

*Revista*

**Perspectivas *de***  
**Políticas Públicas**

**Vol. 9 No. 18, enero-junio 2020**

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



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Vol. 9 No. 18  
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](http://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. 18  
enero-junio 2020

**Presentación**

**Carlos M. Vilas**, págs. 256-260

**Artículos**

**Arturo Guillén Romo**, págs. 261-287

La política comercial estadounidense en el contexto de la crisis global y de la declinación de su hegemonía  
*US Trade Policy in the context of global crisis and declining hegemony*

**Lucas Ferrero y Alejandro San José**, págs. 289-317

Patrones de aglomeración-expulsión y estructuras jerárquicas urbanas en la periferia argentina  
*Patterns of Urban Agglomeration and Structural Hierarchies in Argentina's Periphery*

**Verónica Pérez y Jorge Sánchez**, págs. 319-343

La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)  
*State-Market Relationships in Public Transportation in the Metropolitan Region of Buenos Aires (1928-2018)*

**Letizia Vazquez, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller**, págs. 345-371

Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro. Cre.Ar. en la provincia de Chubut  
*National policies at the local level: the Pro. Cre.Ar Program in Chubut*

**M. Claudia Cabrera**, págs. 373-399

¿De qué se ocupa la economía popular del conurbano bonaerense?  
*People's economy in the Buenos Aires Conurban Area: what is it about?*

**María Victoria Deux Marzi**, págs. 401-427

Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019  
*Shaping and reshaping public policies for the promotion of Popular and Solidary Economy at the national level, 2015-2019*

**Matías Mattalini**, págs. 429-457

Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)

*Focusing on childhood and adolescents' rights: public policy paradigms and practices in Lomas de Zamora, Buenos Aires Province (2005-2014)*

**María Alejandra Bowman y Mariana Tosolini**, págs. 459-484

Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo

*On the contributions of Raymond Williams to the study of public policies in education and employment*

## **Reseñas**

**Mariana Gené**, págs. 485-488

*La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*

**Reseña de Ana Inés Ferreyra**

**Nerio Neirotti (coordinador); Matías Mattalini y Luciana Carpinacci (editores)**

**Prólogo de Ana Jaramillo**, págs. 489-493

*Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*

**Reseña de Alfredo Ossorio**

**Axel Kicillof, Cecilia Rodríguez, Eduardo M.**

**Basualdo, Silvina Batakis, Roberto Baradel, Daniel**

**Gollan, Pablo Manzanelli, Laura V. Alonso**, págs. 495-499

*Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa.*

**Reseña de Máximo Lanzetta**

**Indicaciones a los autores**, págs. 501-503

**Avisos**, pág. 504

**Puntos de venta**, pág. 505

*Revista*  
**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

El No 18 de la **RPPP** entró en producción cuando el COVID-19 ya azotaba a gran parte del mundo, y una semana antes que el Poder Ejecutivo Nacional decretara el distanciamiento social obligatorio como una de sus respuestas a la amenaza de contagio. La UNLa cerró sus instalaciones físicas y quienes nos desempeñamos en ella nos acogimos disciplinadamente al mandato político-sanitario recurriendo a las técnicas del trabajo y el estudio *on line*.

En Argentina el flagelo se hizo presente tras cuatro años de endeudamiento insostenible (de acuerdo al propio FMI), elevada y persistente inflación, retracción de la producción durante dos años consecutivos, fuga masiva de capitales y empobrecimiento de amplios sectores de población, en un marco de inestabilidad de los escenarios internacionales y desaceleración fuerte del crecimiento que nunca pudo recuperarse plenamente de la gran recesión de 2008-2009. Se agregó a todo ello, en años recientes, el conflicto político-comercial entre las mayores economías del globo.

Hay que reconocer que gran parte de lo mucho que se ha escrito sobre cómo será el mundo después de la pandemia obedece más a la sorpresa ante lo inesperado que a una ponderada reflexión. Esto se aplica tanto a quienes auguraron –con entusiasmo o consternación– el final del capitalismo y el advenimiento de algún tipo de socialismo más o menos estatista, como a quienes anticipan un largo periodo inicial de revigorización capitalista –regulado o más neo-liberal aún– ya que quienes están sufriendo más los peores efectos de la crisis sanitaria son los más vulnerables; abandonadas a su inercial dinámica, las crisis generalmente han resultado en mayor concentración y centralización de los recursos. Cuando ese no fue el resultado, ello se debió a decisivas intervenciones estatales, lo cual inserta a todo el asunto en una dimensión claramente política y no meramente administrativa, porque el tipo, sentido y modalidades de involucramiento estatal dependen siempre de las relaciones de poder a las que el estado da expresión, y de la calidad de su desempeño.

En *La doctrina del shock* Naomi Klein advirtió sobre el “capitalismo del desastre” impulsado a partir del miedo y el terror que se disemina en la población, a la que se convence de que no hay más salida a la crisis que la postulada por quienes ya la pasaban muy bien antes del desastre. El libro tiene más de diez años y eso le acuerda adicional importancia, porque no puede pensarse que esté *contagiado* por la presente coyuntura. El pánico ante cualquier acontecimiento que genere o pueda llegar a generar enormes efectos nocivos

en los negocios y las finanzas globales –“nada es más miedoso que el dinero” reconoció en medio de la *crisis del tequila* un muy rico empresario mexicano, por lo tanto hombre de muchos miedos–, en el empleo y la calidad de vida de la gente, no impide reconocer la persistencia y ahondamiento de conflictos sociales y políticos de larga data, ahora agudizados por la pandemia, y que el capitalismo del desastre propone encarar como siempre lo ha hecho el capitalismo sin desastre –es decir capitalismo de desastre cotidiano para millones de familias–. En consecuencia la configuración del *mundo post* pandemia comienza a diseñarse desde las acciones, políticas y estrategias encaradas en el *mundo del durante*. Una vez más esto dota al asunto de una dimensión claramente política: cuando frente a un problema varias respuestas técnicas son factibles, la opción no es técnica sino política.

El desarrollo exponencial de la globalización en décadas recientes favoreció el rápido despliegue universal de la pandemia, capturando sobre todo a las naciones y regiones más ampliamente insertas en esos procesos: Europa Occidental y Estados Unidos. El auge del turismo global contribuyó adicionalmente a una más amplia y rápida difusión. En el siglo XIV se necesitó una década para que la peste negra se propagara desde China hasta Europa continental, a través de la ruta de la seda. Luego, años para seguir a Gran Bretaña y más allá, a través de rutas comerciales y el movimiento de ejércitos durante la Guerra de los Cien Años. Con el capitalismo bien establecido y en su fase imperialista, la “gripe española” de 1918 se propagó en menos de un año desde varias bases militares en Estados Unidos a Europa y el resto del mundo. Hacia el fin de la guerra el virus ya había matado a 19 millones de personas, frente a los 18 millones que murieron por el conflicto bélico.

El coronavirus en cambio tardó apenas unos días en propagarse desde Wuhan a otras ciudades chinas. Demoró solo dos semanas en salir de China a lo largo de las principales cadenas de suministro, comercio y rutas de viaje aéreas a los enclaves industriales y comerciales de Asia oriental, el Oriente Medio devastado por la guerra, y a la Europa industrial, Estados Unidos y América Latina. De acuerdo a un analista del MIT, la creciente interconexión de la economía mundial la hace cada vez más propensa al contagio. “*Los acontecimientos contagiosos, incluidos los problemas médicos y financieros, pueden propagarse a través de redes humanas que a menudo se correlacionan fuertemente con las redes de las cadenas de suministro*”. Es interesante destacar que Wuhan es posiblemente la ciudad china más integrada a los circuitos del capitalismo globalizado. Se estima que 51.000 empresas de todo el mundo tienen uno o más proveedores directos en Wuhan, mientras que 938 de las 1000 empresas mayores de la lista de Fortune tienen proveedores de nivel uno o dos en esa región. El énfasis que se ha puesto en las últimas dos o tres décadas en la producción *lean*, la entrega *just-in-time* y, más recientemente, en la “competencia basada en el tiempo”, junto con la actualización de la infraestructura de transporte y distribución, han acelerado la velocidad de transmisión. Es interesante observar que, hasta ahora, el continente africano ha recibido un impacto comparativamente menor, posiblemente como efecto de su inserción marginal en los grandes circuitos del capital.

Todo esto abona las denuncias sobre la responsabilidad global de los esquemas neoliberales en la difusión del coronavirus y en la vulnerabilidad de estados autodesmantelados en función de esos esquemas, y la ineficacia del mercado, para hacerle frente.

El escenario político-institucional ofrece en consecuencia facetas que incrementan las restricciones para la toma de decisiones en políticas públicas, sobre todo cuando se trata de restañar las profundas heridas producidas en el tejido social y de retomar el camino del desarrollo con justicia social. La inserción periférica de nuestro país en los escenarios globales, ahondada en el periodo reciente, reduce los márgenes de maniobra para generar acciones que permitan romper las restricciones estructurales y las que son efecto de la gestión gubernamental precedente. Al mismo tiempo define desafíos a la voluntad y la creatividad de la dirigencia política.

Este número de la Revista se inicia con un artículo del economista mexicano Arturo Guillén Romo sobre las principales tensiones en la economía y el comercio mundial a partir de la crisis de 2007-08 y la recesión de los años siguientes. Se destaca en él la pérdida de terreno de Estados Unidos en la producción, el comercio internacional y la inversión extranjera directa, aunque preservando una clara ventaja militar. Una conclusión que es posible extraer del texto es la configuración de un escenario en el que es plausible esperar una consolidación del control de Estados Unidos sobre sus zonas de influencia, entre ellas América Latina, como parte de su estrategia frente a la Unión Europea, Rusia y, especialmente, China. En este contexto, la condición de EEUU de accionista mayoritario del FMI plantea un elemento de particular complejidad respecto de la estrategia de reperfilamiento de la deuda externa y frente al organismo multilateral y que deviene uno de los ingredientes de la relación bilateral EEUU-Argentina. El texto de Guillén Romo, permite discernir el escenario en el que necesariamente habrá de moverse Argentina, intentando sacar ventaja de las reconfiguraciones de las relaciones de fuerza en el plano global.

Los tres artículos siguientes abordan desde ángulos diversos pero complementarios la dimensión territorial de los procesos sociales y los modos en que éstos contribuyen a la producción de aquél. El texto de Lucas Ferrero y Alejandro San José analiza la formación de la estructura socioeconómica y demográfica argentina y las dinámicas de aglomeración y expulsión poblacional de la periferia en las regiones periféricas, considerando tales las regiones Noreste y Noroeste. En contrapunto desde el punto de vista territorial pero como complemento en cuanto a la sinergia entre intervenciones y regulaciones estatales, tendencias estructurales y desempeño de los actores privados, el artículo de Verónica Pérez y Jorge Sánchez pone la mira en la organización y desempeño del sector del autotransporte público de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires y sus variaciones en los últimos noventa años, y la gravitación de este servicio en el diseño del área a lo largo de casi un siglo. Por su parte, el trabajo de Letizia Vazquez, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller reconstruye el modo en que una política pública nacional impacta de manera diferencial en distintos territorios de acuerdo con los contextos socioeconómicos locales y los diferentes actores. Los resultados

diferenciales del programa en dos localidades permiten afirmar la importancia de los entramados locales a la hora de formular una política de alcance nacional.

La economía popular, o economía social, ha probado ser en sus múltiples expresiones y ámbitos de desarrollo, mucho más que un recurso de sobrevivencia para los excluidos del mercado de trabajo por la dinámica regresiva del neoliberalismo. Los artículos de Claudia Cabrera y de María Victoria Deux Marzi enfocan desde ángulos variados la rica problemática que ofrece la articulación entre organización popular, inserción en relaciones mercantiles y modalidades de intervención estatal. La investigación de Cabrera en el conurbano bonaerense tiene por objeto el análisis de las estrategias de reproducción social de los hogares de la economía popular que habitan en barrios a los que accedieron por fuera del mercado inmobiliario formal. De acuerdo a la autora la economía popular encuentra en el territorio sus condiciones de posibilidad; hay por lo tanto una racionalidad de adaptación al medio por parte de quienes se incorporan a ella; esto significa que no es posible explicar las particularidades de las estrategias de reproducción de los hogares por fuera de los territorios que ellos habitan. Frecuentemente la especificidad de los modos de inserción laboral en estos contextos entra en colisión con los sistemas taxonómicos de encuadre de las ocupaciones de los trabajadores; de ahí la inadecuación de las categorías estadísticas convencionales para dar cuenta de la variedad de situaciones concretas que se presentan, planteando de esta manera un desafío teórico y metodológico a las formas convencionales de investigación social. El artículo de Deux Marzi reconstruye las políticas del Estado nacional de promoción de la economía popular entre 2015 y 2019, un período de gobierno de fuerte contraste, en este como en otros muchos aspectos de las políticas públicas, con el que le precedió. Su mirada abarca tanto a los organismos públicos que durante ese período gestionaron las políticas referidas al sector, como los programas ejecutados, los actores involucrados y las variadas modalidades de intervención. Destaca la autora la orientación predominante de las intervenciones carentes de un abordaje más amplio e integrador de las varias modalidades de la economía popular, que podrían haber potenciado las estrategias productivas y laborales. Obviamente, el paradigma predominante en las concepciones teóricas y filosóficas de la administración neoliberal –centradas en el individualismo, la competencia interindividual, el emprendedorismo– iban en contra de la dimensión comunitaria y solidaria que es una de las características centrales de los esquemas de la economía popular.

Los dos artículos siguientes, aunque dedicados a diferentes temas, plantean la necesaria adecuación de las grandes categorías intelectuales que orientan el diseño de las instituciones y las políticas públicas, con la necesidad de achicar el desfase de esos diseños y su efectiva implementación, producto de una variedad de factores derivados de los escenarios o los actores involucrados de diversa manera en esta dimensión de la política. Matías Mattalini presenta un estudio de caso del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. En él distingue diversos paradigmas o modelos de abordaje: representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época. El autor adopta la postura

de la convivencia de paradigmas asumiendo que, al explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones dedicadas a esta problemática, emerge una pluralidad de prácticas que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad basada en la corresponsabilidad institucional. Apelando a las categorías de análisis de la filosofía política de Raymond Williams, María Alejandra Bowman y Mariana Tosolini centran su mirada en la implementación de dos políticas públicas de la historia reciente argentina, en sendos momentos de profunda diferenciación sociopolítica e ideológica, presentes en las políticas bajo examen: la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción desarrollada entre los años 1973 y 1975, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo creado en 2008. De acuerdo a las autoras, las categorías analíticas de Williams contribuyen a despejar la dinámica de resignificación de las políticas, entre las definiciones formuladas desde las instancias estatales, las intervenciones administrativas de los gestores de las políticas, y los sentidos que los sujetos asignan a las prescripciones normativas a partir de sus vínculos con las instituciones, a sus concepciones de mundo y al modo en que estas son vividas. Una proposición cuyo alcance va mucho más allá de las políticas examinadas, en cuanto apunta al desfase conceptual y operativo que suele existir entre el diseño de las políticas y su efectiva implementación.

\*\*\*

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** informa con profunda tristeza la muerte de Juan Carlos Geneyro acaecida el pasado 13 de marzo. Autoridad de reconocido prestigio nacional e internacional en Teoría y Filosofía de la Educación y en gestión de la política universitaria, fue un entusiasta propulsor de la creación de esta revista e integró su Comité Editorial desde el primer número. Juan Carlos Geneyro era Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Litoral (1968); Master en Educación por la Universidad de Puerto Rico (1972) y Doctor en Filosofía por la Universidad Autónoma de Barcelona (1988). Desempeñó diversos cargos directivos en universidades nacionales de Argentina y México. En nuestro país fue Secretario Académico de la recién creada Universidad Nacional del Comahue (1973-1974), tras lo cual debió sumarse a la diáspora político-académica forzada por el terrorismo de estado. Fue Secretario Académico de la Universidad Nacional de Lanús (1999-2004) en la que luego ejerció el Vicerrectorado (2004-2010). Integró la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en 2016-17 fue Rector Organizador de la Universidad Nacional de Villa María (2016-2017). La Revista, su equipo editorial y quien esto firma se unen al dolor generado por su desaparición física y expresan sus condolencias a familiares y amigos.

**Carlos M. Vilas**  
**Director**

# La política comercial estadounidense en el contexto de la crisis global y de la declinación de su hegemonía

*US Trade Policy in the context of global crisis and declining hegemony*

## **Arturo Guillén Romo**

Doctor en Economía  
Profesor Titular del Departamento  
de Economía, Universidad Autónoma  
Metropolitana, sede Iztapalapa  
artguillenrom@hotmail.com

## **Resumen**

La crisis mundial de 2007-8 reforzó las tendencias deflacionarias, así como la retirada de los países centrales hacia el interior. Después de la Gran Recesión 2008-2009, la mayoría de las economías han experimentado procesos de semi-estancamiento y desglobalización. La crisis aceleró el declive de la hegemonía de los Estados Unidos. Si bien estos conservan una ventaja militar abrumadora y mantienen la hegemonía financiera, han perdido terreno en la producción, el comercio internacional y la inversión extranjera directa. La política comercial de Trump acelerará la desglobalización. Y aunque su reducción de impuestos ha tenido un efecto positivo a corto plazo en el crecimiento, será difícil superar el «estancamiento secular».

**Palabras clave:** crisis global - desglobalización - política comercial estadounidense - declinación hegemónica de EEUU - estancamiento

## **Abstract**

*The global crisis of 200-8 reinforced the deflationary tendencies, as well as the withdrawal of the central countries*

**Fecha de recepción:**

23.9.19

**Fecha de aceptación:**

2.12.19

*inwards. After the Great Recession 2008-2009, most economies have experienced semi-stagnation and deglobalization processes. The crisis speeded up the decline of the hegemony of the United States. While they retain an overwhelming military advantage and maintain financial hegemony, they have lost ground in production, in international trade and in direct foreign investment. Trump's trade policy will accelerate deglobalization. And while its tax cut has had a short-term positive effect on growth, it will be difficult to overcome "secular stagnation".*

**Key-words:** *global crisis - deglobalization - US trade policy - US hegemonic declination - stagnation*

## **Introducción**

El objetivo del presente texto es analizar los cambios experimentados en la política comercial de Estados Unidos (EUA) desde el arribo de Donald Trump al gobierno, el cual se ha caracterizado por el ascenso de un proteccionismo agresivo y la renuncia a los mecanismos multilaterales de negociación. El proteccionismo no es un fenómeno nuevo en ese país. De hecho su conversión en una potencia industrial se realizó bajo los auspicios del proteccionismo. Inclusive en el periodo de la segunda posguerra en el cual EUA se transformó en la potencia hegemónica del sistema capitalista y asumió el rol de abanderado de la liberalización comercial, no dejaron de aplicarse barreras comerciales, arancelarias o no arancelarias.

