef, ONU y el Banco Mundial⁶. Estos organismos también enfatizan la importancia de la inclusión educativa de las TIC, siendo éste un ámbito prioritario de modernización tecnológica, por lo que en muchos países las políticas de acceso a tecnología se dieron de la mano de políticas educativas. Como primera hipótesis podría suponerse que dado que el acceso a Internet se da a través de las TIC, los estados solo pueden asegurar este derecho proveyendo los dispositivos tecnológicos que permitan conectarse a Internet. En cuanto a los servicios universales que nombra (pero no define concretamente) la ley 27078 plantea que el acceso a “servicios TIC” deberá prestarse a un precio justo y razonable, derivando implícitamente la provisión de los servicios al mercado, aspecto a problematizar en las páginas siguientes.

Una segunda perspectiva es la que reconoce su fuente en el Banco Mundial, que introduce la perspectiva de derechos como una transformación de los lineamientos promovidos por dicho organismo en países subdesarrollados. Este “marco de derechos” establecido por el Banco Mundial define multidimensionalmente a la pobreza y propone acciones focalizadas para “combatirla”, las cuales, de acuerdo a algunos autores, son nuevas versiones de antiguos programas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009:3). El énfasis en la formación de capital humano en estas propuestas introduce mayor corresponsabilidad en los destinatarios de las políticas públicas. Desde esta óptica el PCI estaría dentro de la “segunda generación” de programas sociales.

En este punto es interesante notar que el PCI se relaciona desde su decreto de creación con la Asignación Universal por Hijo (AUH):

Que por otra parte, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, impactó en más de un TREINTA POR CIENTO (30%) el pedido de vacantes en instituciones educativas de carácter público siendo la mayor cantidad de inscriptos en los establecimientos secundarios.

Que asimismo fue significativo el impacto en la pobreza y la indigencia.

Que este escenario de inclusión constituye un gran desafío y una oportunidad histórica para promover la inclusión digital y hacer efectivo el derecho a la igualdad.

Que resulta imprescindible entonces crear un programa de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje en línea y red, proporcionando a alumnas, alumnos y docentes de la educación pública secundaria y especial una computadora y la capacitación a los docentes en el uso de dicha herramienta. (Decreto 459/2010).

El PCI sería una de las políticas descritas en la cita en cuanto al ofrecimiento de contenidos y de dispositivos (netbooks) para desarrollar capacidades locales y brindar acceso a TIC y a Internet a estudiantes secundarios de escuelas de gestión estatal. El decreto pone en relación la inclusión social promovida por la AUH con la inclusión educativa y dentro de la misma focaliza en la inclusión digital.⁷

El 30% de aumento en el pedido de vacantes en escuelas de gestión estatal afirmado por el decreto no es una cifra que pueda ser rastreada con los microdatos del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina) u otro organismo público que presente estadísticas a partir de las cuales relacionar la AUH y la matrícula de escuelas de gestión estatal. Agustín Salvia publicó dos informes (Salvia 2011; Salvia et al. 2013) con los resultados de un análisis estadístico sobre déficit educativo en relación a la AUH a partir de los indicadores de ausentismo y sobreedad escolar. El informe de 2013 estima que la AUH tuvo en el 2010 una cobertura del 24,2% de la población con edad de asistir al nivel secundario 13 a 17 años (Ver Anexo 2) afirmando que

mientras el número de beneficiarios escolarizados se incrementó en 2,4 pp (11,7%), la cantidad de no beneficiarios

escolarizados cayó 1,3 pp. (-1,9%) (puntos porcentuales: N. de A.). Este comportamiento dispar, con efecto positivo a nivel agregado, se hace inteligible si se reconocen el cruzamiento de tres tendencias diferentes: 1) migración de adolescentes beneficiarios sin asistencia escolar al grupo de no beneficiarios, es decir, manteniendo la no escolaridad pero perdiendo el beneficio económico; 2) migración de adolescentes no beneficiarios escolarizados al grupo de beneficiarios, es decir, manteniendo la escolaridad pero recibiendo el beneficio económico; y 3) un incremento de la población beneficiaria con asistencia escolar -aunque menor a 1 pp.-, lo cual puede interpretarse como efecto genuino positivo de la AUH sobre la tasa de escolaridad adolescente.

(Salvia et al. 2013:17)

Sin embargo, según este informe, el efecto positivo de la AUH en la matrícula escolar se da en el período interanual 2011-2012 no como un efecto inmediato, con lo cual podrían ser otros los factores que hayan influido en el aumento de inscripción escolar.

Como afirman Cecchini y Madariaga, políticas como la AUH “buscan ampliar considerablemente la cobertura de los beneficios de la protección social a poblaciones antes excluidas” (Cecchini y Madariaga, 2011:14), y es en este sentido que se instaura el PCI en relación a la AUH, como parte de una batería de políticas de inclusión social. Pero desde que

la estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.

(Cecchini y Madariaga, 2011:14)

no podemos afirmar que el PCI sea un programa de transferencias condicionadas (PTC) al igual que la AUH. En el PCI no existe una transferencia monetaria, sino que se hace entrega de una netbook; asimismo no existe condicionalidad para la entrega de la misma. Los destinatarios están definidos como estudiantes de escuelas medias públicas de gestión estatal, no son todos jóvenes en edad escolar o que concurren a la escuela media, con lo cual los estudiantes de escuelas privadas, jóvenes no escolarizados o chicos de 14 años por ejemplo que continúan en la escuela primaria quedarían excluidos del mismo, no por condicionalidad sino por la definición de destinatarios -si bien frente a

la obligatoriedad de la escuela secundaria se supone que el PCI tendría una cobertura universal a los estudiantes de escuelas públicas de gestión estatal-. Sobre este aspecto el Anexo 2 de la Resolución CFE N° 227/14, que “adecua el Manual Operativo para la Gestión Institucional del Programa Conectar Igualdad que forma parte de la Resolución CFE N°139/11”, establece que los destinatarios son “*Los estudiantes de las escuelas secundarias públicas de gestión estatal, en los ciclos básico y orientado, reciben en forma gratuita y en concepto de comodato de uso una Netbook educativa, que llevarán a sus hogares*” (Anexo 2 Res. CFE N° 227/14).

El PCI define a la población objetivo y no establece condiciones para acceder a las netbooks, ya que no especifica que el alumno tiene que seguir cursando en la escuela para hacer uso de la netbook. Los criterios de elegibilidad que se relacionan con la inscripción en la escuela media pública de gestión estatal no son tales, sino que esa inscripción está dentro de la definición de los destinatarios.

Por otro lado, el contrato de comodato es la forma legal de la entrega de la netbook, y la web del programa afirma que si existe un cambio en la condición del estudiante como tal, este contrato debe rescindirse:

Si te pasás a una escuela de otra provincia, a una escuela preuniversitaria, a una escuela municipal o a un liceo militar, deberás rescindir el contrato de comodato de uso y devolver la netbook a tu institución de origen. En la nueva escuela (siempre que sea una escuela incorporada al Programa Conectar Igualdad), deberán realizar nuevamente el pedido para que te entreguen una netbook nueva.⁸

La condición de tener la netbook y estar dentro del PCI entonces, está dada solo por el hecho de entrar en la definición del destinatario o no.

“No se la merecen”: Sobre la condicionalidad del PCI

Habiendo establecido que no existen condicionalidades para los destinatarios del PCI, surgen en la opinión pública diferentes cuestionamientos a esta política que distribuye netbooks.⁹ La exclusión de escuelas privadas, de los jóvenes no escolarizados -que también tienen derecho al acceso a TIC según la mirada de Naciones Unidas- y el “privilegio” de los estudiantes de escuelas públicas de tener una netbook gratis han promovido el debate sobre en qué se sustenta dicho privilegio o “regalo”.¹⁰ ¿Por qué no se exige a los alumnos asistencia, buenas calificaciones o buen comportamiento en el colegio para tener la netbook? Estos debates en la sociedad argentina son frecuentes y no distinguen entre el tipo de política o los destinatarios de las mismas. Al respecto la Encuesta de Percepción

de Planes Sociales (EPPS) realizada en la Argentina arrojó que un 87% de los encuestados estimaba necesario exigir contraprestaciones a los beneficiarios de los programas sociales, como trabajar o llevar a los hijos a controles de salud (Cecchini y Madariaga, 2011:89).

A continuación, se desarrolla una reflexión a partir de algunos principios de las políticas públicas con enfoque de derechos, los cuales nos permitirán analizar los diferentes aspectos del PCI en relación a los reclamos de la opinión pública sobre la condicionalidad y exigibilidad que esta política tiene para con sus destinatarios.

En primer lugar podemos decir que el principio de **exigibilidad** en el PCI se da en la característica de que los estudiantes estén inscriptos en la escuela pública. La exclusión de escuelas privadas está en la definición misma de la política y dicha definición parece acarrear una conceptualización silenciosa sobre la escuela pública que será analizada más adelante.

Por un lado la entrega de las netbooks se realiza sin ninguna condicionalidad, el destinatario solo debe ser alumno o docente de escuelas secundarias públicas de gestión estatal. Sin embargo, el PCI aclara que para ser parte del mismo el alumno tiene que asistir a la escuela donde ha pedido la netbook, lo cual genera ciertas situaciones a ser abordadas en este trabajo como por ejemplo docentes y directivos que “premián” o “castigan” a los estudiantes a través de acciones referidas a la entrega, reparación o mantenimiento de la netbook. En este sentido, se pone en discusión los principios de legitimidad y justicia en el PCI al cuestionar quién “merece” la netbook. Esta discusión se ancla en el discurso meritocrático presente en el campo educativo, donde los actores muchas veces plantean que la entrega de la netbook no solo debería aumentar su condicionalidad a “buenas notas”, desempeño y asistencia, relacionando esta política al mundo del trabajo (mirada “trabajocéntrica”) que actúa como eje organizador de toda política social: si trabajan en la escuela merecen la netbook, caso contrario no la merecen.

La entrega del objeto netbook no pareciera tener un protocolo determinado. Mientras que mediante observaciones se ha identificado que en algunas escuelas se entregan estos dispositivos a los alumnos una vez que traen los papeles de comodato firmados por los padres o tutores legales, en otros casos la entrega se hace a los mismos padres. Esta última situación formaría parte de cierta “estrategia” de los directivos, para acercarse a los padres a la escuela y conversar sobre los estudiantes o hacerles firmar las reincorporaciones por faltas.¹¹ Sin embargo este acercamiento no es voluntario y el foco en el PCI se pierde siendo la entrega de la netbook la forma de “engancharse” a esos padres. Por lo tanto la disponibilidad primera de la netbook queda a cargo de las familias y no del alumno. El mismo modo de operar ocurre con los “bloqueos” de la netbook en donde si bien depende del alumno realizarla algunas escuelas citan a sus padres, o si el alumno se ausentó de las clases por un largo tiempo se le pide que “demuestre” su compromiso educativo antes de desbloquearle la computadora como una forma de fomentar la permanencia escolar.