En este trabajo se sostiene que la política comercial actual de la administración estadounidense responde a las circunstancias adversas en que se desenvuelven la economía mundial y a los cambios que se están produciendo en el orden geopolítico. Los factores principales que han producido el giro dramático en la política comercial son, en primer lugar la gran crisis global que irrumpe en 2007 y cuyo desenlace sigue enfrentado un entorno de incertidumbre radical, y, en segundo lugar, la agudización del proceso de declinación de la hegemonía estadounidense, la cual aunque sus raíces se remontan a la década de los setenta, se acelera con la crisis global. La crisis ha conducido a un escenario de estancamiento económico, tendencias deflacionarias y desglobalización en la mayoría de los países desarrollados, pero no ha impedido hasta hoy el ascenso imparable de China como potencia emergente.

En el apartado siguiente se examina el reciente desarrollo de la crisis global y su relación con el proceso de estancamiento en que se ha desenvuelto la mayoría de las viejas potencias occidentales, así como las limitaciones de la política económica aplicada por gobiernos y bancos centrales para lograr una recuperación vigorosa de la economía. En el apartado 3 se analiza el proceso de declinación de la hegemonía estadounidense en el marco de la fragmentación del orden mundial, del predominio de tendencias centrifugas en su seno, de la formación de nuevas alianzas geopolíticas y de las tendencias a la constitución de un orden multipolar. En apartado 4 enfoca la política comercial de proteccionismo agresivo del gobierno de Donald Trump, inscrita, como se dijo arriba, en el marco de la crisis y de la declinación hegemónica de esa potencia. A su vez dicha política se articula con la estrategia ultraconservadora, racista y xenófoba seguida por esa administración con el apoyo republicano, la cual es el cemento ideológico de la población, fundamentalmente blanca, que le permitió llegar al gobierno y que necesita para su reelección en el 2020. Finalmente, en el apartado 5, se presentan algunas conclusiones.

### **Crisis global, estancamiento económico y desglobalización**

En 2007 comenzó la crisis económico-financiera global. Es la crisis más profunda que ha enfrentado el capitalismo en su ya larga historia. Más grave y compleja que la del periodo de entreguerras del siglo pasado. Su mayor gravedad y complejidad se revela no tanto en su impacto recesivo en los indicadores macroeconómicos –el cual ha sido, hasta ahora, relativamente menor en materia de producción y empleo–, sino en su interrelación con otros procesos de crisis como el colapso ambiental, la crisis energética y la crisis alimentaria, los cuales no estaban presentes durante la Gran Depresión de la década de 1930 (Guillén 2015). Al carácter multidimensional de la crisis, que anuncia los límites históricos de este modo de producción, se agrega la incapacidad de los gobiernos y de las instituciones multilaterales para encontrar una salida que permita retomar el dinamismo que caracterizó al sistema en las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

La crisis está inmersa en el orden geoeconómico y político mundial, a la vez que es un factor de aceleración de un proceso de cambios tectónicos en él. Estos cambios prefiguran el fin del mundo unipolar vigente desde la caída de la Unión Soviética y el nacimiento de un orden multipolar aún por definirse. Entre los principales cambios de la época presente destacan la declinación hegemónica de Estados Unidos y el ascenso de China y otras potencias emergentes.

La crisis global impulsó las tendencias deflacionarias latentes desde años atrás en la economía mundial, así como el repliegue de los países centrales hacia adentro. Una vez concluida la Gran Recesión 2008-2009, la mayoría de las economías desarrolladas experimentaron procesos de reactivación cíclica, pero dentro de un cuadro general de

semiestancamiento económico. A la par detonó un lento pero significativo proceso de desglobalización comercial y de reforzamiento de las políticas proteccionistas.

Pasada la tormenta de la Gran Recesión, en 2010 se inició un proceso de recuperación cíclica que perdura hasta la fecha. En el caso de Estados Unidos, se trata del ciclo más largo en la historia reciente del capitalismo estadounidense, más duradero inclusive que el registrado en los años sesenta al calor de la Guerra de Vietnam, o que el experimentado durante la burbuja de la “nueva economía” de los años noventas. Pero se trata, asimismo, de una de las fases expansivas más mediocres, lo que en el terreno teórico, ha llevado a la recuperación de la teoría del estancamiento (vid Guillén y Aparicio 2019). Además coincidió con la crisis europea de 2011, la cual casi provocó la disolución de la integración europea, así como con la continuidad del letargo de la economía japonesa, cuya anemia productiva se ha extendido por más de tres décadas.

Las políticas monetarias expansivas no convencionales de los bancos centrales seguidas desde la irrupción de la crisis global, inflaron los activos de esos bancos centrales a niveles sin precedente, con lo que evitaron que la economía mundial repitiera una depresión del tipo de la de los treinta y que siguieran aumentando las tasas de desempleo abierto, pero no lograron reactivar sustancialmente la inversión ni el crecimiento económico. Los balances de los principales bancos centrales del mundo acumulan la friolera de 17,6 billones (*trillions*) de dólares en activos. De la cifra total, la FED cuenta con alrededor de 4,4 billones de dólares, el BCE con cerca de 3,5 billones, mientras que el Banco de Japón suma 4,1 billones y el Banco Popular de China cerca de 5 billones. Estos títulos siguen en sus balances, sin perspectivas de que puedan venderlos, ya que de hacerlo, derrumbarían los precios de los bonos y acabarían con cualquier tentativa de normalización monetaria. ¡Hace tiempo que lo normal en el capitalismo es una persistente anomalía!

La mayoría de las economías de los países desarrollados se postraron en un cuadro de semiestancamiento, la financiarización se mantuvo incólume, se crearon nuevas burbujas financieras y las tendencias deflacionarias siguieron latentes. La inflación que era el principal enemigo al comenzar la década de los ochentas, se ha convertido, paradójicamente, en uno de los objetivos más deseados de la política económica de los gobiernos y de los bancos centrales. Prácticamente, desde la irrupción de la crisis global, los bancos centrales se han planteado, sin conseguirlo, alcanzar una inflación del 2% anual. La razón de esta obsesión por incrementar la inflación y la obsesión paralela de la FED de “normalizar” la política monetaria no es difícil de comprender, ya que de mantenerse las tendencias actuales de los precios y si subsiste el estancamiento productivo, el desendeudamiento de los agentes económicos, no podrá concretarse. Además si se presentara una recesión o una nueva crisis financiera, los bancos centrales no podrían usar la política monetaria como un arma contracíclica.

Puede observarse en el cuadro 1 que el PIB mundial registra una tendencia descendente desde el inicio de la “recuperación” en 2010, al pasar del 5.1% ese año al 3.1% en 2016. El crecimiento del PIB en los países desarrollados ha sido anémico y las economías emergentes han visto disminuido su crecimiento (incluyendo a China) o han entrado en recesión, como es el caso de Brasil, Argentina y otros países. Durante ese periodo el PIB de Estados Unidos se ha incrementado en torno del 2% anual, mientras que las economías de la zona euro y Japón han registrado tasas de crecimiento aún más bajas y más oscilantes. Entre 2002 y 2016 el crecimiento promedio del PIB en Estados Unidos fue de 1.9%, lo que representa casi la mitad del 3.5% alcanzado durante 1947-2001 (Ross y Navarro, 2016:3). En 2017 se registró un ligero repunte al crecer el PIB mundial 3.7%, mientras que la economía estadounidense creció 2.2%. Sin embargo, como se apunta más adelante, dicha reactivación perdió fuerza a finales de 2018.

**Cuadro 1.** Indicadores de la economía mundial. Tasas de crecimiento (%)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB Mundo	5.2	3	-0.6	5.2	3.8	3.2	3.3	3.4	3.2	3.1	3.7
PIB E.U.A	2.2	0.4	-2.7	2.5	1.8	2.2	2.2	2.4	2.6	1.6	2.2
PIB Eurozona	2.6	0.5	-4.2	1.9	1.4	-0.4	-0.5	1.5	2	1.7	2.6
PIB Japón	2.1	-1.2	-5.4	2.4	-0.8	2.2	1.6	0.6	1.2	0.9	1.7
Volumen del Comercio mundial	7.2	2.8	-10.7	12.7	6.9	2.7	3.5	3.4	2.7	1.9	5.2
Precios primarios (combustibles)	10.7	36.4	-36.8	27.9	31.9	1	-0.9	-7.5	-47.2	-15.9	23.4
Precios primarios (no combustibles)	14.1	4.5	-18.7	26.3	17.7	-10	-1.2	-4	-17.5	-9.4	6.8
Precios al consumidor países avanzados	2.1	3.4	0.1	1.6	2.7	2	1.4	1.4	0.3	0.7	1.7

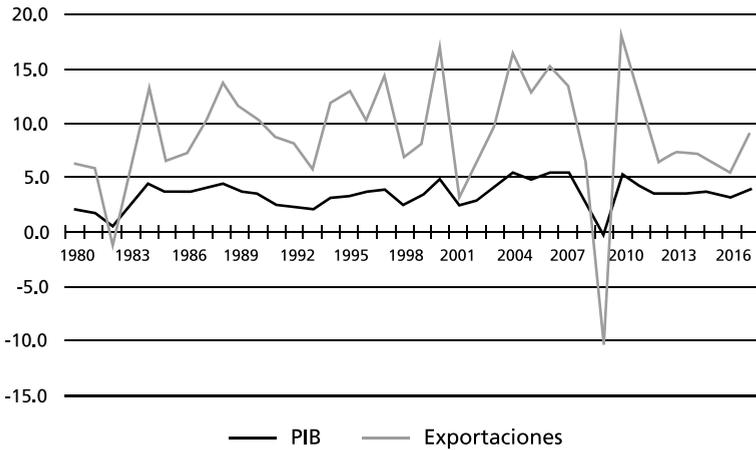
**Fuente:** Elaboración propia con datos de World Economic Outlook database, IMF October 2018

Debido a la crisis, el comercio internacional de mercancías se desplomó, con lo que el mercado externo dejó de ser una válvula de escape importante para las economías semiestancadas. China misma se vio impulsada a modificar su modelo económico, con el objeto de que esta pueda descansar más en el consumo interno. Mientras que el comercio exterior de mercancías se incrementaba a tasas del doble del PIB mundial en el periodo anterior a la crisis global, desde 2010 el aumento del intercambio externo registra tasas semejantes e incluso inferiores al crecimiento de la producción. (Cuadro 1 y gráfica 1). Ello quiere decir que el movimiento internacional de mercancías no solamente ha perdido dinamismo, sino que se ha frenado el intenso proceso de globalización comercial que arrancó en la década de los setenta.

Desde la segunda posguerra la globalización comercial, que podemos medir a través del grado de apertura de las economías (exportaciones mundiales como porcentaje del PIB),

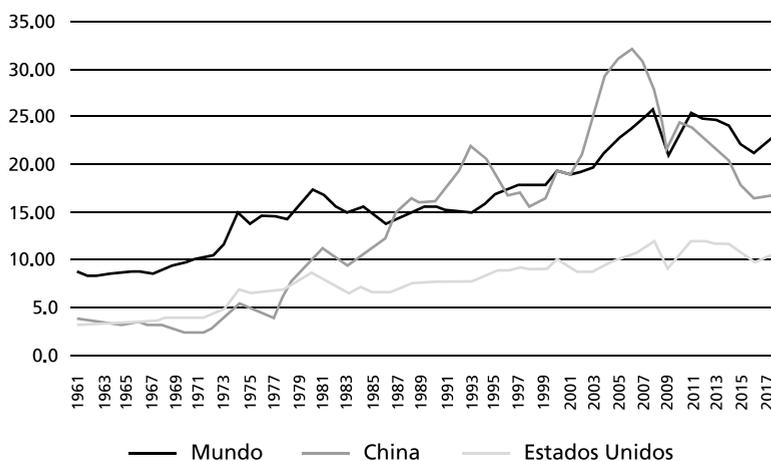
cobró impulso. Sin embargo, como puede observarse en la gráfica 2, el proceso se acelera notablemente después de la gran crisis de finales de los años sesenta. Ante el angostamiento de los mercados internos debido a la caída de la tasa de ganancia, los sectores de punta del capital de los principales países desarrollados proyectaron sus mercados y sus capitales al exterior (Guillén, 2007), inaugurando la etapa del neoliberalismo, concepto sintético, que abarca diversos procesos, entre ellos, la globalización comercial y financiera.

**Gráfico 1.** PIB y comercio mundial, 1980–2017. Tasas de crecimiento (%)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de World Economic Outlook database, IMF October 2018

La globalización comercial cobró fuerza en los años ochentas con el triunfo del neoliberalismo y se intensificó aún más en la década de los años noventas con la globalización financiera y el arribo de “la nueva economía” sustentada en el desarrollo del Internet y las telecomunicaciones. El coeficiente de exportaciones de la economía mundial, pasó de representar el 10% del PIB mundial en 1970, a 17.4% en 1980 y 19.5% en el año 2000. Su punto máximo fue alcanzado en 2008 al llegar al 25.8%. A partir de la gran recesión 2008–2009, dicho índice ha tendido netamente a la baja, lo que señala un claro proceso de desglobalización comercial ligado con el ascenso del proteccionismo. En 2016 el coeficiente de exportaciones era alrededor de casi cinco puntos porcentuales inferior al existente en el periodo anterior a la crisis global (21.2%). Y aunque dicho índice repuntó ligeramente en 2017 al 22%, es previsible que tal repunte no se sostenga en medio de las políticas proteccionistas de la administración de Donald Trump y del Brexit.

**Gráfico 2.** Comercio como porcentaje del PIB, 1961-2017

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Mundial

La reversión de la globalización no se circunscribe únicamente al comercio de mercancías. Esta comienza a afectar a los flujos de inversión extranjera directa (IED). Después de haber repuntado al terminar la Gran Recesión 2008-2009, han estado declinando desde 2015. La baja se acentuó en 2017. Según datos de la UNCTAD (2018), los flujos globales de IED cayeron 23% durante 2017. La baja fue más pronunciada en los países desarrollados y en las llamadas economías en transición (países exsocialistas), mientras que los flujos a las economías subdesarrolladas se mantuvieron estancados. En el comportamiento negativo de los flujos de IED, influyó de manera importante una baja acentuada en los flujos vinculados a los procesos de fusiones y adquisiciones. Estos disminuyeron de 887 miles de millones de dólares (mmd) en 2016 a 694 mmd en 2017. En la primera mitad del 2018, los flujos de IED siguieron en el mundo siguieron a la baja, al contraerse 41 por ciento (El Financiero, 2018). En esta reversión ha jugado un papel importante la baja de impuestos decidida por la administración de Trump, que ha orillado a muchas ETN a repatriar capitales hacia Estados Unidos para beneficiarse del cambio fiscal.

Según la UNCTAD, el reflujos de la IED no obedece solamente al clima de incertidumbre que rodea a la economía mundial, sino que está influido por una menor rentabilidad del capital. La tasa de retorno ha disminuido de manera consistente desde 2012, al pasar del 8.1% en este año al 6.7% en 2017. Esta baja ha afectado a prácticamente todas las regiones del globo. El fantasma de la tasa de ganancia reaparece aunque no quieran verlo ni neoliberales ni keynesianos. La búsqueda de retornos altos en los mercados financieros con el objetivo de maximizar beneficios, se explica en virtud del estancamiento del proceso de inversión y de las menores expectativas de ganancia en la esfera productiva de la economía.

La búsqueda de retornos altos en los mercados financieros con el objetivo de maximizar beneficios, se explica en virtud del estancamiento del proceso de inversión y de las menores expectativas de ganancia en la esfera productiva de la economía.

Desde que arreció la volatilidad de los mercados financieros en abril de 2018, la globalización financiera resintió el cambio de marea con la contracción de los flujos de capital de cartera a los llamados países emergentes. De acuerdo con datos del Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), dichos flujos disminuyeron 9.5% durante 2018, a la vez que se evidenciaron salidas de capital de los mercados de esos países (Europa Press, 2018). Si se excluye a China, la reducción se amplía hasta el 30%. Entre los factores que han contribuido a este incipiente proceso de desglobalización financiera, se encuentran las alzas de las tres tasas de interés decretadas por la FED en 2018, la apreciación del dólar, y la aparición de fuertes devaluaciones de divisas en Argentina, Turquía y Brasil.

En suma, la economía mundial cumple más de once años desde el inicio de la recuperación cíclica. Ha sido una fase larga, pero desigual y frágil, al punto de que inclusive en los círculos dominantes del capital existe gran incertidumbre sobre su curso. Por su parte diversos analistas heterodoxos consideran que la crisis global que arrancó en 2007 aún no ha sido resuelta (Roberts 2016; Roubini y Rosa 2018; Guillén 2015).

El mismo FMI reconoce que en el momento actual los riesgos son mayores. El *Informe sobre la Estabilidad Financiera Global* (GFSR por sus siglas en inglés), de abril de 2018 publicado por ese organismo fue explícito sobre los riesgos que confronta la “recuperación”. En el mismo se señala que:

Los riesgos a corto plazo para la estabilidad financiera han aumentado un poco desde el anterior GFSR. Los riesgos a mediano plazo siguen siendo elevados ya que las vulnerabilidades financieras, que se han acumulado durante los años de políticas acomodaticias, podrían significar un camino accidentado por delante y poner el crecimiento en riesgo. Una mayor inflación puede llevar a los bancos centrales a responder de manera más agresiva de lo que se espera actualmente, lo que podría llevar a un fuerte endurecimiento de las condiciones financieras. Las valoraciones de los activos riesgosos siguen al alza, y los desajustes de liquidez, el apalancamiento y otros factores podrían amplificar los movimientos de los precios de los activos y su impacto en el sistema financiero. Los mercados emer-

gentes generalmente han mejorado los fundamentos, pero podrían ser vulnerables al endurecimiento repentino de las condiciones financieras mundiales (IMF 2018:11).

La UNCTAD (2018b) hace un análisis más profundo de la situación y considera equivocada la propensión de los gobiernos y de los bancos centrales a descansar casi exclusivamente en la política monetaria para superar la crisis:

La estrategia de una década para reactivar el crecimiento a través de medios monetarios no ortodoxos (“flexibilización cuantitativa”) en las economías avanzadas, solo ha tenido un éxito limitado para estimular el crecimiento de los ingresos y el empleo. La persistente debilidad de la demanda efectiva, agravada por el desapalancamiento posterior a la crisis por parte de los hogares y las empresas, frenó la inversión productiva, mientras que una mayor desigualdad de ingresos y menores tasas de empleo impidieron un fuerte repunte del consumo. No ayuda que los gobiernos sigan siendo reacios a gastar para apoyar el crecimiento. El resultado es una nueva normalidad de bajo crecimiento (UNCTAD 2018:13).

Para este organismo, más que ante una vuelta a la normalidad estamos frente a nuevas turbulencias financieras:

El escenario entonces es uno de inestabilidad en muchas formas. El posible escenario emergente, en ausencia de medidas macropolíticas proactivas rápidas por parte de los gobiernos, es el siguiente: se activan salidas netas de capital, especialmente de capital de cartera en los mercados emergentes, en gran medida por el ajuste monetario y el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos y otros países avanzados (...) La consiguiente depreciación de las monedas se ve empeorada por ataques especulativos, lo que desencadena la inflación. Los pagos del servicio de la deuda valorados en moneda nacional, vinculados con un aumento sustancial de

la deuda corporativa, aumentan considerablemente, precipitando el incumplimiento y las quiebras. Esto deprime aún más la inversión precisamente en un momento en que se esperaba que ésta reviviera (Ibíd:24).

Efectivamente los riesgos de mayores turbulencias financieras son altos. Estas se han presentado abiertamente desde el último trimestre de 2018. No hay de qué extrañarse. La economía estadounidense y el resto de las economías insertadas en la globalización financiera (la cual abarca a los llamados países emergentes de la periferia), a pesar de la severidad de la crisis de 2007, siguieron practicando un *régimen de acumulación dominado por las finanzas* en el que las operaciones especulativas son parte esencial, no subsidaria, del funcionamiento y reproducción de los grandes capitales, es decir, del capital monopolista-financiero. La regulación financiera en vez de fortalecerse después de la irrupción de la crisis (salvo el esfuerzo *light* de la Ley Dodd-Frank, ahora desdibujado), se ha optado por continuar con la desregulación, sobre todo a partir del arribo de la administración Trump. Además, poco se hizo tampoco para solucionar los desequilibrios globales, los cuales jugaron un papel importante en las burbujas financieras que llevaron a la crisis, y los cuales en vez de reducirse se han incrementado.

## **La declinación hegemónica de Estados Unidos y la recomposición geopolítica del mundo**

La declinación de la hegemonía de los Estados Unidos se agudizó con la irrupción de la crisis global de 2007. Sin embargo, dicho proceso de declinación no comenzó entonces, sino que se inició varias décadas antes. La hegemonía indiscutible y estable que ejercieron los Estados Unidos en la posguerra, debido a las condiciones excepcionales creadas por el conflicto armado -la destrucción de los países europeos; la conversión de los Estados Unidos en la única economía acreedora poseedora de las mayores reservas de oro; su nuevo rol como gendarme del mundo y guardián del llamado “mundo libre” frente al ascenso de la Unión Soviética, etc.- comenzó a erosionarse a finales de la década de los sesenta. Como he planteado en otros textos (Guillén 2007, 2015), varios factores económicos y políticos contribuyeron a su debilitamiento: el resquebrajamiento del sistema monetario internacional basado en el patrón-oro dólar; el inicio de una nueva “gran crisis” (etiquetada como la “crisis de los setenta”, pero que en realidad comenzó en los años postreros de los sesenta), la cual puso fin al régimen de acumulación “fordista” que acompañó el largo auge de la posguerra; el ascenso de dos grandes potencias: Alemania y Japón, lo que exacerbó la concurrencia en el mercado mundial; y la derrota del imperialismo norteamericano en la Guerra de Vietnam.

La instauración del neoliberalismo en los años ochentas, durante la administración de Ronald Reagan permitió frenar la declinación estadounidense, mediante la aplicación de una

política monetaria radical y agresiva (bajo la conducción del Secretario del Tesoro Paul Volcker). Dicha política no solamente logró parar en seco la fuerte inflación de la década anterior, sino que detuvo la declinación del dólar y su eventual abandono como divisa clave del sistema, a la par que detonó la crisis de la deuda externa en las periferias del sistema. Se impulsó la globalización neoliberal, mediante la apertura comercial y posteriormente, en los noventas, se desplegó la globalización financiera, apoyada en el surgimiento de la “nueva economía” basada en el Internet, las telecomunicaciones y la biotecnología.

La globalización económico-financiera neoliberal fue un proyecto del capital monopolista-financiero con los Estados Unidos a la cabeza, para resolver las contradicciones de la llamada “gran crisis” de los años setenta. La globalización permitió a la potencia imperial recuperar la iniciativa en la remodelación de las economías capitalistas y representó una nueva fuente de ganancias para el capital transnacional mediante la relocalización de sus capitales en las periferias. El espacio para la valorización de los capitales se vio ampliado enormemente con el derrumbe de la Unión Soviética y del campo socialista europeo y con la inserción de China en la globalización neoliberal.

Sin embargo, el *régimen de acumulación dominado por las finanzas*, agravó las contradicciones del sistema, al fragilizar las estructuras financieras. Este régimen estuvo en el origen de las crisis financieras sistémicas experimentadas desde la década de los noventas: empezando con la “crisis del tequila” en México en 1994-1995, pasando por la crisis asiática de 1997-1998, la crisis del NASDAQ de 2001, hasta desembocar en la crisis económica-financiera de 2007. Con esta crisis, el proceso de declinación de la hegemonía estadounidense que se había contenido con la globalización, se agudizó, lo que significó un cambio importante en la correlación de fuerzas de las potencias en el sistema mundial.

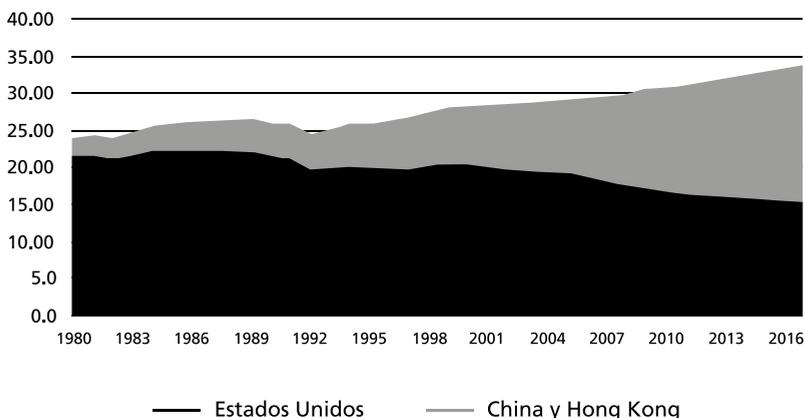
La globalización neoliberal provocó profundas transformaciones en la estructura de la economía mundial. Durante las últimas tres décadas, Estados Unidos comenzó un proceso desigual, pero irrefrenable, de declinación de la hegemonía ejercida desde la Segunda Guerra Mundial y se convirtió en el mayor deudor del planeta, al tiempo que China emergía como el principal taller industrial y manufacturero y primera potencia comercial. China se consolidó como centro acreedor, mientras que Estados Unidos, tal como sucedió con el Reino Unido en el periodo de Entreguerras, se tornó en el principal deudor. Este país se convirtió en una economía altamente rentista que utiliza su supremacía monetaria, financiera y militar para mantener su hegemonía. Como plantea S. Roach entre los Estados Unidos y China existe una “codependencia”, la cual ha resultado beneficiosa para ambas partes. Estados Unidos, el país deudor, se beneficia de la importación de productos chinos a precios bajos y de la compra segura por parte de la potencia asiática de los títulos de deuda que genera su abultado y creciente déficit externo, mientras que China se beneficia de contar con un amplio mercado para sus exportaciones y para la acumulación de abultadas reservas monetarias (Roach 2014).

El polo dinámico de la economía mundial se inclinó definitivamente hacia Asia, y principalmente hacia China. El impresionante desarrollo de China cobró fuerza con las reformas económicas introducidas por Deng Xiaoping a partir de 1979.<sup>1</sup> China abandonó el modelo de socialismo de Estado establecido desde el triunfo de la revolución en 1949, semejante en varios aspectos al seguido por la Unión Soviética, y lo sustituyó por una suerte de “capitalismo de estado nacional y popular”, bajo la dirección del Partido Comunista chino. Se estableció un modelo exportador basado en el impulso de relaciones capitalistas de producción y la apertura externa. Esta se formalizó con el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001. De esa forma, China se insertó en la globalización neoliberal, pero sin aceptar pasivamente las recetas del Consenso de Washington y manteniendo autonomía en el diseño y aplicación de sus políticas macroeconómicas. Bajo este modelo, eufemísticamente llamado por los funcionarios chinos “socialismo de mercado”, China logró a lo largo de tres décadas, tasas de crecimiento del PIB del orden del 10%, y desde 2007 cuando comenzó la crisis global del capitalismo, y en un marco mundial de semiestancamiento, ha logrado sostener tasas de crecimiento superiores al 6%.

Este país incrementó su participación en el PIB mundial progresivamente, Su participación se incrementó casi nueve puntos porcentuales al evolucionar del 1% en 1980 al 9.4% en 2014. Con todo y lo impresionante que resultan estos números, minimizan el peso relativo de China en la economía mundial. Si en vez de utilizar los datos del PIB a precios constantes, usamos los datos en términos del poder adquisitivo de las monedas (PPP, por sus siglas en inglés), -el cual elimina la distorsión de los tipos de cambio en los datos-, el ascenso de China resulta ser mucho más espectacular y el declive estadounidense más pronunciado.

Como puede observarse en la gráfica 3, la participación del PIB chino en la producción mundial no ha dejado de incrementarse durante las últimas década, al pasar del 4.5% en 1990 al 7.8% en el año 2000. Y entre esta última fecha y 2017, su participación más que se duplica al alcanzar el 18.6%. Por su parte la participación de Estados Unidos en el PIB mundial se mantuvo estable en alrededor del 21% durante los noventas, pero se reduce persistentemente, año con año, desde la crisis de 2007. En 2017 representaba solamente el 15.3% del PIB mundial, tres puntos porcentuales por debajo del PIB chino.

**Gráfico 3.** PIB basado en paridad de poder de compra, participación del total mundial (%), 1980-2017



**Fuente:** Elaboración propia con datos de World Economic Outlook database, IMF October 2018

China es hoy ya la economía *líder* de la economía mundial, desplazando de ese lugar a la potencia estadounidense, todavía hegemónica. Y si Marx tenía razón en cuanto a que la producción es el elemento determinante del poder económico por encima de la circulación, como nos recuerda Weeks (2016), entonces no pareciera haber duda de que vivimos un periodo de transición hegemónica, en el que China ha asumido el liderazgo y en el que Estados Unidos preserva su hegemonía, mediante mecanismos extractivos (rentas financieras, entre ellos) y militares. La estadounidense es cada vez más una hegemonía sin consenso, o en otros términos, una *dominación sin hegemonía*.

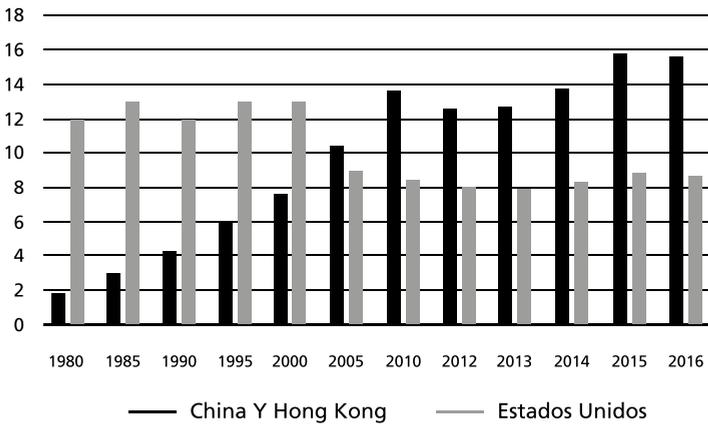
¿Transición hegemónica hacia dónde? La transición hegemónica no significa necesariamente que China, la principal potencia emergente, vaya a relevar necesaria y suavemente a Estados Unidos. Tales automatismos no existen en la historia. Lo mismo podría suceder que tal transición desembocara en la irrupción de nuevos conflictos armados, como sucedió con el ascenso de la hegemonía británica en el siglo XIX, o la de la hegemonía estadounidense en el periodo de Entreguerras; o que se avance hacia un orden multipolar con reglas consensuadas, para el cual no existen precedentes, ni parecieran existir condiciones en la actualidad; o que se desemboque en un caos sistémico global, el cual pareciera ser, cada vez más, el escenario más probable.

A diferencia del periodo de la hegemonía indisputada estadounidense (1948-1970), en el cual predominaron fuerzas centrípetas en el sistema mundial, en la actualidad, dominan fuerzas centrífugas, de forma parecida, aunque no idéntica, a la que prevaleció en el periodo de Entreguerras. La fragmentación está en el orden del día. Ejemplos abundan:

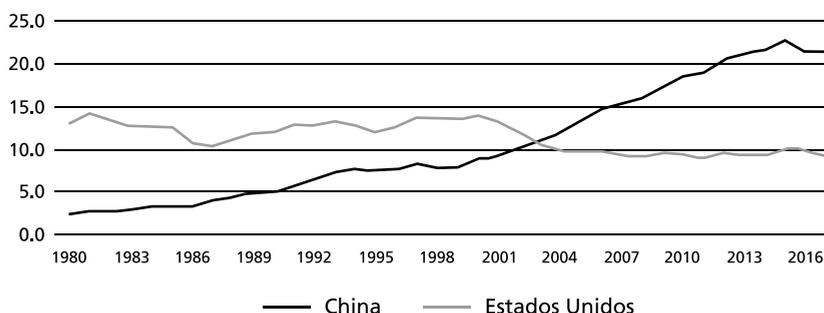
el Brexit; el ascenso de movimientos y partidos xenófobos y euroescépticos en Europa; Ucrania; el abandono del multilateralismo de parte de la administración Trump; la guerra comercial; el estado de anomia en que se desenvuelve el Medio Oriente desde la intervención militar en Irak, o en que viven muchos países de las periferias; etc.

El liderazgo chino es irrefutable, asimismo, en el terreno comercial. China se ha convertido en el principal exportador del mundo desplazando de ese lugar a Estados Unidos. Su participación en las exportaciones mundiales, incluyendo en los datos a China-Hong Kong se incrementó desde un insignificante 1.8% en 1980 al 15.8% en 2016. En el mismo periodo, Estados Unidos redujo su participación del 12% al 8.7%. Alemania que se había convertido en el principal exportador del mundo en 1990, actualmente se ubica en el tercer lugar. Es verdad que parte del éxito exportador chino depende de la operación de las empresas trasnacionales (ETN), principalmente norteamericanas, que en el marco de la globalización, han deslocalizado sus capitales hacia China y otros países de la periferia. Las exportaciones de mercancías chinas efectuadas por las ETN se incrementaron del 5.6% del total en 1987 al 58.9% en 2006 (Gouyou 2010: 50).

**Gráfico 4.** Participación en las exportaciones mundiales (%)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de UNCTAD

**Gráfico 5.** Exportaciones manufactureras como % del total de exportaciones manufactureras en el mundo

**Fuente:** Elaboración propia con datos de OMC

El ascenso de China al liderazgo económico y comercial se observa nítidamente cuando se examina el comercio de manufacturas. En este terreno también China ha desplazado a Estados Unidos. Mientras que en 1980 la potencia oriental sólo absorbía el 0.8% de las exportaciones de manufacturas, en 2017 su participación ascendía al 21.4%. (Gráfico 5). Esto representa más del doble de la participación de Estados Unidos, quien vio descender la suya, del 13% en 1980 al 9.3% en 2017. Las viejas potencias industriales de Europa, así como Japón, han visto reducciones sustanciales en su participación en el comercio exterior de manufacturas en beneficio de China y de los NICS del Este asiático. No se trata como sucedió en un inicio, de la venta de manufacturas baratas de bajo contenido tecnológico, sino cada vez más de industrias de punta en la economía mundial. La industria de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones es un buen ejemplo. En los años noventas, la participación china en el comercio exterior en estas ramas era insignificante. Sin embargo, en el año 2000, China ocupaba el lugar 13 en la tecnología de la información y el quinto en equipo de telecomunicaciones. Tan solo cuatro años después, había saltado al primer lugar en ambos ramos (Roach 2014: 114), lo cual demuestra que este país no solamente ha sido exitoso en absorber y adaptar tecnologías, sino, cada vez más, en el desarrollo de nuevas tecnologías. En 2010 se registraron en ese país 135,000 patentes nuevas, 25% más que en 2009. En ese rubro, ocupa el tercer lugar en escala mundial, solo detrás Japón y Estados Unidos (Ibíd: 155). El enorme desarrollo tecnológico alcanzado por China en un lapso muy corto, se acaba de poner de manifiesto con el alunizaje efectuado en el lado oscuro del satélite terrestre, objetivo que no ha sido alcanzado ni por estadounidenses ni por rusos. La hazaña no sólo revela que la gran potencia oriental juega un papel más que destacado en la investigación del espacio, sino que en el terreno militar posee un parque balístico que compite con el de Rusia y Estados Unidos. La emergencia de China como potencia no se circunscribe a la producción, al desarrollo científico y tecnológico o al comercio exterior. Abarca también la esfera financiera.

En el caso de la inversión extranjera directa (IED), este país no es únicamente un receptor de flujos de IED (el segundo en escala mundial), sino que ocupa un rol cada vez más importante en la exportación de capital. Lo anterior no tiene por qué ser motivo de sorpresa, dada su posición de principal centro acreedor del mundo. Como sucedió antes con las viejas potencias capitalistas, China utiliza sus enormes superávits comerciales para colocar sus capitales excedentarios en el exterior, principalmente en los países de la periferia de América Latina y África. Los motivos de la expansión internacional de sus capitales son los mismos que han impulsado siempre a las corporaciones de las grandes potencias: ampliar sus mercados, asegurarse de fuentes seguras de materias primas, desarrollar infraestructuras y ampliar su área de influencia.

Estados Unidos sigue siendo el principal exportador de capital en materia de IED, pero China está a punto de alcanzarlo. En 2017, China absorbió el 14.5% de los flujos de salida, mientras que Estados Unidos fue responsable del 23.9% del total mundial.