Por otro lado, el principio de **participación** es un fin promovido desde la misma política al proponer un involucramiento social activo en el uso de la netbook. Este aspecto ha sido muy poco desarrollado en la práctica, pero es planteado en el decreto de creación del PCI como un horizonte hacia el cuál las acciones concretas deben acercarse. En el ejemplo anterior en que la entrega de la netbook requiere la participación de los padres, el fomento a la participación de las familias –también descrita en los objetivos del decreto de creación del PCI– parece ser incentivado.

En tercer lugar la **integralidad** se hace presente en el momento en que el PCI es relacionado en su decreto de creación con la AUH. Los derechos son interdependientes, y por lo tanto las políticas públicas que fortalecen un derecho, impactan o requieren de otro para ser cumplido integralmente. Este principio fue analizado brevemente en el apartado anterior, en el que se problematizó la relación entre la AUH y el incremento en la matrícula de escuelas públicas con la creación del PCI. Desde lo discursivo, el decreto 459/2010 subraya el principio de integralidad que supone la implementación del PCI en relación con la AUH, ambas como políticas públicas en un “escenario de inclusión”.

Revisando los principios anteriormente desarrollados, la exigibilidad es el aspecto más cuestionado desde la sociedad civil. Los estudiantes no tienen que hacer ningún “mérito personal”, por lo que gran parte de la población civil¹² considera que el estado le está “regalando” una computadora, algo que no es justo y que debería ser un problema privado a resolver en el mercado, ya que las netbooks no serían mejoradoras del aprendizaje, sin conexión no tendría sentido el dispositivo y además los alumnos no las “valoran”, existiendo incluso un circuito de compra y venta de netbooks que no son propiedad de los estudiantes, sino que se entregan en forma de comodato. Dentro de este tipo de argumentación muy presente en la sociedad cuando no hay “esfuerzo” para ser destinatario de una política social, ya que el esfuerzo por pagar el acceso a determinados bienes se constituye en un valor social. De esta manera

se considera que la desigualdad social es necesaria y tiene un fin. Proporciona el incentivo para el esfuerzo y diseña la distribución de poder (...) Cuanto más consideremos la riqueza como una prueba concluyente del mérito, más tendemos a considerar la pobreza como evidencia de un fracaso (Marshall, 2004:18).

El estado estaría cumpliendo una función que es propia del mercado, favoreciendo a sujetos que no han demostrado méritos suficientes para merecer dicho “favor”. Si es que los destinatarios no tienen los recursos suficientes para acceder a los bienes que la política pública les entrega, sería responsabilidad del estado promover cierta igualdad de oportunidades desde el proceso educativo y garantizar el acceso a TIC. Pero ¿ningún

estudiante de escuelas medias públicas puede pagar una netbook? ¿caso a la escuela pública solo concurren jóvenes necesitados?

En este punto existe una discusión sobre el alcance del PCI, donde algunos actores educativos (docentes y directivos) plantean que esta política debería ser residual y entregar las netbooks a los alumnos que no tengan computadoras en su casa para evitar una doble cobertura de TIC en los estudiantes. Es decir que el estado se encargue de lo residual que no puede ser resuelto por el mercado, bajo una conceptualización de un estado de bienestar con un sistema residual liberal (Esping Andersen, 2000), apoyándose en el “riesgo de clase” (Rosanvallon, 2007): una política de estratificación social focalizada en ayudar a los estratos sociales de riesgo, aquellos que demuestren cierta necesidad. Pero dado que esta política entrega netbooks solo en escuelas públicas de gestión estatal surgen diversas preguntas, ¿se considera a la escuela pública como lo residual y por ello se entregan solamente allí? O siendo que el estado resuelve el acceso a TIC en escuelas de gestión estatal ¿corresponde al mercado resolver el acceso a tecnologías del mercado de educación privada? Volveremos a estos interrogantes en los apartados siguientes.

“¿Y por qué no dan netbooks en las escuelas privadas?”: Sobre la exclusión de escuelas privadas

Hasta aquí, y desde una perspectiva de derechos que tiene como fuente la conceptualización de los Derechos Humanos planteada por las Naciones Unidas, las netbooks como dispositivos que permiten y facilitan la conectividad a Internet serían un objeto al que los ciudadanos deben tener el derecho de acceso. Dentro de este razonamiento se enmarcan otras políticas relacionadas a tecnología como el Plan Sarmiento (para alumnos de escuela primaria), +Simple (para personas mayores de 60 años residentes en CABA, teniendo prioridad quienes no superen el mínimo haber jubilatorio), y otras políticas provinciales focalizadas.¹³ Los destinatarios de estas políticas son los niños y jóvenes en edad escolar y su condición de estudiantes es la cualidad para ser considerados dentro del PCI. Se realiza una reducción de “niño/joven” a “estudiante”, y de estudiante a estudiante de escuelas públicas de gestión estatal.

Continuando con la reflexión anterior surgen algunas cuestiones que se analizarán en este apartado. Si “tener la netbook” es un derecho para los todos los jóvenes estudiantes, ¿por qué están excluidas del PCI las escuelas privadas? Siendo que todas las escuelas en Argentina son públicas (solo que se dividen entre aquellas de gestión privada y gestión estatal) ya que la educación se plantea como responsabilidad del estado, ¿a qué se debe la no inclusión de escuelas privadas en Conectar Igualdad? ¿Se les da a las escuelas públicas por no poder elegir dentro de la oferta educativa pública total (que incluye a la gestión privada), reconociendo que si están fuera de dicha elección es por razones económicas y por lo tanto también estarán fuera del mercado digital? La situación se complejiza al

evidenciar que la elección de una escuela de gestión privada no siempre está relacionada con el nivel socioeconómico familiar, existen escuelas públicas de gestión privada que pertenecen a un sector no lucrativo (como ocurre con algunas escuelas parroquiales) y a la cual concurren jóvenes de hogares en situación de pobreza. En Argentina está comprobado que “la asistencia a las escuelas estatales no es un problema de ingresos, sino de una notable y larvada asignación de ‘públicos escolares’ de diferente condición social” (Gamallo, 2015:25). Entonces cabe preguntarse si la exclusión de escuelas públicas de gestión privada constituye un castigo a lo privado, un incentivo a lo público o un estímulo para quien concurre a una escuela de gestión estatal y no puede sostener económicamente el acceso a TIC. Y si los alumnos, sean de escuela pública o privada, pueden comprarse una computadora (que iguale o supere la calidad del dispositivo entregado por el PCI), ¿se les debería dar igual la netbook?

En este punto es necesario realizar una reflexión particular, en cuanto a clases sociales y consumo a partir del planteamiento de Marshall (2004) que opone ciudadanía (status que prevé igualdad entre los individuos por el hecho de pertenecer a una comunidad) y clases sociales (sistema de desigualdad), para explicar el desarrollo de ambas a través del conflicto. La discusión sobre la posesión de las netbooks plantea una reflexión sobre la clase social en términos no de status sino de consumo. La aparente igualdad de los individuos frente al consumo (todo está disponible para todos, solo hay que pagarlo) es revisado por Néstor García Canclini (1995) quien afirma un cambio de paradigma postulando que el consumo ha modificado el concepto de ciudadanía. En el mercado la satisfacción de necesidades a través de bienes y servicios que estuvieron bajo responsabilidad pública por considerarse derechos, son trasladados de lo público a la esfera privada, de los derechos ciudadanos al consumo, y del estado al mercado. Pero el mercado crea desigualdades y no todas las clases sociales pueden acceder a todos los bienes, sino que esta decisión depende de sus posibilidades económicas. Cuando el problema pasa de las clases a la ciudadanía el estado reemplaza al mercado; es así como en el caso de que se trate de bienes que permiten ejercer un derecho sería responsabilidad estatal el garantizar el acceso al mismo a todas las clases sociales. Por lo tanto si la conectividad es un derecho de la ciudadanía (la cual está compuesta por diferentes clases sociales), sería el estado el que debería disponer las TIC que permitan el acceso a la misma como un “satisfactor desmercantilizado” (Gamallo, 2011). Sin embargo, si la producción del bien netbook es privada pero el estado debe asegurar su acceso, ¿debe reemplazar al mercado en la producción, o asegurarle un comprador más solvente? Esta cuestión no forma parte del presente trabajo pero la compleja relación entre mercado y estado, producción y garantía de acceso, pueden plantearse sobre otros bienes como medicamentos, vacunas y viviendas cuyo acceso también constituye un derecho.

Siguiendo con las preguntas planteadas al comienzo de este apartado, podría plantearse como “injusta” la entrega de netbooks a estudiantes que ya tienen computadoras en su

casa o que tienen la capacidad económica de comprarlas, es decir, estudiantes que ya están incluidos digitalmente. Si el objetivo es la inclusión, y este requisito ya está cumplido, ¿por qué se le entregan las netbooks?¹⁴ Es en este punto en donde la discusión entre mercado y estado vira hacia una reflexión sobre el sistema educativo.

La educación en Argentina es considerada por la Ley 26.206 como un bien público garantizado por el estado, y todas las escuelas se reconocen como públicas, estableciendo la diferenciación en la gestión de las mismas entre públicas y privadas.¹⁵ La educación privada tiene un carácter subsidiario,¹⁶ por lo que debe seguir las disposiciones tomadas por el estado para impartir educación en sus establecimientos. En cuanto a contenidos, curriculum y labor pedagógica no pueden diferir de las escuelas públicas, pero las escuelas privadas también son financiadas en parte por el estado ya que las mismas están subvencionadas. Las subvenciones están asignadas desde fines de los años 40 y surgen de una demanda gremial ya que el estado compensa los salarios docentes (la Planta Orgánico Funcional) para que alcancen el salario docente mínimo. Esta justificación de las subvenciones en la equiparación salarial cambió en la década de 1990, cuando la libertad de elección justificó la asignación de subvenciones (Gamallo, 2015:52-55). En este segundo período “la participación de las escuelas privadas no adoptó la forma institucional de un cuasimercado: la subvención estatal continuó orientada hacia los responsables de los establecimientos (la oferta) y no a través del subsidio a las familias.” (Gamallo, 2015:57).