En términos del *stock* de capital acumulado por la IED, se registran también importantes cambios con la internacionalización de la posguerra y principalmente con la globalización neoliberal. Estados Unidos ha visto reducir constantemente su posición como principal exportador de capital al pasar del 35% del stock de IED en el exterior en 1960 al 33.6% en 2000 y al 24.8% en 2017. Lo destacable en este aspecto es el ascenso de China, de los países del sudeste asiático y de los países en desarrollo. La participación china, incluyendo a Hong Kong, se eleva de prácticamente nada en 1960 al 10.7% en 2017, participación superior a la de cualquier otra potencia europea, incluyendo Alemania.

Junto a su creciente actividad exportadora en flujos de IED, China ha multiplicado los créditos gubernamentales y de sus bancos de desarrollo, sobretudo a los gobiernos de la periferia para la realización de proyectos de infraestructura y otros fines, orientados a abrir espacio a las inversiones chinas en actividades primario-extractivas. Se estima que para estos fines desembolsó 120 mil millones de dólares (md) en América Latina, entre 2005 y 2014, mientras que en África colocó 53 mil md entre 2000 y 2010 (Télam 2015).

El gobierno chino presentó recientemente su estrategia “China 2025” enfocada a convertir a su país en un lapso de treinta años en una potencia tecnológica que lidere la innovación en escala mundial. Dicha estrategia está insertada en el objetivo de impulsar un modelo de desarrollo menos dependiente de las exportaciones y más enfocado a su creciente mercado interno, y en privilegiar la calidad de la producción por encima de las metas cuantitativas. El proyecto estrella de la nueva estrategia es la llamada “Nueva Ruta de la Seda”, el cual pretende vincular, mediante ambiciosos proyectos carreteros, ferroviarios y portuarios, a Asia con Europa y África. El proyecto cubre a 65 países que representan el 30% del PIB mundial. Para su implementación el gobierno chino creó un fondo de 40,000 millones de dólares (MD), así como líneas de crédito por 60,000 MD.

## **La política comercial estadounidense en el contexto de su declinación hegemónica**

El estancamiento, la desglobalización y la deflación son procesos que condicionan la política exterior de los Estados Unidos y, más en particular su política comercial. Dichos procesos vienen de atrás y abarcan a las principales economías capitalistas desde hace varias décadas, pero que se agudizaron con la crisis global de 2007. Debido a ellas el descontento social en contra del neoliberalismo se fue enraizando en amplias capas de la población que no veían en sus bolsillos los beneficios prometidos por sus propulsores.

El consenso neoliberal entre social-demócratas y los partidos de derecha tradicionales comenzó a fracturarse, lo que provocó la emergencia de movimientos de izquierda y de ultraderecha opuestos a la globalización neoliberal. En ese contexto se ubican el Brexit en Reino Unido que llevó a la separación de este país de la Unión Europea y el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos, mediante un discurso facistoide, xenófobo, proteccionista y desglobalizador.

Para llegar al gobierno y sostenerse en el mismo, Trump utiliza un discurso protofacista y racista, el cual cala hondo en su base política de blancos afectados negativamente por la globalización neoliberal. No es que esa población blanca se haya vuelto racista repentinamente con Trump. Se trata, más bien, de amplias capas de la población blanca que históricamente han tenido una ideología y una cultura racista, y que encuentran en el discurso supremacista trumpiano un asidero para su manera de concebir a su país y al mundo, así como para la explicación de sus problemas actuales. Para atizar el racismo, se ha construido un nuevo enemigo: los inmigrantes (latinos, principalmente) y los islámicos radicales, de la misma forma que, en otras condiciones históricas, Hitler culpó a los judíos de los males de la Alemania.<sup>2</sup> En ese contexto se ubica la construcción del muro en la frontera mexicana, el cual se ha vuelto un ícono de la estrategia política trumpiana.

En el terreno económico, la administración de Trump ha asumido un discurso proteccionista y antiglobalizador. Algunos autores han interpretado equivocadamente este sesgo como el fin del neoliberalismo y de la globalización. Más que romper con el neoliberalismo y con el libre comercio, el gobierno estadounidense utiliza sus contradicciones con China y otros países, así como la renegociación de los acuerdos comerciales como el TLCAN, para fortalecer el poder estadounidense e imponer condiciones más favorables a sus intereses. Como bien apunta Palley, se trata, más que nada, de un “circo antiglobalizador” (Palley 2017). En otras palabras, libre comercio bajo nuevas formas, el cual en la etapa actual del capitalismo, es un “mercantilismo corporativo”. Junto al discurso antiglobalizador y proteccionista se intenta un arsenal de medidas que refuerzan el neoliberalismo, como la desregulación financiera y de las medidas de protección del medio ambiente.

La estrategia económica y la política comercial fue delineada en la campaña presidencial por Wilbur Ross, exdirigente de un “fondo privado de capital” (*private equity fund*) y actual Secretario de Comercio, y por Peter Navarro, un profesor de Economía y Políticas Públicas de la Universidad de California, Irvine, y actualmente Director del Consejo Nacional de Comercio, oficina asesora de la Casa Blanca recientemente creada. Los ejes de esa estrategia han sido validados por las acciones emprendidas por el gobierno de Trump. Navarro es autor o coautor de varios libros, entre ellos de *The Coming China Wars* (2006) y *Death by China* (2011). En este último libro, Navarro evalúa el papel de China en el orden económico y político mundial, así como las repercusiones que el ascenso de la potencia asiática provoca en el funcionamiento de las economías, y en particular de la economía estadounidense. Con un lenguaje que hace recordar el discurso anticomunista de los días más tensos de la Guerra Fría, califica al gigante asiático como “el más eficiente asesino del planeta (2011:1)”. Define a la economía china como una “marca perversa de estilo comunista del ‘capitalismo de Estado’”, el cual “ha desplegado un mezcla potente de mercantilismo y de armas proteccionistas para matar puesto por puesto, uno a uno, los trabajos de las industrias estadounidenses (2011:2)”. Entre otras medidas tomadas por China, el autor menciona “subsidios a la exportación masivos e ilegales, la falsificación rampante de la propiedad intelectual estadounidense, protecciones ambientales lastimosamente laxas y el uso generalizado de trabajo esclavo”. Pero el arma más poderosa, ha sido, en su opinión, “una moneda descaradamente manipulada”, la cual estimula exportaciones y es “una bomba de tiempo en el déficit comercial entre Estados Unidos y China (Ibídem)”.

En un documento de la campaña presidencial de Trump, Ross y Navarro (2016) plantean que el principal objetivo del programa económico de la administración Trump será superar el estancamiento económico e incrementar significativamente el crecimiento económico y la creación de empleos. Al arribar al gobierno, el propio Trump prometió alcanzar un crecimiento anual del PIB del 4%.

De acuerdo con la interpretación de Ross y Navarro, el estancamiento económico no es el resultado de problemas estructurales de la economía estadounidense ni de los efectos de la crisis global, sino principalmente de haber ignorado “los roles significativos que los altos impuestos y la regulación incrementada han jugado en inhibir el crecimiento económico estadounidense desde el comienzo del siglo XXI, así como de nuestra capacidad para corregir los problemas (2016: 3)”.

Para alcanzar las metas propuestas de crecimiento, ambos autores proponen como medidas principales: a) reducir el déficit externo mediante la revisión profunda de los acuerdos comerciales y de la política comercial; b) reducir los impuestos al ingreso de las corporaciones y de los individuos; c) acelerar la desregulación del actividades económicas, incluyendo las regulaciones ambientales y financieras y; d) detonar un ambicioso programa de construcción de infraestructura.

La política trumpiana se presenta como una política anti-librecomercio, proteccionista y unilateral. Se plantea como objetivo reducir drásticamente el déficit de la balanza comercial, que ronda los 500 mil millones de dólares, y 800 mil si se excluye el superávit de la balanza de servicios. Se trata de una política comercial que recupera los principios más toscos del mercantilismo –doctrina desechada por el pensamiento económico desde los tiempos de Adam Smith–, al suponer simplistamente que eliminar el déficit externo se traducirá automáticamente en un crecimiento de la producción y el empleo internos.

La estrategia económica descansa en dos pilares:

1) una política fiscal que recupera la llamada “economía de la oferta” (*supply side economics*), desarrollada por Wanniski (1978) y basada en la llamada “curva de Laffer”, mediante la cual se sostiene que entre mayores sean los impuestos menores tenderán a ser los ingresos fiscales. Esa teoría fue aplicada por el gobierno de Ronald Reagan, bajo el supuesto de que la baja de los impuestos a los ricos y la desregulación detonarían la inversión;

2) una política comercial mercantilista, la cual asume que la reducción sustancial del desequilibrio de la balanza comercial estadounidense regresará los empleos a casa.

La aplicación de políticas proteccionistas no es un hecho nuevo en Estados Unidos. En realidad el capitalismo estadounidense ha recurrido al proteccionismo siempre, prácticamente desde la formación de la República, incluyendo el periodo de la segunda posguerra cuando una vez conquistada la hegemonía mundial, se convirtió en el portavoz del “libre comercio”. El proteccionismo en sí no es bueno o malo, sino que depende de los objetivos macroeconómicos a los que sirva. Como tampoco, el libre comercio es siempre bueno y beneficioso para todos los contendientes, como creen los neoliberales. En la ofensiva proteccionista unilateral de la administración Trump existen elementos nuevos, que resulta necesario considerar. No se trata solamente de una política de defensa del mercado interno ante los efectos disruptivos de la globalización, sino que es el resultado de una crisis global de larga duración, cuyo desarrollo y desenlace es muy incierto, y en el transcurso de la cual se ha agudizado la declinación de Estados Unidos como hegemón mundial.

A primera vista, la etiqueta de anti-libre comercio y proteccionista al gobierno de Trump, resulta verosímil. Una de las primeras medidas anunciadas por el gobierno fue la de retirarse del Tratado Transpacífico (TTP), proyecto globalizador impulsado por Obama, así como cancelar o renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). En este último caso, para justificar su revisión –eufemísticamente llamada “modernización” o “actualización– se convirtió a la víctima de ese tratado asimétrico –México–, en el culpable de los problemas que afronta Estados Unidos, con lo que, de paso, se reforzó la campaña ideológica racista en contra de los migrantes mexicanos y centroamericanos. Finalmente, en noviembre de 2018, después de presentar Trump al TLCAN como “el peor tratado

comercial en la historia de los Estados Unidos”, los tres países firmantes aprobaron su re-negociación. El nuevo acuerdo, ahora bautizado con el nombre de T-MEC (UMSCA, por sus siglas en inglés) es un arreglo netamente favorable a la administración estadounidense. Si bien Canadá y México lograron mantener el carácter trilateral del acuerdo, se cumplió el objetivo trumpiano de regresar empleos al territorio estadounidense. Para tal fin se elevaron las reglas de origen del sector automotriz del 62.5% al 75%, a la vez que se establece que el 40-45% del valor del vehículo debe producirse por trabajadores que ganen más de 16 dólares la hora, lo que implica el traslado de procesos de México hacia EUA y Canadá. La cláusula de reglas de origen va enderezada contra China y los países del sudeste asiático que habían utilizado la plataforma del TLCAN para introducir piezas e insumos más baratos.<sup>3</sup>

Al tiempo que se abandonan o se revisan los proyectos de integración impulsados por administraciones anteriores, se deja de lado la estrategia comercial multilateral y se favorece la firma de acuerdos bilaterales. En realidad la preferencia por acuerdos bilaterales en la política comercial estadounidense no es nueva, sino que se inicia con la administración de George W. Bush, al fracasar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, ante la negativa de los gobiernos progresistas de América del Sur.<sup>4</sup> Hasta la fecha sólo se ha revisado el tratado bilateral con Corea del Sur, aunque se menciona la posibilidad de firmar tratados bilaterales con Japón, Reino Unido e India.

La nueva estrategia comercial es definida por la Oficina del Representante Comercial de EUA en los siguientes términos:

El propósito general de nuestra política comercial –el principio que guía todas nuestras acciones en esta área clave– será expandir el comercio de una manera más libre y justa para todos los estadounidenses. Cada acción que tomemos con respecto al comercio será diseñada para aumentar nuestro crecimiento económico, promover la creación de empleo en los Estados Unidos, promover la reciprocidad con nuestros socios comerciales, fortalecer nuestra base de fabricación y nuestra capacidad para defendernos y expandir nuestras exportaciones agrícolas y de servicios. En términos generales, creemos que estos objetivos pueden lograrse mejor concentrándonos en negociaciones bilaterales más que en negociaciones multilaterales, y renegociando y revisando acuerdos comerciales cuando nuestros objetivos no se cumplan (USTR 2017).

En otras palabras, para el gobierno estadounidense actual no se trata de abandonar los acuerdos de libre comercio, sino de reenfoarlos por vías preferentemente bilaterales. Que el comercio internacional sea no solamente “libre”, sino “justo”. Pero ¿justo para quién? Obviamente para los Estados Unidos. Lo que se busca ahora es revisar los acuerdos de manera de favorecer más a los EUA, mediante la imposición a las contrapartes de la fuerza de los intereses geoeconómicos y geopolíticos de las empresas transnacionales y el gobierno. Se trata de utilizar la todavía posición hegemónica de los EUA, para incrementar su tajada en el comercio internacional, y tratar de contrarrestar un mundo que se desliza hacia la multipolaridad.

El objetivo número uno de la estrategia proteccionista estadounidense es China, país que se ha convertido en el principal enemigo externo, no solo por su pujanza económica, sino también por su creciente ascendencia tecnológica, militar y diplomática. La política comercial es solamente un instrumento de una política geoestratégica más amplia enfocada a preservar la hegemonía estadounidense y a detener el avance del gigante asiático. No se trata del fin del “libre” comercio, sino del reforzamiento del “mercantilismo corporativo” que ha sido el sello distintivo de los acuerdos de libre comercio neoliberales, así como del uso de un “proteccionismo agresivo” como el denunciado por Hilferding (1973) en los albores del imperialismo moderno.

El giro antichino de la política comercial de EUA no comienza con Trump sino que se remonta a 2005 durante la administración de George W. Bush. En abril de ese año una mayoría bipartidista del Senado aprobó la Enmienda Schummer–Graham que declaraba a China “manipulador de su moneda”. Schummer declaró entonces “es tiempo de hablar suavemente y de cargar un gran garrote”. Posteriormente en 2010, durante la administración Obama, la Cámara de Representantes aprobó el Ley de la Reforma Cambiaria para un Comercio Justo (*Currency Reform Trade Act*), y en 2011 el Senado aprobó la Ley de Supervisión de la Tasa de Cambio de las Monedas (*Currency Exchange Rate Oversight Act*). Ambas iniciativas, aunque no se implementaron porque no fueron aprobadas bicameralmente, culpaban a China de la manipulación de su tipo de cambio y pretendían imponer tarifas arancelarias compensatorias (Roach 2014).

De las palabras y los papeles, los Estados Unidos pasaron a los hechos. La ofensiva proteccionista comenzó con el establecimiento de aranceles a los paneles solares en enero de 2018. En marzo de ese año establecieron aranceles del 25% al acero y del 10% al aluminio, la cual fue aplicada en forma general, con la excepción solamente de algunos países. Hasta la fecha se mantienen esas cargas inclusive para Canadá y México, a pesar de haberse firmado el T-MEC (México-Estados Unidos-Canadá). La ofensiva pasó a mayores en junio y se convirtió en una auténtica guerra comercial, con EUA y China como los principales actores. El 15 de junio Trump confirmó la imposición de una tarifa del 25 % a 50.000 millones de exportaciones chinas aduciendo prácticas desleales y robo de propiedad in-

telectual. El ministro de Comercio de China acusó a los Estados Unidos de iniciar una guerra comercial y dijo que China respondería con aranceles similares a las importaciones estadounidenses. Tres días más tarde, la Casa Blanca declaró que Estados Unidos establecería aranceles adicionales del 10 % a otros 200.000 millones de importaciones chinas, si China respondía a las medidas estadounidenses. China replicó casi inmediatamente, amenazando con aranceles sobre 50.000 millones de bienes estadounidenses, y reafirmando el inicio de una guerra comercial por parte de Estados Unidos. En diciembre en el marco de la reunión del G20 en Buenos Aires, China y Estados Unidos decidieron acordar una tregua de 90 días sin imponer aranceles adicionales, así como restablecer negociaciones, las cuales están en curso sin perspectivas claras de solución.

Con todo lo importante que es esta guerra comercial, que ya ha afectado a los mercados financieros y el comercio internacional y hace recordar los efectos nefastos de la ley Smooth-Hawley durante la Gran Depresión, sería ilusorio pensar que el fortalecimiento del proteccionismo y el repliegue de los países hacia lo nacional, va a significar el fin de la globalización neoliberal. El capital monopolista-financiero, tanto el que se mueve en la esfera financiera, como el que se desplaza y deslocaliza en la esfera productiva hacia otros espacios geográficos, requiere de los mercados externos para su reproducción y valorización. Las cadenas globales de valor en la que participa este capital, forjadas a lo largo de décadas de internacionalización del capital, no podrán ser removidas rápida ni fácilmente, aunque lo desearan los gobiernos, pues dichas cadenas fueron construidas en buena medida, para superexplotar a los trabajadores de las periferias y elevar las tasas de ganancia de las empresas transnacionales (Smith 2016; Chesnais 2016).

La vocación del capital como lo dijo Marx desde la publicación del *Manifiesto Comunista*, es mundial. Pero como bien lo entendía Nicolás Bujarin (1977), la tendencia a la internacionalización del capital choca siempre con la permanencia de los estados nacionales. La contradicción globalización-estado nacional es irresoluble bajo el capitalismo. Por ello más que ver en el fracaso del discurso neoliberal de la era bushista-clintoniana el fin de la globalización comercial o financiera, habría que entender que los nuevos gobiernos de ultraderecha vivirán constantemente en medio de esta tensión, esta contradicción entre lo global y lo nacional.

Difícilmente el proteccionismo agresivo estadounidense resolverá su déficit comercial, pues los llamados desequilibrios globales son un problema estructural de la economía estadounidense y mundial, que sólo podría resolverse bajo acciones globales, es decir multilaterales (Roach 2014). Tampoco parece factible que la guerra comercial o que las rebajas impositivas sacarán a Estados Unidos del estancamiento.

## Conclusiones

La crisis global que irrumpió en 2007 impulsó las tendencias deflacionarias latentes desde años atrás en la economía mundial, así como el repliegue de las economías nacionales hacia adentro. Salvada la Gran Recesión 2008-2009, la mayoría de las economías (salvo China y algunas economías asiáticas) han experimentado procesos de semiestancamiento económico, a la par que detonó un lento pero significativo proceso de desglobalización comercial y de reforzamiento de las políticas proteccionistas, las cuales alcanzan su punto más álgido en la actual guerra comercial entre Estados Unidos y China.