Desde la primera justificación en la cual las subvenciones fueron planteadas para salarios –no para equipamiento como puede ser una computadora– no sería lógico exigir que el PCI se implemente en escuelas privadas y que allí se entreguen netbooks a los alumnos. Podría argumentarse que esto sería exigirle al estado subvencionar el mobiliario escolar de escuelas públicas de gestión privada. Sin embargo, cuando en un segundo se enfocó la libertad de elección, el reclamo de las escuelas privadas no parece errado. En este sentido en las últimas décadas la escuela de gestión privada en Argentina se ha “publicado” (Gamallo, 2015) pareciéndose cada vez más a la escuela pública, convirtiendo un problema del ámbito privado (la educación pública de gestión privada) en un problema público, y en este sentido esta subvención estatal hacia la oferta escolar constituye una política de privatización de la educación (Gamallo, 2015:16). La queja de las escuelas privadas por su exclusión del PCI estaría además justificada entonces desde la definición de que todas las escuelas son públicas. A partir de esta reflexión, la decisión de excluir a las privadas puede interpretarse como un primer freno o límite estatal a las subvenciones escolares de escuelas privadas y/o una apuesta hacia la gestión pública (la netbook como incentivo para que escojan estas escuelas) dentro de la oferta escolar. Sea cual fuera la razón podemos evidenciar que la discusión sobre la escuela privada va más allá del mercado (que los estudiantes puedan pagar o no la netbook) y se extiende a una reflexión más global sobre el sistema educativo argentino que excede los alcances del presente trabajo.

Retomando la reducción de joven a estudiante, y de estudiante a estudiante de escuelas públicas, excluyendo a las escuelas privadas, se evidencia que este tipo de políticas que focalizan en destinatarios particulares constituyen para tales grupos

un avance, aunque, en perspectiva, supone excluir a otros grupos sociales de la política social. Acá, por tanto, la universalización aparece circunscrita a un público específico. (...) En términos muy esquemáticos, la lógica es la siguiente: los actuales reclamos hacia la universalización (versus la focalización) de las políticas sociales pueden ser atendidos circunscribiendo los objetos de ellas. La propuesta en este caso es, por tanto, universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos (Cunill Grau, 2010:2).

La crítica a la exclusión de escuelas privadas encuentra otra justificación en esta lógica de universalizar el sujeto: que sean “estudiantes de nivel medio”, y una forma de resolver esta exigencia podría ser incluir a estas escuelas dentro del PCI solo en algunos aspectos, en cuanto a contenidos, asistencia técnica y pedagógica por ejemplo, ya que una política universal no tiene por qué abarcar todos los aspectos para ejercer ese derecho (Cunill Grau, 2010). Suponiendo que la provisión de dispositivos tecnológicos está saldada en la educación privada, asistir en cuanto al uso y la apropiación de TIC en educación sería un paso para dotar a esa infraestructura técnica del contenido educativo que el Ministerio de Educación solicita a todo establecimiento educativo (público y privado) ya que depende del estado la reglamentación y regulación de la educación digital de escuelas privadas. Nuevamente la discusión se da en el sistema educativo argentino. Siendo que ha sido una política implementada en cierta forma “desde afuera” de la educación (a partir del ANSES), no genera los conflictos y las reflexiones necesarias sobre el currículum y la estructura escolar que dan cuenta de la desconexión con la arista pedagógico-educativa de Conectar Igualdad.

“¿Pero es un programa de educación o de entregar netbooks?”: Sobre la conceptualización de la política

Se señaló al comienzo de este trabajo que el PCI se inició en el año 2010 como un programa de la ANSES, un organismo de seguridad social, y como parte de un “escenario de inclusión social” se presentó articulado a un proceso más amplio en donde se incluía por ejemplo a la AUH (Asignación Universal por Hijo). La inclusión social en general, y la inclusión digital en particular a la cual apuntaba dicha política, fue hasta el 2016/2017 el objetivo del PCI, que establecía como uno de sus objetivos “el impacto

social de una política universal de inclusión educativa” y “disminuir las brechas de alfabetización digital de la población” (Res. 123-10 Anexo 1). Sin embargo ANSES no disponía de mecanismos institucionales que pudieran abordar los objetivos educativos del plan. Una vez más “la legislación, en lugar de constituir el paso decisivo para poner en práctica inmediatamente una política educativa o sanitaria, adquiere cada vez más el carácter de una declaración de principios generales que se espera que se pongan en práctica algún día” (Marshall, 2004: 329).

El hecho de que fuera ANSES la institución encargada de la distribución de netbooks es un nudo a problematizar –ya que no es una institución educativa– pero que será tarea de futuros trabajos que focalicen en los actores institucionales presentes en el PCI.

Con el Decreto 1239/2016, el PCI pasó a depender del Ministerio de Educación y Deportes, “como parte fundamental de todas las políticas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)” siendo parte del PLANIED, el Plan Nacional Integral de Educación Digital. Si bien en esta nueva etapa el decreto de traspaso hace referencia al objetivo de acortar la brecha digital, se enuncia como objetivo para 2017 fortalecer el uso pedagógico de las netbooks poniendo el acento en la dimensión educativa, falencia que tuvo esta política cuando estuvo inscrita en el ANSES. Este decreto reconoce a Educ.ar¹⁷ como el “ámbito más propicio” para el PCI mientras que el reconoce que el Ministerio de Educación es “es su ámbito natural” (Comunicación de traspaso, 2016).

Como hipótesis a trabajar a futuro, considero que este traspaso expone la tensión entre distintas concepciones del PCI en relación a la perspectiva de derechos. En la etapa de ANSES el PCI fue una política enfocada en la inclusión digital de los beneficiarios llevada a cabo desde la perspectiva de las Naciones Unidas expuesta más arriba, como un derecho humano. En cambio en la etapa posterior en que el PCI es manejado por el Ministerio de Educación el foco habría estado puesto en la formación; la conceptualización del derecho se acerca a la perspectiva del Banco Mundial en la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de políticas públicas que potencien las capacidades individuales.

A este panorama se suma la complejidad de analizar una política pública que no asume un marco normativo definido y ha cambiado de instituciones sin profundizar en la implementación de dicha política. Asimismo la información escasa y fragmentada sobre el programa no permite desarrollar la rendición de cuentas por la institución que lleva adelante la política. Esta responsabilización frente a la ciudadanía se ejerce de forma *online* mediante la ayuda a resolver problemas técnicos, de registro o de utilización de las netbooks, pero no a dar cuenta del proceso de implementación del programa.¹⁸

El mecanismo de rendición de cuentas llevado adelante por esta reflexión ha sido un recurso de exigibilidad amparado en la Ley de Derecho a la Información n° 27.275 que presume pública toda información estatal y regula los pedidos de la misma estableciendo que “se podrá realizar por escrito o por medios electrónicos y sin ninguna formalidad a excepción de la identidad del solicitante, la identificación clara de la información que se solicita y los datos de contacto del solicitante, a los fines de enviarle la información solicitada o anunciarle que está disponible”, que “los sujetos obligados deben brindar la información solicitada en forma completa”, y que “toda solicitud de información pública requerida en los términos de la presente ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.” Este mecanismo de “justiciabilidad o exigibilidad judicial” descrito por Abramovich y Pautassi (2006: 21) tardó más de un mes en generar una respuesta del organismo en cuestión sobrepasando lo dictado por la ley, por lo tanto no podemos decir que la rendición de cuentas funcione correctamente en el caso del PCI.

En momentos de elaboración del presente artículo surgió nueva información sobre el PCI. Mediante el Decreto 386/2018 se planteó la creación del Plan Aprender Conectados (PAC) definido como

una propuesta integral de innovación pedagógica y tecnológica que comprenderá como núcleos centrales, el desarrollo de contenidos, el equipamiento tecnológico, la conectividad y la formación docente, que ayude tanto al desarrollo de las competencias de educación digital, como de las capacidades y saberes fundamentales (Art. 1)

Esta propuesta pedagógica integral se plantea desde el decreto introducir el aprendizaje de programación y robótica en los alumnos y su implementación “va a requerir de una infraestructura y equipamiento tecnológico mucho más poderoso que el brindado actualmente por el «PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD. COM.AR» (Decreto 386/2018). Asimismo el artículo 6 del decreto modifica el objeto del PCI, cuyo fin será el de “dotar a los establecimientos educativos oficiales del equipamiento tecnológico que el PLAN APRENDER CONECTADOS requiera para su implementación.” Dentro de este documento se afirma que a 8 años de la creación del PCI, el concepto de brecha digital mutó y “la mera entrega de equipamiento dejó de ser suficiente” por lo que un proyecto pedagógico de alfabetización digital –como el PAC– es necesario. Esta reducción del PCI a la entrega de netbooks parece ser la concepción que el gobierno actual tiene de dicha política pública.

La creación del PAC planteará nuevos interrogantes, y una necesaria comparación con el PCI, tarea que no es posible realizar dentro de los márgenes del presente trabajo y en ausencia de documentación que explicita su implementación, objetivos o alcance.

Conclusión

En este trabajo se analizó el Plan Conectar Igualdad desde una perspectiva de derechos, focalizando en diferentes cuestiones como por qué es un derecho tener acceso a TIC, la discusión sobre el merecimiento de la netbook y la exclusión de las escuelas públicas de gestión privada. La creación del PAC presenta un nuevo escenario que en su implementación podría significar un fortalecimiento pedagógico del PCI o su reducción a política de entrega de netbooks. Queda pendiente plantear ciertas cuestiones a analizar en el futuro sobre la relación entre el PCI y el PAC, sobre qué enfoque diferente tendrá esta nueva política pública para generar mejores resultados en lo educativo. Asimismo, dada la poca información actual sobre el PCI ¿cómo podemos saber si las netbooks se siguen entregando con igual asiduidad si ya no se puede acceder al contador de netbooks entregadas desde la web? ¿cómo confiar en este supuesto nuevo enfoque de una política pública que achicó los mecanismos de rendición de cuentas para evaluarla? Todas estas preguntas sin respuestas son las que debemos intentar responder, para poder evaluar los cambios del PCI y conocer el estado actual de esta política pública en relación a la creación del PAC. Solo evaluando y reflexionando en las políticas actuales nos permitirá avanzar en la creación de mejores políticas públicas de inclusión tecnológica en el futuro.