La crisis global aceleró la declinación de la posición hegemónica de los Estados Unidos. Si bien este país mantiene una amplia ventaja militar y conserva la hegemonía financiera, pues el dólar continúa siendo la divisa clave del sistema, ha perdido terreno en la producción, así como en el comercio internacional y la inversión extranjera directa. A diferencia del periodo de hegemonía indisputada que tenía EUA durante la posguerra, periodo en el cual predominaban tendencias centrípetas dentro del sistema capitalista, en la actualidad predominan tendencias centrífugas, al tiempo que emergen nuevas potencias, destacando el ascenso de China, que se ha convertido en líder mundial en materia productiva, comercial y destaca cada vez más como potencia financiera. En el transcurso de los últimos años se han producido reacomodos geopolíticos tectónicos que prefiguran la formación de un orden multipolar, pero que está lejos de configurar un orden multilateral consensuado y con reglas claras. Se han formado nuevas alianzas geopolíticas impensables hace algunos años como las que se gestan entre China, Rusia, Irán y Turquía. En todo caso la multipolaridad se presenta en un escenario caótico en un contexto en el cual la crisis global no ha sido resuelta.

La política comercial trumpiana acelerará la desglobalización comercial y la fragmentación mundial. Y aunque su reforma fiscal ha tenido un efecto positivo de corto plazo en el crecimiento económico, y la política monetaria no convencional evitó una depresión, difícilmente permitirán ambas políticas superar el cuadro de “estancamiento secular” presente desde hace varias décadas.

Los gobiernos y los bancos centrales de los países desarrollados enfrentan el dilema de avanzar hacia la “normalización monetaria” para contar con las armas suficientes para enfrentar la próxima recesión y/o crisis financiera o renunciar a la misma y seguir alimentando burbujas financieras para mantener a flote el barco, pero a costa de crear las condiciones de una crisis aún mayor en el mediano plazo. Como acertadamente lo plantea la UNCTAD (2018:7)

Si los bancos centrales no revierten el régimen de dinero fácil, el colapso en los mercados de activos, cuando ocurra, será más pronunciado y más perjudicial. Por otro lado, si se revierte el régimen de política (monetaria) abortaría la recuperación que está en marcha.

¡Cara o Cruz, se aceptan las apuestas

<sup>1</sup> Como lo han sostenido algunos analistas (por ejemplo Petras 2015), el espectacular despegue económico de China no hubiera sido posible sin el desarrollo anterior alcanzado bajo el “socialismo real”, con el desarrollo de las industrias de base y la reorganización de la producción campesina. A diferencia del Unión Soviética que bajo el mando de Stalin, y ante la amenaza de una nueva guerra mundial, llevó adelante la colectivización forzada del campo (con su cauda de millones de campesinos muertos o deportados a campos de concentración), el comunismo chino se apoyó en la alianza obrero-campesina, tanto para hacer la revolución, como para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas.

<sup>2</sup> De manera recurrente y machacona, Trump identifica a los migrantes mexicanos y centroamericanos como maleantes o narcotraficantes. Por ejemplo, para justificar la construcción del muro afirmó en febrero de 2017 “En este momento, los funcionarios de inmigración encuentran a pandilleros, narcotraficantes y criminales extranjeros y los mandan al diablo y fuera del país. Y no les permitiremos regresar. Si lo intentan, tendrán más problemas de lo que jamás imaginaron (...) Recuerden que estamos atrapando a los malos.

A estos tipos malos los estamos aprehendiendo... Si ustedes vieran a estas personas, ¡oh! Es tan triste. Estamos sacando a la gente mala de este país, a la que no debe estar aquí, ya sea por drogas, asesinato u otras cosas. Son los malos quienes se irán primero, como prometí desde el primer día. Básicamente, lo único que he hecho es cumplir mi promesa. *La Jornada* (2017)”.

<sup>3</sup> El objetivo antichino se manifiesta abiertamente en una cláusula del T-MEC, en la que se establece que los países signatarios no pueden firmar acuerdos comerciales con países que no tengan “una economía de mercado”, alusión al gigante asiático. Si un signatario lo hiciera, las otras partes cancelarían el acuerdo trilateral y lo sustituirían por uno bilateral.

<sup>4</sup> En realidad la preferencia por acuerdos bilaterales en la política comercial estadounidense no es nueva, sino que se inicia con la administración de George W. Bush, al fracasar el Acuerdo de Libre Comercio de las América (ALCA) en 2005, ante la negativa de los gobiernos progresistas de América del Sur.

## Referencias bibliográficas

**Bujarin, Nicolás** (1977) *Economía Mundial e Imperialismo*. Córdoba: Cuadernos de Pasado y Presente No. 21.

**Chesnais, François** (2016) *Finance Capital Today*. Leiden y Boston, Brill.

**El Financiero** (2018). “Inversión Extranjera Directa cae 41% en el mundo y 6% en México en 2018”. México, 25 de diciembre. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/inversion-extranjera-directa-cae-41-en-el-mundo-y-6-en-mexico-en-2018>

**Europa Press** (2018) “La inversión extranjera en países emergentes cae un 9,5% en 2018, hasta 990.000 millones, según el IIF”. Washington, Europa Press. <https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-inversion-extranjera-paises-emergentes-cae-95-2018-990000-millones-iif-20181003161823.html>

**Gouyou, Wu** (2010) “Economía socialista de mercado”. *Brasil & China em debate*. Sao Paulo: Editora Perseu Abramo.

**Guillén, Arturo y Daniel Aparicio** (2019) *Estancamiento económico en Estados Unidos: un acercamiento a su explicación teórica*. México, Mimeo.

**Guillén, Arturo** (2015) *La crisis global en su laberinto*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva-UAM-I.

**Guillén, Arturo** (2007) *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. México, Miguel Angel Porrúa editores-UAM-I.

**Hilferding, Rudolf** (1973) *El capital financiero*. México: Ediciones El Caballito.

**International Monetary Fund IMF** (2018) *Global Financial Stability Report. A bumpy road ahead*. Washington, abril. <http://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/04/02/Global-Financial-Stability-Report-April-2018>

**La Jornada** (2017) *Comenzaremos el muro mucho antes de lo programado: Trump*. México, 25 de febrero, <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/25/politica/003n1pol>

**Navarro, Peter & Greg Autry** (2011) *Death by China. Confronting the Dragon. A Global Call to Action*. New Jersey, Pearson Education.

**Navarro, Peter** (2006) *The Coming China Wars: Where They Will Be Fought and How They Can Be Won*. New Jersey, Financial Times Press.

**Palley, Thomas** (2017) *The real reasons for Trump's Anti' Globalization Circus*. <https://www.theglobalist.com/real-reasons-for-trump-anti-globalization-circus/>

**Petras, James** (2015) "China: Rise, Fall and Re-Emergence as a Global Power". *Global Research*, 20 de mayo. <http://www.globalresearch.ca/china-rise-fall-and-re-emergence-as-a-global-power/29644>

**Roberts, Michael** (2016) *The Long Depression*. Chicago, Haymarket Books.

**Roach, Stephen** (2014) *Unbalanced. The codependency of America and China*. New Haven y Londres, Yale University Press.

**Ross, Wilbur & Peter Navarro** (2016) *Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory & Energy Policy Impact*. Washington, 19 de septiembre [https://assets.donaldjtrump.com/Trump\\_Economic\\_Plan.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf)

**Roubini, Nouriel & Brunello Rosa** (2018) "The Makings of a 2020 Recession and Financial Crisis". *Projet Syndicate*, 13 de septiembre, [https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-crisis-in-2020-worse-than-2008-by-nouriel-roubini-and-brunello-rosa-2018-09?utm\\_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm\\_campaign=a47f3b6f97-sunday\\_newsletter\\_30\\_12\\_2018&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-a47f3b6f97-104374041&barrier=accesspaylog](https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-crisis-in-2020-worse-than-2008-by-nouriel-roubini-and-brunello-rosa-2018-09?utm_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm_campaign=a47f3b6f97-sunday_newsletter_30_12_2018&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-a47f3b6f97-104374041&barrier=accesspaylog)

**Smith, John** (2016) *Imperialism in the Twenty-First Century*. Nueva York, Monthly Review Press.

**TELAM** (2015) *China, el gran prestamista de los países emergentes*. <http://www.telam.com.ar/notas/201504/100310-china-el-gran-prestamista-de-los-paises-emergentes.html>

**UNCTAD** (2018a) *World Investment Report 2018*. Ginebra, UNCTAD. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf)

**UNCTAD** (2018b) *Trade and Development. Report 2018*. Ginebra. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf)

**UNCTAD** (2014) *World Investment Report 2014*. Nueva York y Ginebra. ONU. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf)

**USTR** (2017) *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington, Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>

**Wanniski, Jude** (1978) *The Way the World Works: How Economies Fail and Succeed*. Nueva York, Basic Books.

**Weeks, John** (2016) “Un enfoque integral de la crisis financiera mundial centrada en América Latina” en Arturo Guillén, Antonina Ivanova, Alicia Girón y Eugenia Correa, coords. *Políticas públicas para enfrentar la crisis y alcanzar un desarrollo sustentable*. México, Miguel Ángel Porrúa editores-UAM-I/UABCS.

**Cómo citar este artículo:**

**Guillén Romo, Arturo** (2020) “La política comercial estadounidense en el contexto de la crisis global y de la declinación de su hegemonía”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 261-287



# Patrones de aglomeración-expulsión y estructuras jerárquicas urbanas en la periferia argentina

*Patterns of Urban Agglomeration and Structural Hierarchies in Argentina's Periphery*

**Lucas Ferrero**

Doctor en Economía  
Profesor Titular con Mayor Dedicación  
Universidad Nacional del Nordeste  
lucasferrero@comunidad.unne.edu.ar

**Alejandro San José**

Profesor Adjunto  
Director Oficina Legislativa  
de Presupuesto  
Universidad Nacional del Nordeste  
alejosesan@gmail.com

**Resumen**

Este documento realiza una descripción y análisis de las estructuras y dinámicas de aglomeración y expulsión existentes en la periferia argentina. El desarrollo se integra a marcos de diagnóstico, planificación y diseño de políticas desde la perspectiva de las regiones rezagadas. Se utilizan principalmente datos de los últimos tres censos poblacionales (1990-2010). En las aplicaciones se establecen categorías jerárquicas urbanas en función de integraciones a marcos de planificación y sistemas de información complementarios. El trabajo caracteriza las estructuras urbanas y territoriales y su evolución reciente. Se inicia desde la perspectiva a nivel país, para enfocarse gradualmente en el nivel regional NEA-NOA y terminando con una aplicación al provincial periférico, con la provincia del Chaco. Las provincias del NEA, excluida Misiones, presentan los más altos índices de expulsión. A nivel intra-provincial existe un patrón marcado de expulsión agregado, con dos etapas. En 1990-2001 se da con fuerza desde el interior hacia la capital de provincia, y en 2001-2010 de todo el territorio hacia otras provincias. Complementariamente,

**Fecha de recepción:**

1.8.19

**Fecha de aceptación:**

20.12.19

se observa una tendencia más acelerada en la reducción de la población rural dispersa. El trabajo contribuye a la comprensión de las dificultades que plantea el desarrollo regional periférico dentro de los marcos de planificación territorial.

**Palabras clave:** aglomeración - centro-periferia - jerarquías urbanas - desarrollo regional; planificación.

**Abstract**

*The article discusses the existing patterns of agglomeration and their dynamics in Argentina, with special emphasis in the Northern peripheral regions. It integrates and applies its partial results as inputs to territorial planning and policy design frameworks. Mainly, it uses data from the last three population censuses (1990-2010). The applications include the determinations of urban hierarchies and functionality in the context of territorial planning and information systems. The article presents partial although self-contained results, in an effort to integrate complementary approaches and information to tackle the problems and constraints of regional development in the periphery. It begins at a country level analysis, narrowing it down to the Northern region, north east region and finally to Chaco province. Northeastern provinces display the worst retention indices, excluding Misiones. Within Chaco, the forces pushing for agglomeration are also strong over the period. Yet while during 1990-2001, inner cities expel population while the capital agglomerates it, during 2001-2010 all the province cities show centrifugal patterns. Rural population also displays the highest rates of decline in the region. The document contributes to an understanding of constraints to development strategies in the Argentinean peripheral regions.*

**Key words:** agglomeration - core-periphery - urban hierarchies - regional development -planning.

## 1. Introducción

En este trabajo se analizan estructuras, dinámicas y patrones (procesos) de aglomeración–expulsión–urbanización observados a nivel regional, desde la perspectiva de las regiones rezagadas. Se enfoca la estructura geográfica poblacional y su dinámica. Se concluye con aplicaciones de los patrones observados en relación a los marcos de planificación territorial, y en su relación a otros trabajos relacionados al desarrollo regional realizados de forma complementaria (Ferrero 2016a, 2016b; Alegre y Ferrero 2018; Alderete y Ferrero 2018).

Los niveles de concentración, las estructuras jerárquicas urbanas y regionales, y las relaciones dinámicas de retención/expulsión/absorción proveen información relevante sobre el desempeño económico territorial relativo. Las densidades relativas de las aglomeraciones y distancias entre ellas son centrales para la geografía económica y el análisis territorial. El análisis de forma, estructura y proceso, como parte de los sistemas de diagnóstico, se aborda en este trabajo utilizando datos de los últimos tres censos poblacionales y datos demográficos complementarios. La caracterización permite establecer categorías de zonas, provincias, ciudades y regiones, por períodos según su estructura y dinámica relativa.

En términos generales, las regiones del norte (oeste y este) presentan características centrífugas. En particular el nordeste es la región de peor desempeño en términos de capacidades de retención. Las distintas zonas presentan niveles variables de concentración de la población, con fuertes asimetrías entre zonas urbanas dentro de una misma jurisdicción o región. Las regiones del Norte Grande y del Sur presentan niveles elevados de concentración dentro de cada provincia en función de los indicadores utilizados. El trabajo continúa con un análisis de estructura regional. Para ello se profundiza en la región del nordeste y, posteriormente, en el ámbito jurisdiccional de la provincia del Chaco, a modo de aplicación a nivel de jurisdicción subnacional. Se concluye con un análisis de relaciones jerárquicas y ámbitos de influencia dentro de la provincia del Chaco, como insumo para esquemas de planificación territoriales.

Este trabajo forma parte de una agenda complementaria de investigación aplicada con ejes positivos y normativos. En el primer caso, el foco se hace en el rol del régimen fiscal y de transferencias intergubernamentales, la nueva geografía económica y las estructuras productivas, con relación a las dinámicas sectoriales, las capacidades y la dinámica relativa regional (Ferrero 2016). En el segundo caso enfoca aspectos de reformas institucionales y de dimensiones de políticas públicas que, apoyadas en el análisis anterior, deberían promoverse de manera complementaria en una estrategia de desarrollo regional integral.

El análisis presentado se encuadra en tres segmentos de la literatura relacionada. En primer lugar, se aborda la problemática desde la perspectiva de una economía rezagada con énfasis en relaciones centro–periferia (Krugman 1991, Prebisch 1980). El énfasis

se realiza sobre los patrones de aglomeración, migración, absorción-expulsión, y sobre la forma y procesos asociados al territorio. Subyace además del enfoque centro periferia, el marco macro fiscal regional argentino, que genera capacidades y estructuras desiguales para absorber y lidiar con dinámicas agregadas (Capello y Figueiras 2007) y provoca desbalances en la estructura de concentraciones urbanas dentro de las regiones periféricas.

En segundo lugar, se aborda la problemática de la interrelación rural-urbana (Camagni, 2005). Las características principales de la estructura regional y urbana se definen a través de una serie de variables fundamentales, tales como población, centralidad y diversidad. Cada una de las variables, tomadas por separado, se ve afectada por la participación de cada asentamiento urbano en el sistema, y por su composición. Dentro de esta estructura regional, la identificación de las entidades en términos de su importancia y rol como centros en el contexto regional o subregional, con sus relaciones jerárquicas y funcionales, constituyen uno de los pilares para un adecuado diagnóstico territorial para la posterior planificación.

En tercer lugar, se utilizan conceptos estructurantes de planificación territorial. Las ideas de jerarquías regionales, densidad territorial y de retención de excedentes son determinantes en los marcos propuestos para diseños de intervención apropiados. Estos se integran a enfoques de planificación territorial aplicados (por ejemplo, CEPAL, 2013).

Desde el punto de vista de las regiones periféricas, las posibilidades de debilitar las fuerzas de subordinación jerárquica asociadas a causalidad circular, en los marcos de la nueva geografía económica, y otros marcos institucionales y políticos relacionados, no es tarea sencilla. En el caso argentino, el esquema federal compensa a las estructuras periféricas a partir de transferencias redistributivas especialmente bajo el régimen general de coparticipación federal, y la distribución del gasto federal de hecho en el territorio. El esquema ad hoc, aunque cargado de una construcción histórico-institucional compleja, no ha proveído en términos de mejoras en desempeños relativos.

La relación entre los esquemas distributivos espaciales y el desempeño es una agenda activa de investigación, con relevancia práctica creciente (Porto 2015, entre otros). Sin embargo, aspectos de heterogeneidad espacial, geografía, y sus implicancias sectoriales y dinámicas, no están adecuadamente incorporadas. Este trabajo es complementario desde la perspectiva de enfatizar aspectos de geografía económica y funcionalidad territorial dentro de las agendas funciones de las transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre los tejidos socioeconómicos.

En la sección siguiente se presentan resultados y análisis de tamaño/densidades y dinámicas de expulsión y retención a nivel nacional, de la región del Norte Grande, y de la provincia del Chaco. Posteriormente se utiliza esta provincia para iniciar una discusión de jerarquías y planificación territorial integrada para el desarrollo. Se establecen tipologías y

jerarquizaciones orientadas a dimensiones demográficas y físicas, de disposición nodal territorial. Finalmente, se discuten algunos aspectos relacionales y estructuras de redes observadas, y sus implicancias con respecto a las políticas de desarrollo subnacional y nacional.