Anexos

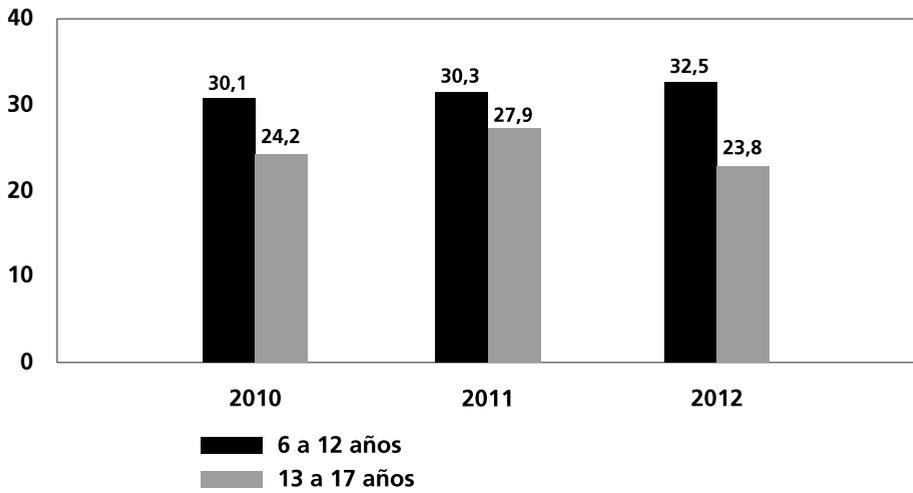
Anexo 1: Metas del Plan Conectar Igualdad.

Relevado el 28-06-2015 en <http://www.conectarigualdad.gob.ar/seccion/sobre-programa-6> 27-09-2016 Actualmente la página web ha sido dada de baja.

Metas del Plan Conectar Igualdad

- Promover la igualdad de oportunidades entre todos los jóvenes del país, al brindarles un instrumento que permita achicar la brecha digital.
- Construir una política universal de inclusión digital de alcance federal.
- Garantizar el acceso de todos a los mejores recursos tecnológicos y a la información.
- Formar sujetos responsables, capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos en un mundo en permanente cambio.
- Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación. En este sentido, brindarles a los alumnos las mayores posibilidades de inserción laboral.
- Mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje a través de la modificación de las formas de trabajo en el aula y en la escuela a partir del uso de las TIC.
- Incorporar y comprometer a las familias para que participen activamente del proceso de aprendizaje de los alumnos.
- Promover el fortalecimiento de la formación de los docentes para el aprovechamiento de las TIC en el aula.

Anexo 2



Fuente: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/AUH_integrado_03.pdf

¹ Los objetivos sociales se refieren a aquellos que apuntan a reducir brechas sociales y digitales, tanto en los alumnos como en las familias y comunidades donde se insertan, los objetivos educativos son los que apuntan a facilitar nuevas prácticas educativas y mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, y los objetivos económicos se centran en el papel que estos programas tienen en los procesos de producción ligado a la capacitación laboral de los estudiantes.

² Varias notas periodísticas se enfocaron en la distribución de netbooks como eje central del PCI y solo relatan los cambios o resultados en torno a dicho objeto -relevado el 15/5/2019 en <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-otra-herencia-que-hizo-macri-con-los-programas-mas-emblematicos-de-la-administracion-kirchnerista-nid2188739> -, incluso fotografías que se volvieron virales como la de un jóvenes cartonero utilizando la netbook del PCI - relevado el 15/5/2019 en <http://www.tucumanoticias.com.ar/noticia/educacion/conectar-igualdad-se-cumplen-6-anos-de-una-foto-que-se-volvio-viral-193053.html> - compartida por el entonces Director de ANSES y ahora diputado Diego Bossio- relevado el 15/5/2019 en <https://twitter.com/diegobossio/status/327536115542286336?lang=es> -.

³ Diferentes especialistas han manifestado el cierre de la brecha digital gracias a la distribución de netbooks, como aspecto central del PCI. Por ejemplo, Marina Moguillansky (relevado el 8/5/2019 en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/conectar-igualdad-el-impacto-que-tuvo-el-plan-y-las-consecuencias-de-su-cierre>) o Susana Finkelievich (relevado el 15/5/2019 en <https://www.unoentrerios.com.ar/la-provincia/el-adios-las-netbooks-un-nuevo-e-incierto-rumbo-y-la-falta-politicas-estado-n1609818.html>) entre otros.

⁴ Aunque los resultados no fueron publicados, varios modelos de encuesta -para docentes, para directivos, para estudiantes, para referentes técnicos escolares- y una ficha de escuela están disponibles en <http://www.bnm.me.gov.ar/catalogo/Record/000227298>. Relevado el 14/5/2019

⁵ Declaración del Relator Especial de la ONU, Frank La Rue, en la sesión 17 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (16 de mayo del 2011) dentro del informe Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. Relevado el 21/03/2018 en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

⁶ De las numerosas publicaciones de dichos organismos, se sugieren las siguientes que fueron trabajadas por la autora de este artículo: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003) Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe, LC/G.2195/Rev. 1-P, Santiago de Chile. Cristia, Julian, Cueto, Santiago, Ibarra, Pablo, Santiago, Ana y Severin, Eugenio (2012) Tecnología y desarrollo infantil: Evidencia del programa 'Una computadora por niño'. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre 2012. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-304. Consultado el 13/05/2018 en http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-depublicacion,3169.html?pub_id=IDB-WP-304 Katzman, Rubén (2010): Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo. CEPAL:Lugo. Marés Serra, L., Pomiés, P., Sagol, C. y Zapata, C. (2012). Panorama regional de estrategias uno a uno: América Latina + el caso de Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Sunkel, Guillermo (2006) Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la educación de América Latina. Una exploración de indicadores. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Consultado el 13/05/2018 en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/9/27849/P27849.xml&xml=/socinfo/tpl /p38f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl> Vacchieri, Ariana (2013) "Estado del arte sobre la gestión de las políticas de integración de computadoras y dispositivos móviles en los sistemas educativos" en Programa TIC y Educación Básica. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Consultado el 13/05/2018 en http://www.unicef.org/argentina/spanish/educacion_Estado_arte_gestion_politicas.pdf

⁷ La inclusión digital -el tipo de inclusión al cual apunta el PCI- es multidimensional: un "conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades locales en las redes digitales públicas, en cada país y en la región. Abarca el adiestramiento y el incentivo para desarrollar herramientas nuevas como por ejemplo software de fuente abierta" Lago Martínez, 2012:208-209).

⁸ Relevado el 6/03/2018 en <http://planied.educ.ar/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes/>

⁹ Mediáticamente diferentes cuestionamientos por la "acumulación de netbooks en las direcciones de las escuelas y en los depósitos de los servicios técnicos", las afirmaciones de que las "netbooks están fuera de funcionamiento, rotas, bloqueadas o a la espera del técnico" y que "las netbooks son un dispositivo obsoleto en el mundo", la exclusión de escuelas medias de gestión privada (Relevado el 18/2/2019 en <https://www.lanacion.com.ar/1757467-desconectar-igualdad-un-programa-que-inspiro-elogios-pero-hoy-recibe-criticas>), la conceptualización de la distribución de netbooks como un "regalo" del gobierno o las denuncias de venta ilegal de dichos dispositivos (<https://www.lmneuquen.com/anses-denuncia-casos-venta-ilegal-netbooks-que-regala-el-gobierno-n118706>)

¹⁰ En la sociedad civil existe una concepción de que Conectar Igualdad “regala” netbooks a estudiantes que “no se las merecen”.

¹¹ El hecho observado por quien escribe ocurrió el Colegio n°13 DE 18 de CABA. Se realizó un “día de entrega de netbooks” en donde los padres debían concurrir para recibir los equipos. Además de explicarle a cada familia algunos puntos del programa y la importancia del cuidado de la netbook, los directivos aprovecharon la situación para “agarrar” a padres que no se acercaban a la escuela cuando eran citados por el comportamiento de sus hijos.

¹² Se rastreó desde opiniones de especialistas en los medios aclarando que la tecnología puede ser perjudicial para los alumnos (Cfr. Entrevista a Alejandro Ganimian en Clarín el 29/7/2018, consultado el 11/7/2019 en https://www.clarin.com/opinion/alejandra-ganimian-entregar-netbooks-escuelas-efectos-positivos-casos-negativo_0_rjpA72ENX.html) hasta denuncias de venta de las netbooks (Vease “La venta de netbooks del Gobierno continúa sin impedimentos” nota de El Ancastró.com del 3/4/2018. Consultada el 11/7/2019 en <https://www.elancastró.com.ar/info-gral/2018/4/3/la-venta-de-netbooks-del-gobierno-continua-sin-impedimentos-366777.html>) y hasta el comentario del actual Presidente Mauricio Macri sobre lo “absurdo” de repartir netbooks sin internet, comparándolo con repartir carne y no tener parrilla para hacer un asado (Consultado el 16/7/2019 en <https://www.lmneuquen.com/para-macri-la-entrega-netbooks-era-lo-mismo-que-repartir-asado-n634415>).

¹³ Relevado el 26/02/2018 en <http://www.buenosaires.gob.ar/massimple/participaportutablet>

¹⁴ A modo de ejemplo, citamos al secretario general del Sindicato de Docentes Particulares de Rosario (Sadop), Martín Lucero quien dijo al diario La Capital el 24/06/2014 “Es injusto que las netbooks se entreguen por escuela y no por necesidad del alumno”. La nota afirma: “Es un acto de injusticia muy grande que lo que determine la entrega o no de una netbook sea la gestión de la escuela y no la necesidad del chico”, dijo sobre cómo llegan estas computadoras a los alumnos. El plan nacional prevé la entrega de estas máquinas a los estudiantes secundarios de todo el país que asisten a las escuelas públicas, gestionadas por el estado. Además recordó que no se explica que el mismo estado reconozca la Asignación Universal por Hijo (AUH) pero no la entrega de estas herramientas.” Relevado el 27/02/2018 en <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/es-injusto-que-las-netbooks-se-entreguen-escuela-y-no-necesidad-del-alumno-n451807.html>

¹⁵ Artículo 2º.- La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. Artículo 12º.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales

¹⁶ Artículo 62o.- Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos a la autorización, reconocimiento y supervisión de las autoridades educativas jurisdiccionales correspondientes (Ley Nacional de Educación N°26.206).

¹⁷ Educ.ar es una sociedad del estado que además de administrar el sitio del mismo nombre ofreciendo recursos didácticos a docentes y estudiantes, ejecuta políticas educativas de integración de TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en el sistema educativo argentino. Es por ello que el documento de traspaso a Educ.ar de Conectar Igualdad justifica al sitio como el ámbito propicio para ejecutar dicha política.

¹⁸ Desde la web <http://planied.educ.ar/red-nacional/red-nacional/se-podían-consultar-datos-generales-del-PCI> como orientaciones pedagógicas del plan y preguntas frecuentes sobre la netbook, pero no hay datos de la implementación, números de netbooks entregadas, datos cuantitativos, inversión o planificación a futuro de cómo continuará el desarrollo del PCI. Relevado el 1-3-2018, actualmente esta web ha sido dada de baja.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En V. Abramovich y L. Pautassi, comps.

La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos. Buenos Aires: Editores del Puerto, págs. 279-340.

Castells, Manuel (2002) *La era de la información. La sociedad red* (Vol. I). México, D.F.: Siglo XXI editores.

Ceballos, Dardo (2011) *Seguimiento y Evaluación del Programa Conectar Igualdad.* Universidad Nacional de Rosario. Consultado el 14/5/2019 en https://www.redaprenderycambiar.com.ar/wp-content/archivos/Presentacion_PCI_TipsTICs.pdf

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011) *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL, Cuadernos de la CEPAL N°95.

Cunill Grau, Nuria (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 46. Consultado el 10/7/2019 en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>

Dughera, Lucila (2015) “De Internet, computadoras portátiles, softwares y contenidos. Un análisis comparativo de planes “una computadora, un alumno” en tres provincias de la Argentina.” Tesis Presentada para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Buenos Aires. Buenos Aires. Disponible en <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2016/02/Tesis-Doctoral-Dughera-Final-con-car%C3%A1tula.pdf>

Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías post-industriales.* Ariel. Barcelona.

Gamallo, Gustavo, 2011, “Mercantilización del bienestar. Hogares pobres y escuelas privadas” en *RIIM. Revista Instituciones, Ideas y Mercados* N°5:189 a 223.

Gamallo, Gustavo (2015) La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP* [online] vol.9, N°1:43-74.

García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.

Kozma, Robert B. (2008): “Comparative Analysis of Policies for ICT in Education Center for Technology in Learning”, en J. Voogt y G. Knezek (eds.), *International handbook of information technology in primary and secondary education*. Berlín: Springer Science. Disponible en: <http://robertkozma.com/?q=node/5>

Lago Martínez, Silvia (2012) “Inclusión digital en la educación pública argentina. El Programa Conectar Igualdad”, *Revista Educación y Pedagogía* (Universidad de Antioquia) vol. 24 N° 62, enero-abril, 2012, pp. 205-218. Disponible en <http://metodologiadelainvestigacion.sociales.uba.ar/files/2014/08/Lago-Martinez-Inclusion-digital.pdf>

Marshall, Thomas H. (2004) *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires [edición original 1950].

Ministerio de Educación de la Nación (2011) *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence=1> Consultado el 14/5/2019

Ministerio de Educación de la Nación (2012) *Los usos de las TIC en la vida cotidiana de los estudiantes de Conectar Igualdad*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_las_tics_en_la_vida_cotidiana_de_los_estudiantes_de_conectar_igualdad.pdf Consultado el 14/5/2019

Ministerio de Educación de la Nación (2012) Primera etapa de la distribución de las netbooks. Evaluación y Seguimiento Percepciones, logros, desafíos, recomendaciones. Consultado el 14/5/2019 en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003619.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación (2012). Avances del Programa Conectar Igualdad. Ministerio de Educación de la Nación. Consultado el 11/7/2019 en http://seguimientoconectar.educ.ar/sites/default/files/avances_pci_final.pdf

Ministerio de Educación de la Nación (2015) *Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad Segunda etapa*. http://repositoriorecursos-download.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=97600fab-80f2-4245-abe6-85b2f6308687&rec_id=126462 Consultado el 14/5/2019.

Rosanvallon, Pierre (2007) “Democracia y Desconfianza”. En *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, págs.19-42.

Salvia, Agustín (2011) *Cobertura, Alcances E Impacto De La Cobertura, Alcances E Impacto De La Asignación Universal Asignación Universal por Hijo/Pensiones No Contributivas Hijo/Pensiones No Contributivas Sobre La Infancia Urbana En Sobre La Infancia Urbana en Argentina 2007-2010*. Informe especial. Programa Observatorio De La Deuda Social Argentina. Buenos Aires (Abril). Consultado el 17/5/2019 en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Informe_AUH.pdf

Salvia, Agustín, Bianca Musante y Alejandro Mendoza Jaramillo (2013). *Análisis De Impacto De La AUH En Materia De Inseguridad Alimentaria Y Déficit Educativo*. Buenos Aires (Mayo). Consultado el 17/5/2019 en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/AUH_integrado_03.pdf

Severin, Eugenio y Christine Capota (2011) “La computación uno a uno: nuevas perspectivas”, *Revista Iberoamericana de Educación* 56: 31-48

Zukerfeld, Mariano y Sebastián Benítez Larghi (2015) “Flujos de conocimientos, tecnologías digitales y actores sociales en la educación secundaria. Un análisis socio-técnico de las capas del Programa Conectar Igualdad.” Informe final. Código de la propuesta: 01_06_33 CIECTIC. Consorcio Universidad Maimónides y Universidad Nacional de La Plata.

Leyes y Comunicaciones Oficiales

Anexo 1 “Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad” de la Resolución CFE N° 123/10. Consultada el 6/03/2018 en http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10_01.pdf

Anexo 2 “Manual operativo para la gestión institucional del Programa Conectar Igualdad” de la Resolución CFE 227/14. Consultado el 6/03/2018 en http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res14/227-14_01.pdf

Comunicación de traspaso https://www.anses.gob.ar/archivos/gacetilla/CI_Traspaso.pdf

Decreto de Creación del PCI. Decreto 459/2010 Consultado el 6/03/2018 en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/14691.pdf>

Decreto 386/2018 Creación del Plan Aprender Conectados. Consultado el 16/05/2018 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/309610/norma.htm>

Ley de Derecho a la Información n° 27275. Consultada el 22/02/2018 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Ley de Educación Nacional 26.206. Consultada el 22/02/2018 en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Ley 27.078 ARGENTINA DIGITAL (Boletín Oficial N° 33.034, 19/12/14) Consultada el 23/04/2018 en https://www.enacom.gob.ar/ley-27-078_p2707

Resolución CFE N° 123/10. Consultada el 6/03/2018 en <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10.pdf>

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. Sesión 17 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (16 de mayo del 2011). Relevado el 21/03/2018 en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

OEA R50/11. Comunicado de prensa: Relatorías de libertad de expresión emiten declaración conjunta acerca de internet. Relevado el 21/03/2018 en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=848>

Cómo citar este artículo:

Victoria Matozo (2019) “Conectar Igualdad: de política social a política educativa”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 201-225

Reseña

Guillermo Caviazca

Los pueblos indígenas y la cuestión nacional. Valentín Sayhueque y la construcción del Estado en la Patagonia

Buenos Aires: Punto de Encuentro. Primera edición, 2019. 238 págs.

ISBN 978-987-4465-14-6

Reseña de Carlos Humberto Silva
Universidad Nacional de La Plata

Uno de los primeros cometidos de todo Estado nuevo es el control del territorio sobre el que la fórmula de poder que lo conduce ejerce dominio. Ello implica ante todo la delimitación de las fronteras externas; se alcanza mediante guerras, celebración de tratados, usos inveterados, adopción de las fronteras intercoloniales trazadas por las antiguas metrópolis (en la América hispano-lusitana: el *uti possidetis* de 1810) o una combinación de todo eso. También existen, durante cierto periodo, “fronteras internas”: las que derivan de la existencia de grupos de población que compiten con el estado por el control de porciones del territorio sobre las que reclama soberanía. Con pocas excepciones la respuesta estatal a las fronteras internas ha sido el avasallamiento o aniquilación de sus pobladores y la subordinación social e invisibilización cultural de los sobrevivientes.

El libro de Guillermo Caviaasca estudia el proceso a través del cual, a lo largo del siglo diecinueve, el Estado argentino estableció su soberanía –el territorio como ámbito de dominación– e impulsó la expansión capitalista –el territorio como espacio de la acumulación– en la Patagonia argentina. Recurre a fuentes primarias y secundarias, las analiza con rigurosidad y propone una interpretación original que sintetiza la complejidad del asunto estudiado. Caviaasca explica con argumentación sólida los hechos, acciones y procesos que derivarían en la constitución efectiva del Estado argentino; destaca el carácter contingente de mucho de lo que tuvo lugar en cuanto producto de decisiones de actores que se desempeñaban en contextos dados, con acceso a determinados recursos y con específicas y diferenciadas estructuras de sentido.

Frente a la imagen de homogeneidad de esos pueblos, compartida tanto por el discurso de la confrontación estatal como por la literatura romántica, la obra destaca la heterogeneidad de tribus, grupos, jefaturas, algunas originarias de lo que hoy es Argentina, otras que migraban desde lo que hoy es Chile: tehuelches, boroganos, puelches, peuenches, ranqueles, huiliches. Esa heterogeneidad se manifestaba en frecuentes luchas en torno a la tierra y el control del entramado del intercambio comercial y de negociación regional. Las relaciones entre jefaturas oscilaban entre convivencia y confrontaciones. Igual que en los grandes imperios azteca, maya e inca, alternaban conquistas y enfrentamientos por recursos y saqueos, y coexistencia a través del comercio, las alianzas matrimoniales o el enfrentamiento a un enemigo común. La diversidad se advierte asimismo en los alineamientos que diferentes jefaturas tomaron respecto de las confrontaciones político-militares que tenían lugar en el Estado. En el conflicto federales vs. unitarios las tribus parecen haberse llevado mejor con los primeros, pero simultáneamente otras se alinearon del lado unitario; con frecuencia ambos lados del combate contaron con el involucramiento de guerreros indígenas. Esto no significa, señala con razón el autor, que los aborígenes eran “tontos” ni “manipulados”; *“por el contrario, señalamos que jugaban sus intereses al interior de la historia nacional”* (pág. 223).