## **2. Distribución y densidades poblacionales. Estática y dinámica demográfica desde la periferia**

La aproximación a un sistema regional desde la perspectiva del diagnóstico y la planificación territorial tiene diversos componentes. Uno de ellos es el análisis del sistema de aglomeraciones, que comprende el análisis de forma, estructura, funcionalidad y de proceso (CEPAL 2013). El análisis del proceso implica estudiar el proceso regional de urbanización y, por lo tanto, le corresponde principalmente el análisis sobre el poblamiento y su crecimiento o contracción. Analiza los puntos de concentración de la población en el territorio, su dinámica, la aparición de nuevos puntos y el aumento o disminución del tamaño de las concentraciones existentes. Se realiza principalmente mediante comparación de periodos de tiempo inter-censales u otra medida de serie temporal-corte transversal conveniente.

La distribución territorial de la población se corresponde con procesos históricos complejos asociados con las posibilidades (o percepción de posibilidades) de bienestar relativo de cada punto de poblamiento. Los cambios en bienestar generan presiones migratorias que igualmente exhiben inercias debido a rasgos histórico-culturales variables en el territorio. La decisión de localización depende de diversas dimensiones que afectan el bienestar, que también se relacionan a aspectos económicos, institucionales e históricos, sociales.

El desempeño económico condiciona las posibilidades de generación de ingresos y absorción ocupacional en sus distintas categorías. La distribución territorial de las actividades económicas es heterogénea. Se caracteriza por patrones geográficos relacionales con centros de atracción y centros de expulsión. La interacción con las bases económicas urbanas y rurales determina la capacidad de absorción del sistema económico. Esto dispone una estructura irregular en el territorio que condiciona e interactúa con las dinámicas poblacionales.

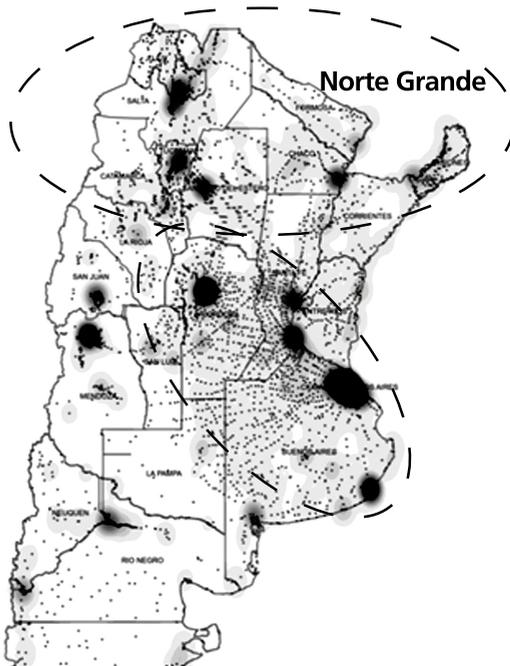
### **2.1. Estructura de distribución de la población**

La población de Argentina se encuentra asentada en el territorio nacional de forma desequilibrada. El territorio se divide en veinticuatro jurisdicciones intermedias autónomas concentrando en dos de ellas (provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) aproximadamente la mitad de la población. Estrictamente, la mayor parte del centro sur y oeste de la provincia de Buenos Aires también presenta baja densidad poblacional. La provincia de Santa Fe, especialmente, y de Córdoba, le siguen en densidad, aunque con distribución desigual.

Según datos del último Censo del año 2010 en las diez jurisdicciones que componen el Norte Grande del país se asienta el 21,4 % de la población. Las cuatro jurisdicciones del centro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, concentran el 62,4% de la población; el restante 16,2% se reparte entre las diez jurisdicciones (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa, San Luis, Mendoza, La Rioja y San Juan). Cada nivel intermedio presenta a su vez una gran heterogeneidad en su interior. A su vez, los patrones de centralidad subregional presentan determinantes históricos y económicos patentes. El patrón central de las zonas portuarias en la pampa húmeda es muy marcado, por ejemplo.

En la Figura 1 se puede observar la densidad y distribución a lo largo del territorio nacional las 3.858 localidades censales de forma gráfica. Las aglomeraciones se reflejan en las zonas más oscuras de la Figura 1 y su tamaño da cuenta de la población que habita en ellas. La imagen también sugiere que los nodos estructurantes en cada región encuentran un entorno de urbanizaciones más o menos dispersas y asimétricas en términos de jerarquías o pesos relativos.

**Figura 1.** Densidad de la Población en el Territorio Nacional



**Fuente:** Elaboración propia en base al Censo 2010 - INDEC.

**Nota:** Las densidades geográficas se estiman a través del método no paramétrico de estimación de densidades con *kernels* (Arcmap 10.3).

Las cuatro jurisdicciones centrales destacan por tener las mayores concentraciones de población. Se observan cinco aglomeraciones bien definidas: la Ciudad de Buenos Aires junto al Conurbano Bonaerense conforma la zona de mayor gravitación seguida por la capital cordobesa, la ciudad de Rosario, Santa Fe y la costa atlántica.

En el Norte Grande se presentan concentraciones de menor magnitud. Son cuatro las que sobresalen por su tamaño; la zona entre la Ciudad de Salta y San Salvador de Jujuy detenta la mayor concentración de población seguida por la capital tucumana, la ciudad de Santiago del Estero y la conjunción de las ciudades de Resistencia y Corrientes. En las restantes jurisdicciones las aglomeraciones relativas al país son escasas; se destacan dos de ellas. Por su dimensión sobresalen la ciudad de Mendoza y sus alrededores y, más débil, la ciudad de San Juan.

Los centros de concentración resumen a nivel gráfico un estado actual de peso relativo en términos de población y tamaño de mercado (Figura 1). Complementariamente, se requiere indagar en las características de estos puntos en términos de su velocidad de crecimiento o contracción, absoluta y relativa. La dinámica del cambio demográfico de estos conglomerados de población se analiza en el apartado siguiente.

## 2.2. Distribución y dinámica del patrón de aglomeración

El crecimiento de la población en un territorio y periodo considerado se determina contablemente por tres factores: la tasa de natalidad (+), la tasa de mortalidad (-) y los movimientos migratorios netos (+/-).

El objetivo en este apartado es analizar el cambio demográfico, y estimar las dinámicas de expulsión, retención y atracción de población, en función de la dinámica de los nacimientos, las defunciones y los datos de los censos de población. De acuerdo al desempeño de los tres factores que determinan el crecimiento de la población (nacimientos-defunciones-migraciones) se formulan dos conceptos: el concepto de generación y el de retención de la población.

La *generación* de población es concebida como la acumulación de los nacimientos neto de las defunciones en un periodo y territorio considerados. A mayor diferencia entre nacimientos y defunciones, mayor será la generación de población en un determinado territorio y periodo de tiempo. La *retención* de población se obtiene de la relación entre la generación y la población que habita en un territorio y un periodo de tiempo considerado.

Estos dos conceptos permiten comprender la naturaleza de los cambios demográficos y la relevancia de los movimientos migratorios. Es decir, si la acumulación de nacimientos neto de defunciones en un período de tiempo y en un territorio determinado (su

crecimiento vegetativo) es similar a la población que habita en ese territorio se puede inferir que la migración no es un factor determinante del cambio demográfico.

De la interacción entre generación y retención de la población en el periodo intercensal 2001-2010 se clasifica el cambio demográfico a lo largo del territorio nacional en tres zonas distintas: Zonas de Atracción, Zonas de Retención y Zonas de Expulsión.

Las *Zonas de Atracción* registran una tasa de crecimiento inter-censal mayor a la tasa de crecimiento vegetativo. En estos territorios el crecimiento de la población se ve afectado en forma positiva por los movimientos migratorios de otros territorios. En las *Zonas de Retención* se verifica un crecimiento inter-censal muy similar al crecimiento vegetativo, por lo que los movimientos migratorios netos no afectan significativamente la dinámica demográfica. En las *Zonas de Expulsión* la tasa de crecimiento inter-censal es inferior a la tasa de crecimiento vegetativo. Los movimientos migratorios afectan de forma negativa el crecimiento de la población en estas zonas.

### **2.2.1. Nivel Nacional: Retención demográfica**

En este apartado se analizan las zonas de cambio demográfico del territorio nacional en el periodo entre censos que va desde el año 2001 hasta el año 2010. Las categorizaciones de las zonas según las características de cambio demográfico se realizan en base al índice de retención poblacional.

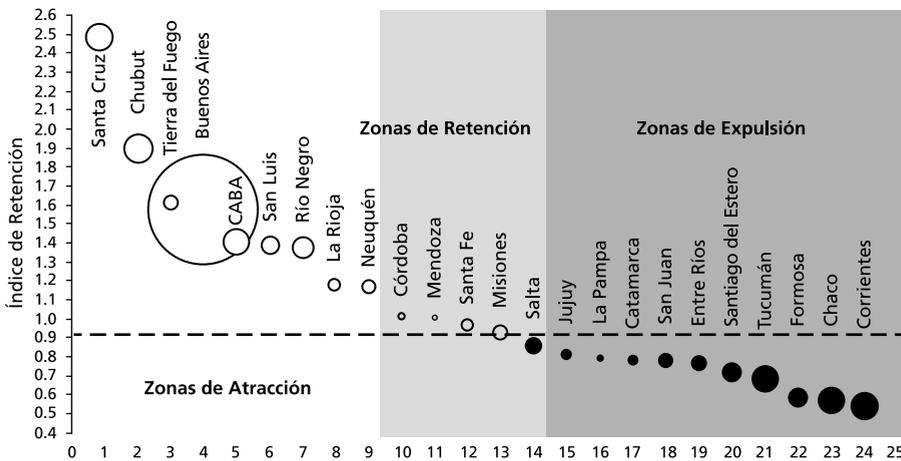
El índice de retención surge de la relación entre la tasa de crecimiento inter-censal y la tasa de crecimiento vegetativo. Valores mayores a uno en el índice indican zonas de atracción. En estas zonas el crecimiento de población inter-censal es superior a la acumulación de nacimientos neto de defunciones para el mismo periodo. Esta diferencia se explica por migrantes que afluyen en términos netos a las zonas de atracción desde otras zonas o regiones del país o del exterior. Valores inferiores a uno refieren a zonas de expulsión donde la acumulación de nacimientos neto de defunciones es mayor al crecimiento inter-censal de la población. La diferencia refleja la emigración neta de la población a otras zonas.

En el Gráfico 1 se presenta el índice de retención por jurisdicción provincial, ordenado de mayor a menor. El tamaño de los puntos denota la cantidad de personas atraídas o expulsadas, utilizadas como ponderador. Las nueve provincias que se encuentran dentro de las zonas de atracción incrementaron su población en 2.381.857 personas en el periodo entre censos 2001-2010. Aproximadamente el 36% de este crecimiento poblacional, 855.955 personas, se debe a la atracción de población de otras provincias y del exterior. El remanente (más de 1,5 millones de personas) se debe al crecimiento vegetativo neto (nacimientos menos defunciones netas). Del total de 855.955 personas atraídas hacia el centro, aproximadamente el 80% tuvo como destino la provincia de Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires se encuentra dentro de las zonas de atracción. Presenta un menor índice de retención dada su gran participación en la población total y, por lo tanto, en el total de nacimientos y defunciones, pero destaca por la cantidad de personas en valor absoluto que atrajo (tamaño del punto). En el periodo 2001-2010 atrajo 658.753 migrantes de otras provincias y del exterior. Esta provincia recibió sesenta y siete veces más personas que las que a Tierra del Fuego y veinte veces más personas que la Ciudad de Buenos Aires. Estas personas se dirigen principalmente al cinturón del Conurbano Bonaerense. Este movimiento migratorio es equivalente o superior a la población de 11 de las 24 jurisdicciones del territorio nacional.

Se observa también que Santa Cruz y Chubut son las provincias con mayores índices de retención: 2.49 y 1.90 respectivamente. Aproximadamente el 60% del incremento poblacional en Santa Cruz se explica por la atracción neta de migrantes.

**Gráfico 1.** Zonas de Expulsión, Retención y Atracción



**Fuente.** Elaboración propia en base a Censos 2001-2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, Argentina), y en base a datos de natalidad y mortalidad anual por provincia (Ministerio de Salud de la Nación), ambos publicados por INDEC.

En las zonas de expulsión con un índice de retención menor a uno se ubican once jurisdicciones. Las Regiones del NEA y el NOA expulsaron población en este periodo con excepción de Misiones y La Rioja. Las provincias de Corrientes y Chaco son las que presentan un menor índice de retención, con 0.54 y 0.57 respectivamente. Ambas expulsaron conjuntamente y en términos netos 106.760 personas. De las zonas de expulsión fluyeron 325.397 personas de las cuales aproximadamente el 80% provienen de provincias del Norte Grande (NEA-NOA).

En las zonas de retención el índice de retención es cercano a uno. En estas zonas los movimientos migratorios no influyen en el crecimiento de la población. El incremento de la población se explica casi en su totalidad por la acumulación de nacimientos netos de defunciones. Las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Misiones se encuentran en las zonas de retención. Una gran parte de la población que se genera en estas provincias es retenida en sus territorios o su expulsión se compensa con migraciones provenientes de otras provincias.

### **2.2.2. Región del Norte Grande: Estructura territorial y dinámica demográfica**

A continuación, se analiza el patrón territorial de la distribución y dinámica de la población a nivel de provincias y regiones. En primer lugar, se analiza la estructura territorial y el grado de asimetría en la distribución demográfica.

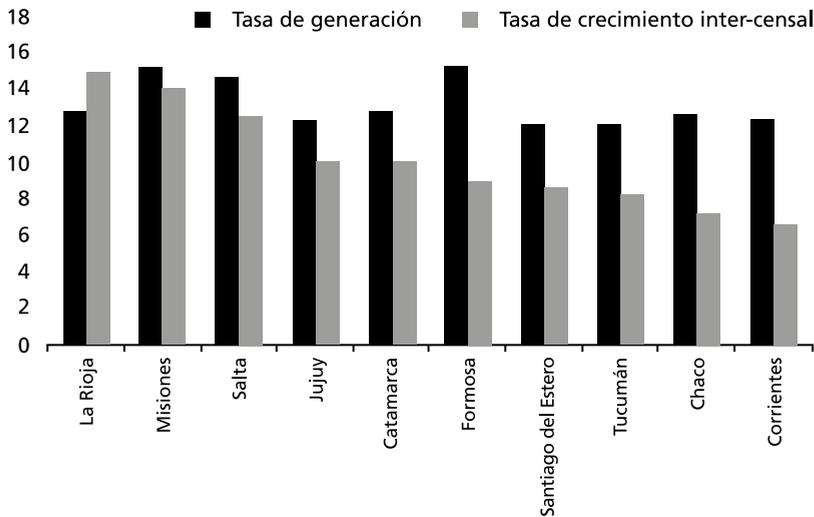
El índice de concentración que se observa en la Tabla 1 mide el grado de disparidad en la distribución de las aglomeraciones de población. Se obtiene del cociente entre la población de la ciudad o aglomeración principal y la suma de la población de las tres ciudades que siguen en orden de importancia definidas todas sobre un territorio específico, en este caso, el nivel de provincias. Valores superiores a dos dan cuenta de un elevado grado de concentración de la misma en una provincia, con la aglomeración principal duplicando en población las tres ciudades que le siguen en orden de importancia.

Al incorporar este elemento en el análisis de asentamiento de la población de las provincias del Norte Grande destaca la provincia de Misiones por la elevada proporción de población que alberga su territorio y el bajo índice de concentración que registra. Este último denota una mejor distribución territorial de la población.

En términos de población la provincia de Tucumán es la de mayor gravitación en el Norte Grande alojando en ella el 16,9% del total. Salta es la segunda en importancia con un 14,1% de la población dentro de su territorio. Misiones, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero siguen en el orden de importancia con similares cifras que van del 12,8% para Misiones hasta el 10,2% para Santiago del Estero. Jujuy, Formosa, Catamarca y La Rioja se encuentran en las últimas posiciones como se puede observar en la Tabla 1.

Las mayores concentraciones se dan en las provincias cuyo índice de concentración supera el valor de tres. Estas son Tucumán, Salta, Catamarca y La Rioja. Las dos primeras son las que mayor proporción de la población tienen. Mientras que las últimas dos son las provincias que menor proporción de la población detentan en la región.

El cambio demográfico que tuvo lugar en la región Norte Grande en el periodo intercensal 2001–2010 se caracteriza por la expulsión de población a las zonas de atracción principalmente la provincia de Buenos Aires y las provincias del sur con algunas excepciones.

**Gráfico 2.** Tasa de generación y crecimiento inter-censal Norte Argentino (2001-2010)

**Fuente:** Elaboración propia con base en Censos 2001-10 y datos del Ministerio de Salud Pública de la Nación. Bases INDEC.

En el Gráfico 2 se observa una brecha entre la tasa de generación y la tasa de crecimiento inter-censal que a excepción de la provincia de La Rioja es positiva para todas. Esta brecha positiva refleja la expulsión de población generada en cada uno de los territorios. Misiones y La Rioja muestran valores del índice de retención más cercanos a uno en la región Norte Grande.

A diferencia de La Rioja, Misiones genera y retiene población con una mejor distribución dentro de su territorio. Esto se verifica al comparar el índice de concentración (ver Tabla 1.). Salta, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero con valores del índice de retención entre 0.86 y 0.72 dan cuenta de una expulsión de población moderada. En este grupo de provincias se observa un alto grado de concentración de la población en sus ciudades capitales a excepción de la provincia de Jujuy que presenta una mejor distribución de la población que se genera dentro de su territorio. Tucumán, Formosa, Chaco y Corrientes son las provincias con menores índices de retención y con altos niveles de concentración de su población en las ciudades capitales. Estas provincias expulsan gran parte de la población que generan.

**Tabla 1.** Retención y concentración de la población en provincias del Norte Grande

Territorio	Tasa Generación	Tasa Crecimiento inter-censal	Índice de Retención	Índice de Concentración
La Rioja	12.74	15.06	1.18	3.03
Misiones	15.17	14.09	0.93	1.69
Salta	14.61	12.55	0.86	3.04
Jujuy	12.34	10.04	0.81	1.65
Catamarca	12.71	9.94	0.78	3.15
Formosa	15.29	8.96	0.59	2.54
Santiago del Estero	12.05	8.65	0.72	4.36
Tucumán	11.99	8.19	0.68	3.16
Chaco	12.67	7.19	0.57	2.37
Corrientes	12.29	6.62	0.54	2.32

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censos 2001-10 y datos del Ministerio de Salud Pública de la Nación. Bases INDEC.

La Tabla 2 identifica en las diez provincias que conforman el Norte Grande, cinco zonas de alta aglomeración. Destaca entre estas aglomeraciones la ciudad de San Miguel de Tucumán seguida por el conglomerado conformado por las ciudades del Gran Resistencia y Corrientes. Tercera en orden de importancia sobresale la ciudad de Salta seguida de la ciudad de Santiago del estero y la ciudad de San Salvador de Jujuy.