Las estrategias desarrolladas por las diferentes jefaturas en sus relaciones con el Estado obedecieron en efecto a una variedad de circunstancias y factores. El gran cacicazgo de Valentín Sayhueque, instalado en la hoy provincia del Neuquén y el alto valle del Río Negro (“el País de las Manzanas”) contaba con condiciones ecológicas para cierto desarrollo de la agricultura de recolección que complementaba la dependencia de las “raciones” periódicamente entregadas por el Estado, y una mejor posición geográfica en las vías de comercio con el otro lado de los Andes. Esto no convirtió a su pueblo en sedentario pero redujo la necesidad del recurso al saqueo y al malón como medios de consecución de recursos (ganado caballar y vacuno, bebidas, etc.); puede interpretarse que la posición negociadora que mantuvo hasta la embestida militar de la década de 1870 obedecía a esta mayor disponibilidad de alternativas, que favorecían una mejor interlocución con el poder estatal; ésta a su turno reforzaba la autoridad del Gran Cacique

ante su propia gente. No fue el caso de Juan Calfucurá. Instalado en las Salinas Grandes, ambiente hostil a cualquier actividad productiva con las técnicas de la época, por lo tanto mucho más dependiente de las entregas de recursos, con vías comerciales menos fluidas hacia Chile o hacia la colonia galesa muy al sur, las tácticas guerreras -del malón por un lado y el ejército de frontera por el otro- tuvieron un peso comparativamente mayor en la matriz de relaciones de convivencia tolerada.

Caviaasca destaca la existencia a lo largo del siglo de variados modos de relación entre el Estado en proceso de formación y las jefaturas indígenas, antes de llegar a la acción militar de aniquilación. Diversos factores habrían incidido en esas variaciones; en contextos de baja institucionalidad, parece haber tenido relevancia el papel de los funcionarios que en diferentes momentos actuaron sobre el terreno: tanto quienes se desempeñaban desde Patagones como principal centro administrativo, como por los jefes militares de los cuerpos armados. La observancia de los tratados, la periodicidad de la entrega de “raciones”, la realización de expediciones punitivas, la tolerancia estatal respecto de las redes de comercio trasandino hacia donde derivaba parte de las “raciones”, tenían vigencia efectiva de acuerdo a las percepciones y criterios operativos de los representantes del Estado, no menos que a la disposición de las tribus y sus jefes.

El libro sugiere que, en general, la coexistencia fue más armoniosa antes que después de Caseros, aunque podría argumentarse que antes de Caseros no podía hablarse de un estado propiamente tal. Sea como fuere, se advierte que el trato benevolente al mismo tiempo que autoritario que Rosas dispensaba a los pueblos aborígenes coincidía en grandes rasgos con la imagen tribal de la formación y ejercicio del poder del cacique en su combinación de dispensa de favores y mando férreo respecto de las jefaturas menores que le estaban subordinadas. De acuerdo al autor había una cierta autonomía de las tribus, pero dentro de un marco de subordinación a la dinámica formativa del Estado. En ese marco general los grandes caciques apelaban a diferentes estilos y modos de relación con el poder estatal, orientadas claramente a una estrategia de sobrevivencia ante la evidente asimetría de recursos de poder. Comercio, “raciones”, malones y saqueos, toma de cautivos y cautivas, integraron en distintos momentos y circunstancias esa estrategia, con el fondo de una enemistad de principio de los actores que se desempeñaban en el Estado hacia las tribus que se resistían a la sedentarización y por lo tanto a una delimitación física de la superficie ocupada. Esa enemistad -*esencial* en el sentido schmittiano- habría de habilitar que una vez constituido plenamente el Estado -incluyendo el fin de la guerra contra Paraguay, el aplastamiento de las rebeliones provinciales, el sarmientino “no ahorrar sangre de gauchos”, la mayor profesionalización militar, el desarrollo de las finanzas públicas-, la guerra de aniquilación se instalara como eje de la estrategia estatal en la Patagonia.

El libro de Guillermo Caviaasca pone de relieve la dimensión geopolítica de la conquista militar de esa vasta región. En la época en que la ofensiva final fue emprendida

y culminada, el capitalismo mercantil había mutado en capitalismo imperialista. El gran reparto del mundo había llegado a su fin; ya no quedaban en el mundo áreas geográficas por ocupar: ni en África, ni en Asia, ni en Oceanía, ni en América. Estados Unidos había emprendido la conquista militar del medio oeste, abriendo las nuevas tierras a la economía agropecuaria, instalando poblaciones de origen europeo, subordinando social y culturalmente a los pueblos originarios sobrevivientes a la ofensiva militar. Enfrente de la Patagonia, el Reino Unido había instalado una colonia al apoderarse de las Islas Malvinas y no era descabellado suponer que el asalto siguiente sería hacia tierra firme, sobre una Patagonia desprotegida. En Chile había culminado la embestida militar contra los pobladores de la Araucanía. Además del control del territorio físico y el consiguiente ejercicio de soberanía, el objetivo que estaba en la mira del estado era poner esas tierras a disposición de las nuevas formas capitalistas de producción, con la penetración de instituciones financieras, contratación de empréstitos, desarrollo de infraestructura, aplicación de nuevas técnicas de cría y cultivo, importación de población ya formada en la disciplina de la organización capitalista; tierras que ya estaban ocupadas y pobladas. Aunque con baja densidad demográfica, el “desierto” no lo era.

La “conquista del desierto” consistió en la implantación de la soberanía estatal sobre la totalidad de su geografía –completando lo que desde 1810 venía desarrollándose en el noreste y el noroeste– y simultáneamente en la apropiación de las tierras conquistadas por beneficio de una nueva oligarquía surgida de esa conquista. “*La discusión real* –escribe Caviasca– *era qué relaciones de producción se iban a establecer en la región, o más bien cómo y qué tipo de relaciones de producción capitalistas se implantarían en el campo, qué formas de propiedad dentro de ellas, qué penetración del capital extranjero iba a darse, qué grado de desarrollo económico se produciría y qué integración se daría a la producción*” (pág. 219). Las formaciones sociales de las jefaturas pampeanas y patagónicas, basadas en sistemas comunitarios, relaciones de parentesco, criterios de estatus y reciprocidad, resultaron incompatibles con la dinámica avasalladora del capitalismo que, una vez más, recurrió al poder coactivo del Estado para instalarse en los escenarios así conquistados. Sobre la base de la derrota militar las comunidades indígenas fueron reducidas a una sumatoria de individuos; el “indio salvaje”, forzado a hacerse sedentario, se convirtió en “individuo civilizado” y muy posteriormente en ciudadano; fue integrado a la nueva organización socioeconómica como peón de estancia y, también posteriormente y como resultado del desarrollo capitalista, como obrero; ideológicamente, fue homogeneizado y su especificidad étnico-cultural diluida e invisibilizada en el conjunto de la Nación. Nada de ello habría de ocurrir sin atravesar conflictos y violencias.

Además de sus méritos en el estudio del caso, el libro de Guillermo Caviasca aporta elementos para nutrir el debate en la ciencia política y la teoría del estado, sobre los orígenes reales del Estado y el mito liberal del contrato social. Motivo adicional para celebrar su publicación y recomendar su lectura.

Reseña

Gustavo Blutman y Horacio Cao

El Futuro del Estado, escenarios en disputa hacia el año 2030

Prólogo de *Carles Ramio*.

Buenos Aires: Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Primera edición, 2019. 281 páginas. ISBN 978-987-741-113-3

Reseña de Isidoro Luis Feldman
CIAP-UBA

Este libro es fruto de un trabajo de investigación de gran rigor teórico, conceptual y metodológico. Hablar del futuro es a la vez importante y difícil. Importante, porque el futuro alude al Proyecto, concepto fundacional que impulsa el desarrollo de naciones, comunidades e individuos. Difícil, porque la dinámica social es vertiginosa y los «cisnes negros» son cada día más frecuentes.

Aun así, los autores trabajaron con maestría académica los dos elementos centrales a tener en cuenta cuando se habla de futuro: visión y escenarios. En síntesis, aquello que se quiere alcanzar en el futuro y lo que probablemente pueda ocurrir en el transcurso de un camino que va del hoy al mañana. Ideología, conceptos, teoría y metodología están expuestos en el libro de manera sistemática, junto a una buena descripción de utopías y distopías de tres tipos ideales de futuro: el Dogma Vigente (ortodoxia), el Camino Sinuoso (heterodoxia reformista) y el Regreso al Futuro (heterodoxia radical).

El objetivo central, tal como se lo puede ver en la Introducción, es construir escenarios alternativos para el Estado argentino al 2030. Para ello, el libro desarrolla sus planteos teóricos, conceptuales y metodológicos en cuatro partes y un capítulo final de conclusiones.

La primera parte, *El enigma del Futuro*, aporta definiciones sobre prospectiva, distinguiendo entre lo que el estado del arte considera prospectiva y otros enfoques que deben descartarse. Los autores destacan que “*la prospectiva se presenta como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir. Esto contempla la construcción de escenarios alternativos y la mirada optimista y pesimista sobre ellos*”. Una de las mejores definiciones afirma “*la prospectiva (...) supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en el dialogo fundamentado en hechos y datos*” (Medina Vázquez).

En definitiva, los autores ven la prospectiva como un proceso intelectual por el cual se representan los futuros posibles, identificando cuales de ellos tienen mayores probabilidades de acontecer y cual de todos ellos es el preferido por analistas y actores sociales en juego. Así, se enumeran prácticas de lo que no debe considerarse prospectiva: pronosticar, predecir, adivinar y profetizar. Adicionalmente, el libro hace una reseña de las principales escuelas prospectivas. Todo ello contribuye a formar una idea general sobre esos enfoques históricos y líneas de trabajo más contemporáneas. Para ello, se identifican cuatro conceptos metodológicos clave habitualmente utilizados en este campo disciplinario: evidencia, experticia, interacción y creatividad.

Estos conceptos llevan, según los casos, a la utilización de información cuantitativa y métodos econométricos (evidencia); a la opinión de expertos (experticia); a la consulta participativa (interacción); y a las propuestas novedosas (creatividad), para construir modelos de futuro.

Finalmente, la primera parte llega a planteos metodológicos medulares: la definición del futuro y los deseos; la noción de utopía y distopía.

En cuanto al futuro y los deseos, se señala que “*es difícil establecer una concatenación necesaria entre el presente y el futuro*”, atribuyendo las limitaciones de la capacidad predictiva a tres factores: “*las restricciones para obtener y gestionar información; las limitaciones de desarrollos conceptuales y la capacidad asociada a ellos para procesar y analizar información; la existencia del azar*”. Por lo tanto, “*el futuro no tiene el carácter de necesario, ni tiene una única trayectoria posible*”. Aun así, agregan que “*aunque la mirada no pretende ser infalible, si postula que hay ciertas características que permiten anticipar la ocurrencia de fenómenos y la posibilidad de adelantar, con algún grado de factibilidad, un itinerario de la vida social*”. Este pensamiento resulta central en métodos de anticipación utilizados contemporáneamente en todos los emprendimientos de planificación estratégica, donde se explicita una visión de futuro, las amenazas y oportunidades que potencialmente pueden aparecer en la trayectoria, y las estrategias/acciones para alcanzar la visión de manera efectiva.

Las vertientes metodológicas más reconocidas tienden a rechazar la construcción de prospectivas tecnocráticas (de gabinete) y recomiendan los trabajos que articulan la opinión experta con la de diferentes actores y comunidades que viven y vivirán la realidad que se está anticipando. No se trata de adivinar el futuro, sino de acordar un escenario futuro deseable y una trayectoria *ad hoc*, fruto de una visión compartida de futuro que permita construir consensos sobre las decisiones que deben tomarse para arribar al mismo. En tal sentido se diferencian tres tipos distintos de futuros: “*el futuro posible (lo que puede ser), el futuro probable (existen buenas razones para creer que sucederá) y el futuro deseable (axiológicamente virtuoso, cuya materialización es preferida a otros)*”. Dicen entonces los autores que “*el futuro posible es infinito, en tanto que el probable aparece como el resultado de análisis de tendencias y extrapolaciones de datos del presente. En el deseable, se combinan líneas de tendencia con objetivos que pueden alcanzarse si se realizan determinadas acciones*”.

Esta distinción entre lo posible, lo probable y lo deseable es conceptualmente sostenida por un frondoso cuerpo de teoría que los autores desarrollan de manera sistemática. Pareciera ser que el estado del arte vigente se inclina predominantemente por este enfoque. Aun así, cabe señalar que, desde otras perspectivas teóricas (Porter, Hax, Ackoff, Matus), se promueve una mayor diferenciación entre los conceptos de visión/proyecto y prospectiva/escenarios.

El libro marca con claridad que ambos elementos deben ser tenidos en cuenta: visión/proyecto/escenario futuro deseable y prospectiva/escenarios probables.

En definitiva, la visión sin considerar escenarios alternativos es mero voluntarismo y plantear escenarios alternativos sin visión, es someter la voluntad a la fuerza del destino, como sucede con una hoja al viento.

Más allá de la ingeniosa frase de Woody Allen que decía “*el futuro es importante porque allí vamos a pasar el resto de nuestras vidas*”, el futuro tiene entidad axiológica desde la antigüedad hasta el presente. Cuando Séneca afirmaba “*nunca tendrás vientos favorables si no sabes a dónde vas*”, hacía referencia a la necesidad de determinar un punto en el futuro capaz de orientar la acción del presente, reafirmando el carácter teleológico del ser humano. Cuando Heidegger, luego Sartre y Frankl, abonan la idea del existencialismo, hacen referencia a la necesidad del proyecto que, coincidentemente con Séneca, es ese futuro que imaginamos concretar y que le da sentido a nuestra existencia: el Proyecto.

Hablar de proyecto es hablar de vida. La grandeza de las naciones, de las comunidades y de los individuos, depende fuertemente de la existencia de un proyecto sostenido largamente en el tiempo. Frankl afirma que, el haber tenido un proyecto de futuro, le permitió sobrevivir al horror de los campos de concentración del nazismo.

Aquí es donde los autores realizan otro aporte fundamental respecto de prospectiva y futuro: la incorporación del concepto de utopías y distopías. Señalan “*lo deseable lleva inmediatamente a la noción de utopía y distopía. La utopía designa algo bueno, deseable e inalcanzable. La distopía, definida también como anti-utopía, designa lo indeseable y no solo se diferencia de lo anterior por ser su contracara, sino también porque usualmente es ubicada en un futuro y en un lugar determinado*”. El libro desarrolla entonces diferentes utopías existentes en textos académicos y literarios a lo largo de la historia.

La utopía, los escenarios deseables y los posibles, se encuentran separados por una delgada frontera que no es solo conceptual, sino también ideológica. Ejemplo: ¿en qué medida puede afirmarse que las predicciones de Bell sobre la sociedad post-industrial no son producto del modelo mental que Bell utiliza para afirmar dicho advenimiento? El peligro de contaminación entre lo posible y lo deseable, es necesario prevenirlo metodológicamente a través de la elaboración intersubjetiva. Aun así, la contaminación ideológica es inevitable y lo será siempre en mayor o menor grado. Esta cuestión es destacada por los autores quienes fijan posición al respecto: “*puede ocurrir que los ciudadanos incorporen un plexo axiológico y desarrollen prácticas acordes con éste, con la convicción de que aquel conjunto de valores y creencias ha sido elegido libremente, cuando en realidad ha sido instalado a fuerza de la repetición y técnicas comunicacionales dirigidas al control hegemónico*”.

En el campo de lo organizacional, los autores citan a Morgan, quien resalta la importancia de la comunicación, los símbolos y la actividad del liderazgo como formas de construcción de la subjetividad social. Se puede destacar que Morgan, tomando algunos conceptos elaborados por Khun, desarrolló la vinculación entre paradigmas, metáforas y resolución de problemas, enfatizando la idea que aún las cuestiones instrumentales/tecnológicas están mediatizadas ideológicamente. Ergo, las prevenciones sobre el potencial solapamiento entre visiones, escenarios deseables y escenarios alternativos probables, tienen su justificación. Los paradigmas condicionan nuestra forma de ver el presente y el futuro, como también los escenarios que consideramos más probables a enfrentar durante el tránsito entre el hoy y el mañana.

En la segunda parte, *El recorrido estatal*, el libro hace aportes sobre el papel histórico del Estado con una síntesis del modelo estatal en los últimos años de la historia argentina y algunas definiciones operativas sobre el Estado.

La tercera parte, *Los escenarios futuros*, es la que desarrolla con mayor precisión el planteo de escenarios futuros, haciéndolo en base a tres tipos ideales: el Dogma Vigente (ortodoxia), el Camino Sinuoso (heterodoxia reformista) y el Regreso al Futuro (heterodoxia radical).

El Dogma Vigente “*prevé la consolidación de las economías de mercado y del modelo cultural globalizador (...) con una profundización del rol del mercado en todos los órdenes de la vida*

social”, señalándose a los organismos multilaterales como impulsores de estas ideas a las que tales organizaciones consideran altamente deseables y probables.

El Camino Sinuoso “*está basado en la idea de organizar la sociedad desde lugares distintos al mercado o a la organización estatal. En su lugar, plantea una forma basada en el asociativismo y la autoorganización de la sociedad civil...evitándose de esta forma tanto el reglamentarismo propio de las organizaciones burocráticas, como el individualismo que premia al emprendedor capaz de encontrar oportunidades de negocios*”. Participación ciudadana, “*managing without managers*” “*small is beautiful*”, *governance*, horizontalización de vínculos entre actores sociales y generación de visiones compartidas de futuro a través del consenso, son algunos elementos a destacar dentro de este tipo ideal.

El Regreso al Futuro se genera sobre una base ideológica que los autores denominan populista o nacional-popular y que suele tener los siguientes contenidos (en síntesis): “*a) defensa de la soberanía política y económica del país frente a actores internacionales; b) inclusión social y redistribución progresiva del ingreso; c) promoción de los derechos sociales*”.

En base a lo anterior, el libro avanza con consideraciones sobre el futuro del Estado y los modelos de gestión, planteando diferentes patrones de intervención estatal, identificando acuerdos y diferencias en los modelos de gestión, y combinando todo ello con utopías y distopías en una serie de cuadros e instrumentos de análisis que sistematizan y muestran los vínculos entre todos los conceptos en juego.

Finalmente la cuarta parte, *Temas y problemas del futuro estatal*, realiza aportes sobre el futuro estatal, especificando esta vez áreas problemáticas y de tecnologías de gestión: servicio civil; informatización, desarrollo tecnológico e innovación; presupuesto y gestión financiera fiscal; planificación; relaciones intergubernamentales.

El libro cierra con **Conclusiones** y aportes finales comparativos entre las diferentes visiones.

Un último párrafo sobre el futuro del “Futuro del Estado”. Quien escribe esta reseña ve auspiciosa la continuidad del proyecto de investigación que dio origen al libro. Sea esto a partir de la exploración de profundidad de las líneas planteadas al final del libro, como de la elaboración intersubjetiva de escenarios futuros probables y deseables (visión de futuro). Para consolidar esta idea e impulsar la continuidad, nada mejor que concluir esta reseña con una frase de la Madre Teresa de Calcuta: “*detrás de cada línea de llegada, hay una de partida; detrás de cada logro, hay otro desafío.*”

Reseña

Sabino Vaca Narvaja y Zou Zhan (editores)

China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda

Primera edición. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa, 2018. Serie Programa de Cooperación y Vinculación Sino Argentina. 359 págs. ISBN: 978-987-4937-10-0

Reseña de Martín Burgos

Universidad Nacional de Quilmes,
Centro Cultural de la Cooperación

Este libro muestra un amplio abanico de enfoques de especialistas para analizar a la Ruta de la Seda, llamada también OBOR (*One Road one belt*) o BRI (*Belt and Road Initiative*). La BRI se inició en 2013 con el anuncio del presidente Xi Jinping de una vía terrestre de comercio entre China y Europa, a la que luego se sumó una ruta marítima que une China con el Sur de Asia y con África. Recién después se incorporó a América Latina a ese plan maestro que incluye inversiones en infraestructura y financiamiento para redireccionar el comercio a nivel mundial, convirtiéndose en el gran proyecto del siglo en la perspectiva de China.

Si bien el libro se abre sobre los análisis de América Latina en relación al BRI, que es la temática sustancial del mismo, nos tomaremos la libertad en esta reseña de modificar el orden de los textos para poder ir de lo más global a lo regional, lo que permitirá al lector no afín a la temática entender mejor lo que está en juego para nuestro continente, y la relevancia del mismo.

El texto de Zou Zhan, nos permite ubicar desde una perspectiva histórica la relevancia del BRI

para China. Luego de la revolución de 1949, el aislamiento de China fue total hasta la conferencia de Bandung de 1955, que le permite tener un poco más de relevancia en el “concierto de las naciones”, y recién con la revolución cubana logran tener una puerta de acceso a América Latina. Desde entonces se plasmó la visión de Mao Tsé Tung de los 3 mundos, en el cual Estados Unidos y la URSS eran las potencias, Europa el segundo mundo, mientras que China pertenecía al tercer mundo junto a África, América Latina y Asia continental. No es sorprendente, por lo tanto, que las inversiones previstas en el BRI se hayan estructurado alrededor de ese tercer mundo, si bien el camino sirve en última instancia para proveer a los mercados del segundo mundo.