**Tabla 2.** Tamaño y distribución de la población en las provincias del Norte Grande

Provincias del Norte Grande	Índice de Concentración	Proporción 2010
Tucumán	3.16	16.9%
Salta	3.04	14.1%
Misiones	1.69	12.8%
Chaco	2.37	12.3%
Corrientes	2.32	11.6%
Santiago del Estero	1.52	10.2%
Jujuy	1.65	7.8%
Formosa	2.54	6.2%
Catamarca	3.15	4.3%
La Rioja	3.03	3.9%

Elaboración propia en base al Censo 2010.

### 2.2.3. La región del Nordeste: Estructura territorial y dinámica demográfica

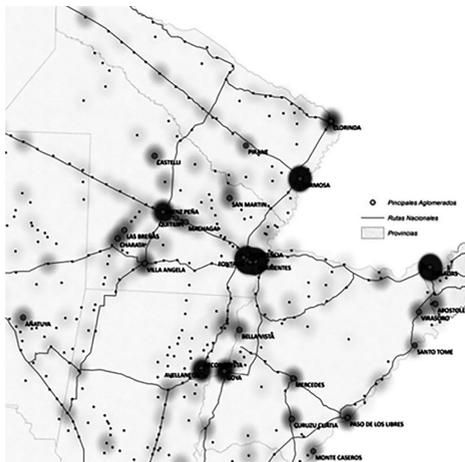
Las provincias del Nordeste corresponden a las de menor índices de retención del país (mayor expulsión demográfica). A su vez, presentan elevados niveles de concentración, aunque por debajo de provincias del NOA y otras cordilleranas.

Dentro de la región, en un radio de 350 km con centro en Resistencia capital de la provincia del Chaco se encuentran 395 localidades que se distribuyen en el territorio de seis provincias (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, norte de Santa Fe y parte de Santiago del Estero). Estas 395 localidades censales registraron en el censo 2010 un total de 3.044.349 personas.

El Gran Resistencia y Corrientes conforman el centro de gravedad poblacional en este entorno geográfico. Suman conjuntamente una población de 723.782, según el último censo de año 2010, lo que representa el 23.8% de la población de las 395 localidades de la región. Las ciudades de Posadas, Formosa, Sáenz Peña, Goya, Reconquista y Clorinda son los aglomerados que siguen en el orden de importancia. Estas seis ciudades suman 782.128 personas que representan el 25,7% de la población de las 395 localidades del entorno.

Si se agrupan las ciudades Avellaneda y Reconquista, de la provincia de Santa Fe, el nodo conjunto pasa a ser el cuarto centro, con una concentración del 4.7% del total de la población regional. Quedarían en términos jerárquicos, el nodo Corrientes–Resistencia, Posadas, Formosa, Avellaneda–Reconquista, y Sáenz Peña. Estas relaciones se presentan gráficamente en la Figura 3, con los datos complementarios expuestos en la Tabla 3.

**Figura 2.** Centros de Gravedad en la Provincia del Chaco y Proximidades



Elaboración propia en base al Censo 2010

**Tabla 3.** Centros de aglomeración en el Norte Grande

<b>Aglomerados</b>	<b>Población</b>	<b>%</b>
Gran Resistencia + Corrientes	723782	23.8%
Posadas	275028	9.0%
Formosa	222226	7.3%
Sáenz Peña	89882	3.0%
Goya	71606	2.4%
Reconquista	70549	2.3%
Clorinda	52837	1.7%
Paso de los libres	43251	1.4%
Villa Ángela	41403	1.4%
Curuzú Cuatia	34470	1.1%
Mercedes	33551	1.1%
Virasoro	30666	1.0%
Bella Vista	29071	1.0%
San Martín	28124	0.9%
Castelli	27201	0.9%
Charata	26497	0.9%
Quitilipi	24517	0.8%
Apóstoles	24083	0.8%
Monte Caseros	23470	0.8%
Avellaneda	23341	0.8%
Santo Tomé	23299	0.8%
Añatuya	23286	0.8%
Las Breñas	22953	0.8%
Machagai	21997	0.7%
Pirane	20335	0.7%
Reconquista+ Avellaneda	93890	4.7%
Reconquista+Avellaneda + Goya	165496	8.2%

Elaboración propia en base al Censo 2010

El centro de gravedad conformado por el Gran Resistencia y Corrientes y las seis ciudades más importantes que lo secundan suman un total de 1.505.910 personas que se encuentran conectadas por rutas nacionales en un radio de cuatro horas en transporte automotor del centro de gravedad.

## **1. Patrones de aglomeración, jerarquías y áreas de influencia. Aplicación a jurisdicciones subnacionales: Provincia del Chaco.**

Desde el punto de vista socioeconómico, el área geográfica de análisis relevante corresponde ser definida en función de su estructura territorial continua con base en aspectos internos comunes y en sus relaciones con los demás componentes del sistema territorial integrado. Por esta razón el análisis anterior se enfocó en la caracterización del entorno nacional y la región del Norte Grande, según indicadores socioeconómicos afines, y su continuidad o adyacencia espacial.

Desde el punto de vista del gobierno y las políticas públicas, los límites jurisdiccionales formales importan ya que definen responsabilidades territoriales excluyentes y espacios de articulación y concurrencia tanto en sentido horizontal como vertical. Con base en la coordinación vertical de políticas, el nivel de gobierno jerárquico internaliza el rol territorial subregional y lo integra a la estrategia política (más o menos consciente), por ejemplo, de nivel nacional. En la coordinación horizontal la articulación se persigue con otras jurisdicciones del mismo nivel. Tomando como ejemplo eje la Provincia del Chaco, la articulación de políticas relevante sería con Corrientes, Santa Fe, Santiago, Formosa o Salta, tanto en el nivel provincial como entre localidades vecinas. La coordinación vertical–horizontal se presenta entre jurisdicciones espacialmente contiguas, pero correspondientes a jurisdicciones centrales distintas. Por ejemplo, Chaco y zonas limítrofes de la República de Paraguay, o la Ciudad de Resistencia y Corrientes. Este nivel de articulación es el más demandante en esfuerzos institucionales de coordinación–cooperación.

Finalmente, dentro de un espacio provincial se requieren definiciones sub–provinciales en respuesta a necesidades de articulación territorial formal e informal (por ejemplo, las necesidades de cooperación y coordinación con los municipios dentro del territorio). Este nivel es más directo dado que el eje administrativo, legislativo y de interacción local–provincial es menos demandante en términos institucionales.

A continuación, se lleva a cabo una aplicación a nivel jurisdiccional intermedio, con la Provincia del Chaco como caso de análisis. Se ajusta la metodología anterior, tomando como eje los centros de aglomeración y sus áreas de influencia.

### **Centros de gravedad y áreas de influencia a nivel provincial**

En el nivel territorial, cada centro urbano de aglomeración puede clasificarse según su relevancia y peso, definiendo entornos o áreas geográficas de influencia. Iniciamos la discusión en el nivel provincial incluyendo esta noción de territorio local. Este se puede interpretar como el área relativa a un centro urbano localmente relevante en donde a su población rural y urbana (incluidos otros centros menores), tiende a convenirle

interactuar en relación con otros centros urbanos de peso, para acceder a bienes y servicios de mayor complejidad que la local.

Esta interpretación de territorio local pone al centro urbano como núcleo de aglomeración, relacionándose con los centros de gravedad dentro de la geografía económica, pero a nivel local y desde un punto de vista relacional tanto en función a su entorno (prestaciones de servicios, comercialización y acceso a mercados o actividades de mayor complejidad) como con respecto a otros centros de aglomeración. No necesariamente involucran flujos migratorios.

En cuanto a su estructura, puede identificarse en la provincia seis centros de gravedad en función al tamaño de su población y la influencia que generan en su entorno próximo. El criterio de selección de los centros se basa en subregiones de centros urbanos con una población superior al 80% del total provincial. Como el objetivo final es establecer nodos articuladores territoriales en un sentido jerárquico orientado a la planificación, se incluye como centro al Municipio de San Martín y su área de influencia, a pesar de que posee un 4.3% del total de población. Los seis centros con sus áreas de influencia contienen el 88% de la población provincial. En la Tabla 4 se presentan las características y pesos definidos como áreas geográficas-centro urbano y zona de influencia.

**Tabla 4.** Jerarquías urbanas en el Chaco

Censo 2010	Centro Gran Resistencia	Centro P. R. Sáenz Peña	Centro Charata-Las Breñas	Centro J. J. Castelli	Centro Villa Angela	Centro San Martín
Población	448542	187109	95594	77518	76367	39425
Proporción	48.5%	20.2%	10.3%	8.4%	8.3%	4.3%

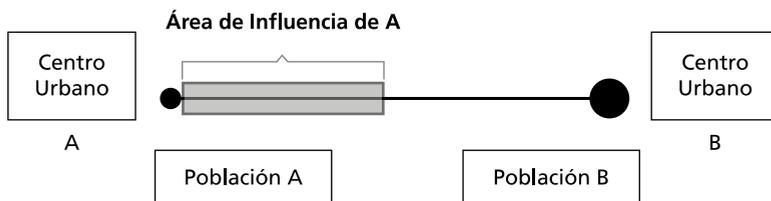
**Fuente:** Elaboración propia en base al Censos 2001 y 2010

Para cada centro de gravedad puede identificarse una ciudad cabecera y un área de influencia que incluye ciudades de menor tamaño. Las ciudades cabeceras constituyen los centros de áreas. Las áreas pueden definirse de distinta manera. En este trabajo usamos la medida tradicional de geomarketing:

$$D_A((P_B / P_A)_{(c)}) = \frac{D_{AB}}{1 + \sqrt{P_B / P_A}} \quad (1)$$

Donde el área de influencia se define a partir de una distancia desde el centro de gravedad de un nodo de atracción A, denotada como  $d_A$ , que se determina como una parte de la distancia a otro centro de atracción B, denotada como  $d_B$ . El área de influencia se determina como función directa de la población relativa del centro A con respecto al B. Cuanto menor es la población de B relativa a A, mayor es el área de influencia de A. En la Figura 5, se ilustra el concepto de medición.

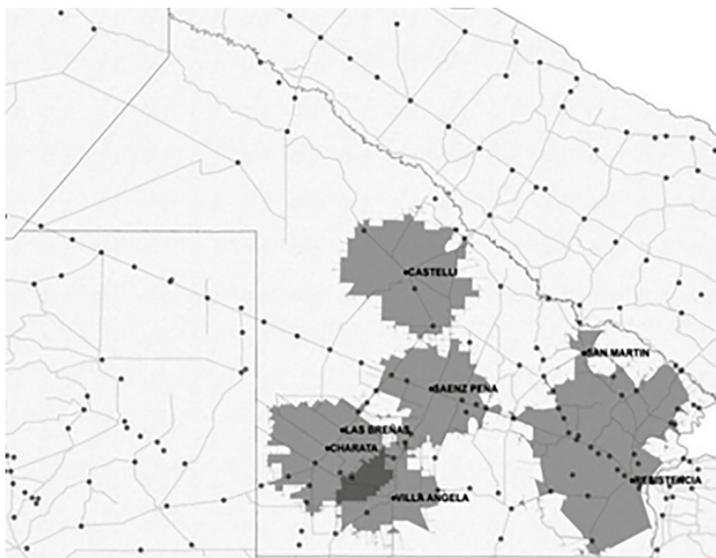
**Figura 3.** Distancia de indiferencia y áreas de influencia



En la Figura 6 se presenta una ilustración de los centros y las áreas de influencia, conjuntamente con la estructura jerárquica que discutiremos más adelante. La estimación se realiza en base a (1), usando para la definición de distancia los caminos consolidados y rutas, según datos disponibles en el Instituto Geográfico Nacional.

El centro de gravedad de Gran Resistencia contiene al 48,5% de la población esto lo posiciona en el primer lugar dentro del territorio provincial. El segundo en importancia es el centro P.R. Sáenz Peña con el 20,2% de la población bajo su área de influencia. Los centros de Charata–Las Breñas, Castelli y Villa Ángela son similares en el tamaño de su población y siguen en el orden jerárquico. San Martín es el centro de gravedad de menor importancia con un 4.3% de la población.

**Figura 4.** Estructura jerárquica de centros de aglomeración y áreas de influencia



Elaboración propia en base al Censo 2010 y datos del Instituto Geográfico Nacional.

## 1.1. Dinámica demográfica y características de los centros en Chaco

El análisis de la dinámica reciente de aglomeración se realiza a partir de los dos periodos intercensales en función del desempeño del índice de retención. Se incorpora el período intercensal 1991-2001 y el 2001-2010 y se replica el análisis a nivel país para la provincia del Chaco. Las características macroeconómicas y tecnológicas tanto a nivel país como en su relación y especificidad regional eran diferentes en ambos períodos, aunque con mucha variabilidad interna. El período 1991-2001 se caracteriza por un atraso cambiario pronunciado y, particularmente en la segunda mitad, elevadas tasas de desempleo y subocupación urbana en todas las ciudades del país, y un marco recesivo con impacto sobre los recursos fiscales. A nivel tecnológico y productivo, la provincia presentaba una mayor heterogeneidad en la estructura de producción de bienes, de escala y tecnológica en su interno y con respecto a las zonas centrales que, en general, no estaban amenazadas en su viabilidad.

En el primer período inter-censal, Chaco se clasifica como una zona de retención con un índice cercano a uno, de 0.92 (1991-2001). Esto se puede interpretar como que más de 9 personas de cada 10 que generó en términos netos la provincia en ese período permanecían dentro del territorio provincial.

En el periodo inter-censal siguiente (2001-2010) la provincia de Chaco se convirtió en una zona de expulsión registrando un índice de retención de 0.57. Esto indica que un poco más de la mitad de la población generada en ese periodo permaneció en la provincia, menos de 6 de cada 10 personas en términos netos a nivel de todo el territorio.

Siguiendo la misma metodología, a nivel desagregado se analizan los dos periodos intercensales en los centros de gravedad y sus áreas de influencia de la provincia. En la Tabla 5 siguiente se detallan los índices de retención para los seis centros de gravedad identificados. Se tiene en cuenta para ello la totalidad de su área de influencia.

**Tabla 5.** Índice de retención. Centros jerárquicos de la Provincia del Chaco

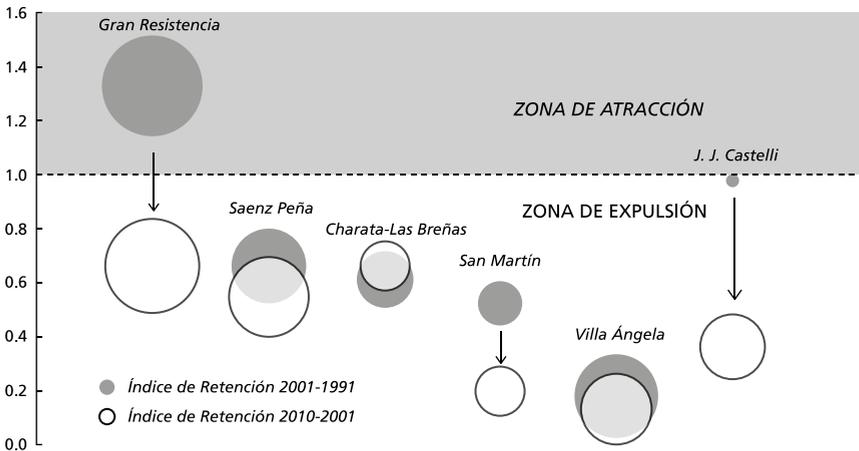
Periodo intercensal	Gran Resistencia	Sáenz Peña	Charata-Las Breñas	San Martín	Villa Ángela	J. J. Castelli
2001-1991	1.3	0.7	0.6	0.5	0.2	1.0
2010-2001	0.7	0.5	0.7	0.2	0.1	0.4

**Fuente:** Elaboración propia en base al Censo 2010 y datos del Ministerio de Salud Pública de la Nación. Bases INDEC.

En el primer periodo (1991-2001), únicamente el centro Gran Resistencia se encuentra en la zona de atracción con un índice de retención de 1.3. Este por su peso relativo

eleva el índice provincial (0.92). El centro de Castelli retiene toda la población que genera con un índice de retención de uno. Los demás centros expulsan parte de la población que generan siendo el de Villa Ángela el área de mayor expulsión.

**Gráfico 3.** Atracción y expulsión de aglomeraciones en Chaco



Elaboración propia en base al Censo 2010 y datos del Ministerio de Salud de la Nación. Bases INDEC.

En el mismo periodo, a nivel agregado la provincia del Chaco se encontraba en la zona de retención con un índice de 0.92. Una alternativa probable de los flujos migratorios es entonces que la expulsión de población de los centros de gravedad y sus áreas de influencia fue absorbida por el centro de gravedad Gran Resistencia y su área de influencia, con flujos netos migratorios a otras provincias.

En el periodo inter-censal siguiente (2001-2010), la provincia se convierte en un territorio de expulsión de población. Este patrón se replica en los seis centros de gravedad y sus áreas de influencia. En el centro de Castelli se observa el mayor cambio, pasa de un índice de retención de 1 en el primer periodo (1991-2001) a 0.4 en el segundo periodo (2001-2010). Seis de cada diez personas generadas que en el primer periodo optaban por permanecer en la zona deciden abandonar el territorio en el segundo periodo.

En el segundo periodo, el centro de San Martín genera menos personas en términos netos, pero presenta una mayor expulsión. Los centros de Villa Ángela, Sáenz Peña y Charata-Las Breñas con sus áreas de influencia no presentan mayores cambios en el segundo periodo, manteniendo su perfil de expulsor. Villa Ángela y su área de influencia es la que mayor población expulsa; nueve de cada diez (9/10) personas generadas abandona el territorio.

El centro de Gran Resistencia pasa de ser un centro de atracción a ser un centro de expulsión de población. Aproximadamente tres de cada diez personas generadas en este territorio lo abandonan. El cambio demográfico ocurrido en la provincia en este periodo (2001-2010) tiene que ver con una migración a otras provincias o el exterior del país.

En base a los elementos anteriores, en la próxima sección se realiza una integración dentro aplicaciones tanto de agendas positivas como normativas, de los marcos de estructuras jerárquicas y planificación territorial. El esquema forma parte de una agenda de trabajo agregada.