En consecuencia, el BRI tiene como perspectiva moldear el comercio y las finanzas de un modo más equilibrado, pero liderado por el gigante asiático. Sobre ese punto, Maya Alvisa Barroso analiza la importancia del soft power como la capacidad de atracción, por sobre la coerción, utilizada por China. Los ejemplos de esa política son los JJOO de 2008, el Instituto Confucio o las inversiones en Ciencia y Tecnología. Como bien menciona la autora, semejante panoplia de armas culturales no deben hacernos olvidar que el poder blando no existe en el vacío, sino sobre una base económica fuerte y de un poder duro en lo interno.

Al respecto, Milton Reyes Herrera se centra en la cuestión geopolítica, entendiendo a la BRI como una respuesta a los Mega Tratados que había iniciado la administración Obama. El autor nos muestra la importancia de la relación entre el Heartland y el Inner Land en la tradición geopolítica, marcando que la BRI puede entenderse como la toma de posiciones territorial del Inner Land. Si bien la seguridad nacional de China no está en juego en el caso latinoamericano, puede tener sentido en la construcción de un poder marítimo futuro que asegure el campo comercial, de defensa y seguridad. De hecho, y tal como lo profundizan otros textos del libro, varios ejes de integración y desarrollo refieren a los corredores bioceánicos de gran interés geopolítico. No obstante, se concluye que en América del Sur no hay actuación programática respecto de China y la alternancia política-ideológica está afectando el horizonte estratégico.

El texto de Alejandro Razzotti se conecta con el anterior, dado que trata de un tema de gran actualidad geopolítica: la llamada “Ruta de la Seda digital”. Esta ruta podría considerarse la tercera ruta luego de las tangibles de la tierra y del mar, pero en última instancia tiene los mismos objetivos, ya que es un espacio para el crecimiento de las empresas chinas. También lo considera un espacio para exportar tecnología con estándares propios, como en el caso del 5G. De la misma forma, en lo financiero, China impulsa un sistema paralelo de pagos interbancarios internacional, lo cual es clave para la internacionalización del yuan. En suma, si bien la Ruta de la Seda digital no es un plan maestro al estilo de los planes quinquenales chinos, se lo puede considerar una visión general.

Pan Deng y Bautista Hernández analizan los efectos de la BRI desde el punto de vista de la gobernanza global y derecho internacional, que China trata de amoldar a sus costumbres sin dejar de lado el marco jurídico occidental imperante. Amante de la negociación antes que de la judicialización, China se mantiene dentro del marco del derecho internacional pero en una dialéctica entre lo que hoy existe y lo nuevo. La propia BRI no se concibe como un sistema cerrado en el cual el nuevo integrante debe aceptar en su totalidad aunque no haya participado de las decisiones anteriores sino de es un sistema abierto de ensayo y error, a la manera que se fue desarrollado en proceso de Apertura de Reforma de China. De esa forma, a través del BRI, China quiere implementar nuevos valores jurídicos tendientes al desarrollo conjunto y simbiótico, lo que implica una forma de gobernanza y del derecho internacional diferente.

América Latina, ¿el último vagón del OBOR?

Carola Ramón-Berjano, especialista en la temática del BRI, da cuenta del lugar que está teniendo China en el mundo y la forma en que La Ruta de la Seda se articula con la estrategia china “globalización con características chinas”. Para los países del Sur, la cooperación con China parece más ventajosa en tanto la condicionalidad no parece ser tan evidente como en la cooperación con los países el Norte. Si bien la conexión del BRI con América Latina no es tan evidente como lo es para África, se hace evidente el apetito de los países latinoamericanos de ser parte de la Iniciativa. La cuestión de la forma en la que se incorpora América Latina recorre varios textos, entre otros el de Romer Cornejo que pone el acento en el contexto haciendo hincapié en las reuniones de 2017 en Beijing a la que concurren Bachelet y Macri. El autor plantea la reacción de Estados Unidos ante el avance de China y las opciones que se abren para el continente, entre una potencia como Estados Unidos cada vez más nacionalista, y una China abierta al mundo.

Gustavo Girado apunta a mostrar las implicancias del gran proyecto chino del siglo XXI, la articulación de los grandes proyectos de infraestructura y las grandes empresas estatales chinas, y el financiamiento chino como parte de una estrategia ligada a la internacionalización del remimbi. La BRI asoma como una nueva oferta para que el mundo aproveche una economía global dirigida por China, que puede convertirse en una gran oportunidad para América Latina, aunque el peligro es que la de una dependencia tecnológica continúe con otras formas.

Parte de las oportunidades que ofrece la BRI para América Latina son descritas por Vicente Terruggi, que hace especial hincapié en la inserción dentro de las cadenas de valor global y en el aporte que pueden llegar a ser los distintos corredores bioceánicos proyectados para facilitar el pasaje de las mercaderías del Atlántico al Pacífico. Jorge Malena describe uno de los grandes proyectos de la región como es el Belgrano Cargas. Esta línea ferroviaria cruza Argentina desde la salida al Atlántico por los puertos de Buenos

Aires y Rosario hasta el Noroeste donde busca poder llegar hasta los puertos chilenos. Este proyecto es contratado por la empresa estatal de trenes argentina y financiado por los bancos chinos, mientras que el contratista principal es una empresa pública china. De esa forma se reproduce un esquema bastante repetido en el resto de América Latina, lo que permite detallar algunos de los desafíos que conllevan esas inversiones.

Aymara Gerdel nos permite enfocar en la ruta energética Venezuela-China que es de enorme importancia para ambos países. Las inversiones realizadas por China le permitió a Venezuela redireccionar su comercio desde el occidente hacia Asia. Esas inversiones requirieron también de una activa política de diversificación de mercados en materia petrolera, proyecto que se vio acelerado por motivos internos a la política venezolana. Por último, el capítulo de Esteban Zottele y Xu Shuo nos permite una introducción a las cooperaciones que puede darse en el marco de la Ruta de la Seda en el área de los intangibles. En este caso, los autores enfatizan en la importancia de la cooperación entre universidades y la educación, donde se destaca el capital humano como un importante acervo para las futuras generaciones.

Otras perspectivas sobre la BRI

El libro nos propone también la apertura del horizonte del OBOR hacia otras geografías como lo hace Xulio Ríos, que destaca la relación China-Europa y sus implicancias, ya que La BRI permite a los puertos del Mediterráneo entrar en competencia con los puertos del Mar del Norte. Por otra parte, las fuertes interacciones existentes entre los países de Europa del Este y China ya están preocupando a la Unión Europea. El autor plantea que el futuro de España es la posibilidad de convertirse en el nexo entre el Mediterráneo y América Latina ya que su posición geográfica le otorga un papel periférico respecto de la BRI. Paulo Botta nos ofrece una mirada sobre Asia Central que resulta clave para la tránsito de mercaderías hacia Europa, tanto que ahí se realizó el anuncio inicial de la BRI en 2013. El autor nos revela que si bien el área es clave en el proyecto, existe el riesgo de convertirse en mera zona de transición entre Europa y China.

Por lo reseñado, el lector se dará cuenta que el libro ofrece toda la información necesaria para el que desee conocer más sobre un proyecto tan importante como La BRI, tal vez el proyecto de financiamiento internacional más importante desde el Plan Marshall de posguerra y que, como lo señala Sabino Vaca Narvaja en su presentación, es capaz de provocar cambios estructurales a nivel mundial.

La obra también aspira a dar cuenta del impacto que puede producir la BRI en América Latina, donde si bien se plantea en general de forma positiva las inversiones y el financiamiento en juego, también se señala ciertos riesgos en volver a un esquema de centro y periferia. Esa cuestión hubiera merecido tal vez mayor amplitud ya que sin dudas se abre

una nueva división internacional del trabajo, y no queda claro las ventajas que pueden sacar los países latinoamericanos en ella. En ese sentido, queda claro que gran parte de la infraestructura proyectada en el marco de la BRI apunta a modificar los cursos actuales de la circulación de mercaderías exportables (e importables), pero no se aclara el impacto social y sobre todo ambiental que estos pueden tener. En efecto, un redireccionamiento de toda la infraestructura hacia el Pacífico implica para nuestro continente grandes obras en la geografía de Amazonas o la Cordillera de los Andes que significarían una modificación sustancial del paisaje tal como lo conocemos hoy. Por lo tanto habría que hacer un balance de los activos pero también de los pasivos de esas inversiones para poder tener una justa medida de las consecuencias de la BRI en el desarrollo latinoamericano.

Adjunto a lo anterior, este lector puede dejar de interrogarse a lo largo de los artículos lo que pensará Estados Unidos respecto del BRI y cuál será “su” proyecto mundial para el siglo XXI. En algunos textos se mencionó el abandono de los Mega Acuerdos y el repliegue sobre sí mismo con la asunción de Trump. Tal vez los acontecimientos más recientes sobre la escalada en el conflicto comercial, tecnológico y monetario entre las dos potencias, de impacto sobre las economías latinoamericanas, podrían entenderse como una reacción de Estados Unidos al crecimiento de China en la región.

El libro nos permite extender esa misma reflexión al conjunto del mundo, dado que varios capítulos nos dan el pie: ¿cuál es la respuesta de Estados Unidos frente al BRI en Medio Oriente? ¿Qué hará Rusia frente al avance chino en Asia Central? ¿Qué hará la Unión Europea con varios países europeos dándole la bienvenida a las inversiones chinas? Tanto para el mundo occidental desarrollado como para los países de la periferia, el nuevo mundo que ofrece China abre numerosos interrogantes sobre las actuaciones posibles.

Retomando la teoría de los 3 mundos de Mao Tsé Tung, queda claro que China ya es parte del primer mundo junto a Estados Unidos. Lo que no cambia por ahora, es que los países periféricos siguen siendo parte del tercer mundo. Por eso el libro da pie a abrir investigaciones sobre las ventajas y desventajas de los acuerdos con China en una perspectiva comparativa entre América Latina y África, lo que debería aportar muchas respuestas a los desafíos por delante.

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 arábica 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 UNTDE, 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.

N° 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, 4° Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

IADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO

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