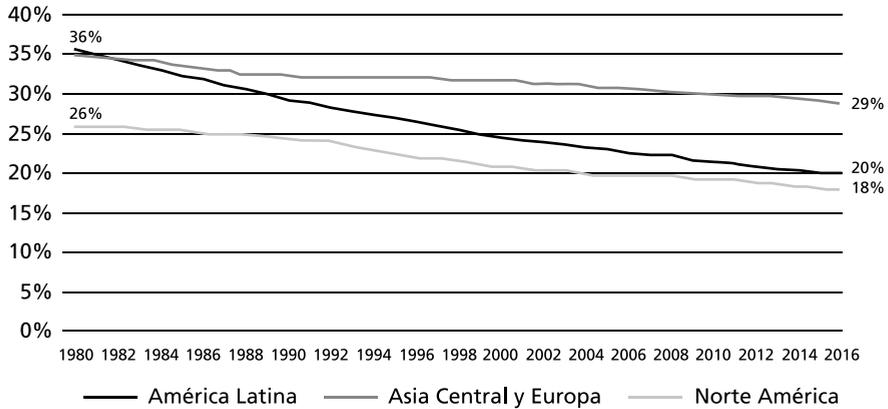
## **Extensiones y aplicaciones**

El análisis anterior es complementario a diagnósticos socioeconómicos y productivos espaciales que, conjuntamente, se integran en áreas de planificación territorial y de políticas del desarrollo. El conjunto es un trabajo en proceso que involucra un esfuerzo de integración de marcos conceptuales y elaboración de bases de datos, desde una perspectiva regional periférica. A continuación, se resumen las líneas de trabajo complementarias.

En Alegre y Ferrero (2018) se exploran en términos empíricos y de modelización, la evolución y los posibles determinantes de la población rural en la zona agropecuaria argentina. En el gráfico siguiente se presenta una característica del proceso de urbanización que, si bien es generalizado, ha tomado en América Latina y en la región periférica mayor aceleración. En ese trabajo, la asociación se presenta con mayor fuerza para el caso argentino, con relación a variaciones en el tamaño de la explotación, el cambio de uso del suelo (tipo de actividad), y distancia al centro (en interacción con variables ambientales de precio y términos de intercambio).

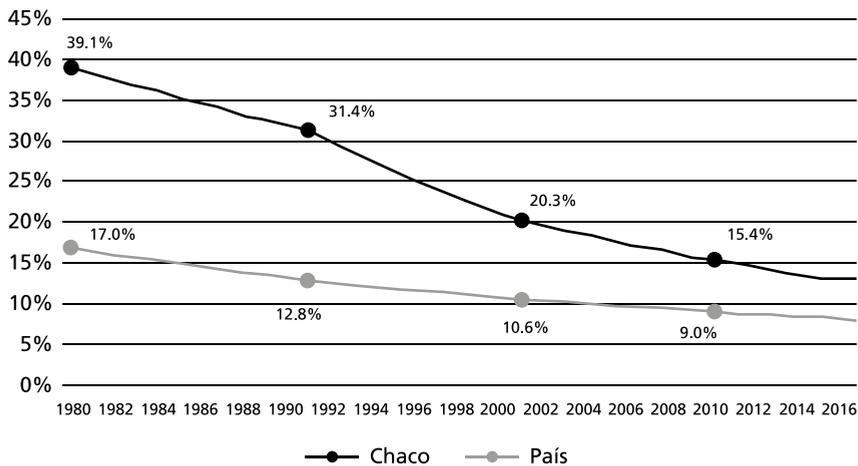
Los cambios tecnológicos parecen jugar un rol importante pero no suficiente, dado que estos son relativamente comunes a escala global. Desde el inicio del período analizado, también se produce un cambio sustancial en el régimen fiscal federal, que favorece las grandes aglomeraciones a partir de la aparición de los regímenes de coparticipación federal en 1973, seguidos de regímenes análogos a nivel municipal. Si bien existe un contenido redistributivo siempre el recurso llega a las ciudades, especialmente a los grandes aglomerados. El gasto público nacional, especialmente, recae sobre zonas centrales (Ferrero 2019).

**Gráfico 4.a.** Evolución de la Población rural por regiones (en porcentaje del total)



Elaboración propia con base en World Development Indicators.

**Gráfico 4.b.** Evolución de la Población rural Provincia de Chaco y País



Elaboración propia con base en INDEC.

La incapacidad de retención en la periferia es central en la nueva geografía económica. En Ferrero (2016) y Alderete y Ferrero (2018) se presentan detalles de los mecanismos y composición de cadenas de valor territorial. La morfología incompleta y elevada concentración en eslabones críticos de la cadena generan vulnerabilidades a cambios de entorno y contribuyen a explicar dificultades de absorción y empleo productivo a nivel regional. En Alderete y Ferrero (2018) se presentan estas caracterizaciones a partir de datos de facturación, empleo y consumo energético para el caso de cadenas productivas, con su representación geoespacial disponible.

El análisis presentado hasta aquí se centra en datos y estimaciones basadas en censos demográficos fundamentales para aproximar el desempeño relativo regional a su resultado final: la decisión de radicación. La distribución de la población en el territorio y su movilidad entre zonas rurales y urbanas dentro de una región y sus movimientos entre regiones responden a determinantes de la conducta individual y de empresas, generalmente asociados a percepciones/expectativas sobre diferencias en la calidad de vida, de oportunidades y bienestar entre la región de origen y los destinos factibles.

En la decisión de radicación influyen patrones culturales relacionados con el arraigo, con las diferencias de calidad de vida entre las zonas rurales y urbanas, las características del sistema de empleo y las oportunidades-riesgos para el desarrollo empresarial y de emprendedurismo. En Ferrero (2017) se presenta un análisis complementario acerca de la estructura y dinámica productivas, la asignación del crédito y del empleo, con desagregaciones relevantes. Las dificultades para absorber productivamente la población expulsada, los diferenciales o primas salariales sectoriales-regionales, y la composición sectorial del empleo, son consistentes con los marcos anteriores. El rol periférico y el régimen fiscal federal juegan un rol central en este contexto.

Otras aplicaciones incluyen el uso del marco a efectos de planificación y diseño de políticas públicas. En la integración de lo expuesto a un esquema de análisis jerárquico y funcional territorial permite racionalizar procesos de planificación territorial teniendo en cuenta las restricciones territoriales (Ferrero 2016).

El análisis funcional de asentamientos urbanos tiene como objetivo general entender cómo está relacionado el patrón de sistemas de asentamientos y su clasificación jerárquica. La Figura 6 toma un ejemplo esquemático de CEPAL (2013) para ilustrar el rol de la estructura jerárquica y de la complejidad relacional entre centros urbanos.

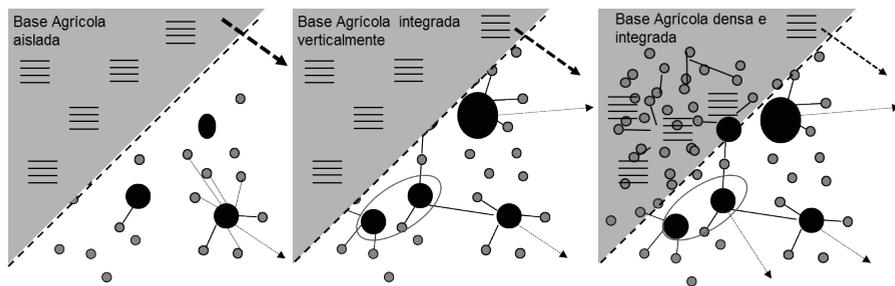
Dentro de estos flujos, se trasladan distintos tipos de bienes y personas, con valor y complejidad variables. En este sentido, cada tipo de bien puede clasificarse en función de dos atributos espaciales: i) “umbral” que se refiere a la cantidad mínima de producción que soporta una determinada localidad o centro urbano y, ii) “alcance” es decir la distancia máxima a la que puede ser comercializado en forma eficiente. Es decir, que las características estáticas condicionan el rol de los centros urbanos para los distintos tipos de bienes existentes o potenciales.

Estos atributos definen una jerarquía de bienes y servicios, según pueden ser producidos y comercializados por determinado conjunto de localidades. Hay en principio una relación de dominancia dentro de esta jerarquía de la que surgen patrones de distribución geográfica de la actividad económica (Ferrero, 2016a). Las estructuras de áreas jerárquicas pueden incorporarse a estrategias de desarrollo territorial en tanto generen

mecanismos articulados de reducción de costos globales, incluyendo los derivados de reducción de riesgos y densificación de relaciones territoriales, con correspondientes expansiones de ingresos con retención de excedentes y de empleo.

Las ideas enunciadas pasan a constituirse en anclajes territoriales de análisis de viabilidad de fortalecimiento, atracción y localización de esquemas de complejos productivos y cadenas de valor territorial. Estos ejes se basan en tramos de redes de desarrollo estructuradas jerárquicamente. Esto incluye aspectos relacionales horizontales y verticales, de complejos, hasta las bases agrícolas densificadas e integradas territorialmente con las bases urbanas.<sup>1</sup>

**Figura 5.** Funcionalidad urbana y vínculos con la base primaria



Elaboración propia con base en CEPAL (2013) y Camagni (2006).

Las estructuras jerárquicas sirven de guía de zonificaciones para priorizar tipos de apoyo territorial, detectar debilidades en la jerarquía y funcionalidad territorial, complementos faltantes o a fortalecer. Las densidades locales dentro de una estructura existente, por ejemplo, primaria, de servicios de apoyo o de primera transformación, son elementos de diversificación de las interacciones desde lo local tendientes a lograr mejoras en productividad. En las estructuras de encadenamientos territoriales deben considerarse, sin embargo, viabilidades de escala según los determinantes de localización de cada eslabón, teniendo en cuenta su relación con las jerarquías regionales y nacionales.

Existen ventajas desde el desarrollo endógeno de utilizar los ejes de articulación de las ciudades intermedias para estructurar los modos de integración por subregiones. Esto es particularmente relevante dadas las estructuras actuales desarticuladas a nivel subregional, aunque integradas a nociones *extractivas compensadas* (Ferrero 2016). De esta forma, la estructura de crecimiento regional en el espacio pasa a cobrar relevancia, y el aprovechamiento de las oportunidades, las ganancias de competitividad territoriales, la retención de excedentes y la generación de valor agregado pasan a tener connotaciones específicas e implicaciones prácticas en políticas públicas.

En la Tabla 6 se presenta un ejemplo de fortalecimiento de funcionalidades según el nivel jerárquico y las características relacionales con el medio rural. El ejemplo pretende ser ilustrativo, dado que una discusión en detalle, llevaría mucho espacio. El objetivo central es el de dotar de complejidad escalonada complementaria adecuada a la jerarquía y a las características y necesidades del entorno y área de influencia. La noción de proximidad está implícita en la idea de economías de redes.

Pensar los bienes y servicios adecuados al entorno rural-urbano requiere entender la funcionalidad territorial y del grupo de beneficiarios. Estos bienes pueden tener características de públicos con variada intensidad, pero no hacen referencia a una provisión pública. Salvo prestaciones básicas en salud, educación, seguridad, por el contrario, los bienes deben ser fortalecidos en sus iniciativas privadas.

**Tabla 6.** Esquema jerárquico de fortalecimiento funcional. Aplicación

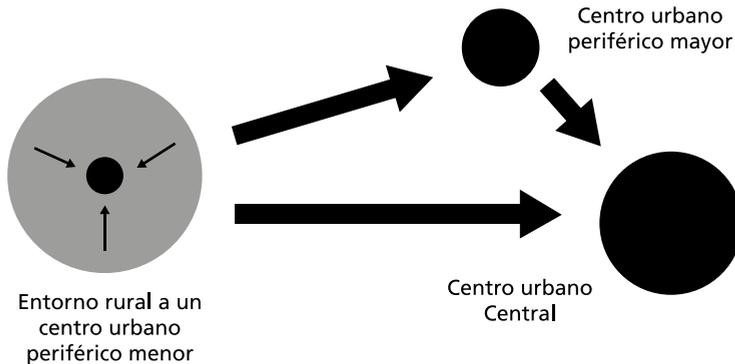
	Formación					Servicios de apoyo				Infraestructura, logística, transporte					
	Escuela básica	Escuela técnica	Educación superior	Centros de capacitación y entrenamiento	Servicios de salud, seguridad	Centros experimentales y de extensión	Centro de I+D+I prototipos y experimentación	Servicios contables financieros, legales	Cumplimientos regulatorios y de accesos mercados	Centros de accesos a información	Centros depósito y logística de corta distancia	Centro de articulación Ferroviario	Nodo multimodal	Conectividad e información	Energía, residuos, suelo y ambiente
<b>Entornos Rurales</b>	<b>1</b>														
<b>Jerarquía 3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>1</b>		<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>1</b>			<b>B</b>	<b>B</b>
<b>Jerarquía 2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>1</b>	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>M</b>	<b>M</b>
<b>Jerarquía 1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>1</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>A</b>	<b>A</b>

**Nota:** **1:** Presencia homogénea; **B:** presencia con bajo nivel de complejidad o especializado al entorno; **M:** presencia con nivel medio de complejidad; **A:** nivel elevado de complejidad  
 Elaboración propia, adaptado de Camagni (2005).

Las nociones de densidad-diversificación local y de integración-articulación definidas en términos de viabilidades a partir de estructuras y dinámicas observadas deberían estar presentes en los debates sobre las posibilidades de desarrollo regional.

La idea de función urbana en el desarrollo regional se orienta a generar mayor retención e integración productiva entre los centros urbanos y sus entornos rurales, y entre los entornos urbanos. La Figura 7 ilustra este concepto. La estabilidad de las relaciones urbano-rurales se da también a partir de la estabilidad de ocupación, uso y orientación rural, por lo que la densificación y diversificación en contextos de entornos cambiantes resulta otro componente a reinsertar en las mesas de planificación.

**Figura 6.** Entorno rural y jerarquías urbanas



Elaboración propia.

### Comentarios finales

Las políticas regionales de desarrollo en zonas rezagadas han sido variadas. Un grupo ha sido muy tímido en sus aspiraciones. Otro, absolutamente despreocupado por los potenciales mecanismos concretos para intentar aproximar un tratamiento adecuado de objetivos constitucionales de desarrollo territorial armónico en todo el país. Otro ha tratado de alentar empresas a asentarse en territorios sin un análisis adecuado de viabilidad y articulación territorial.

A juzgar por las dinámicas económicas y demográficas, las políticas (en sentido amplio) que afectan la distribución territorial de recursos y actividades no han sido eficaces. Los patrones de expulsión de población observados en la primera parte de este trabajo, dan cuenta de ello desde una perspectiva concreta: las posibilidades de retención relativa de población.

La posibilidad de ejercer influencia en el espacio sin el reconocimiento de las características de estructuras, inercias socioeconómicas y tipos de articulación espacial, no permite una adecuada evaluación acerca de si los objetivos de corto y mediano plazo son viables, o sobre cuáles serán los sesgos que aquellas imprimen sobre resultados finales de los distintos esquemas de intervención. Por lo tanto, su sustentabilidad y sus efectos distributivos, distan de estar adecuadamente evaluados y diseñados.

El consenso acerca de que existe espacio para explotar el potencial productivo no utilizado, de mejorar su articulación y los procesos de acumulación subcentral, no garantiza que las intervenciones reviertan las características actuales. Este trabajo complementa a otros (Ferrero 2016b) como intento de lograr diagnósticos más acabados e integrarlos a esquemas de planificación para el desarrollo a nivel central-subcentral y local.

El aporte también apunta a estrategias de planificación de desarrollo territorial integrado y articulado en sentido jerárquico. La existencia de una estructura jerárquica natural ayuda a determinar espacios y criterios de intervención, con mecanismos de articulación territorial que faciliten la integración productiva, reduzcan las vulnerabilidades al entorno, y promuevan un desarrollo de mejores resultados agregados.

<sup>1</sup> El Tratado interprovincial de creación de la Región Norte Grande Argentino incluye las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, y Santiago del Estero. En algunas aplicaciones se incluye la provincia de Entre Ríos, o la región el norte de Santa Fé.

<sup>2</sup> Formalmente,  $n - d = g$ , esto es, nacimientos (n), defunciones (d), generación neta;  $m = i - e$ , se refiere a la migración neta resultante de la inmigración (i) y la emigración (e). Así, la población existente en un momento (t) y lugar determinados resulta de  $p_t = g_t + m_t + p_{t-1}$ . Bajo condiciones normales en regiones demográficas no envejecidas,  $n > 0$ , generan un flujo positivo de base al crecimiento poblacional. Las migraciones en cambio dependen del atractivo relativo local, por lo que  $m \geq 0$ . El cambio poblacional,  $p_t - p_{t-1} = g_t + m_t \geq 0$ , de acuerdo con  $g_t \geq m_t$ . A su vez, los cambios poblacionales relativos (entre jurisdicciones) pueden implicar patrones de aglomeración divergentes incluso con cambios netos positivos (diferentes velocidades).

<sup>3</sup> Las zonas de procedencia pueden ser zonas de expulsión u otras zonas de atracción, siempre que el efecto neto sea mayor que uno. Es decir, una zona de atracción puede expulsar población menos de la que atrae. Esto puede deberse a diferencias en segmentos sociales, sectoriales, etc. Lo mismo ocurre con la dirección de los flujos migratorios y su estructura de redes. Una zona de expulsión, puede ser subordinada a una zona de expulsión intermedia en relación a un centro jerárquico urbano de atracción más importante. Esta estructura de redes de los flujos y centros no puede recrearse en función de los datos disponibles.

<sup>4</sup> Usando la nota 2, el cambio poblacional en porcentaje puede deberse al crecimiento vegetativo, y/o el movimiento migratorio:  $g_t + m_t \geq 0$ . Para las zonas de atracción tanto ( $g_t, m_t$ ) son positivos.

<sup>5</sup> Existen otros indicadores de concentración como el Índice de Herfindahl o Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH), que arroja resultados similares en esta aplicación

<sup>6</sup> Si se adiciona al nodo la zona de la ciudad de Goya en la provincia de Corrientes, como nodo a potenciar, llega a aglomerar el 8.2% del total de la población regional, superando a Formosa, convirtiéndose en el tercer nodo. La subestructura de nodo incluyendo a la ciudad de Goya, como *nodo a potenciar* en términos del Plan Estratégico Territorial aún no es tan relevante dada las dificultades de interconexión entre Reconquista-Avellaneda y Goya. Sin embargo, de realizarse el segundo puente interprovincial pasaría a ser más relevante y probablemente más dinámico. Análogamente, restaría considerar la relación entre Clorinda, en la provincia de Formosa, y la Ciudad de Asunción del Paraguay en la República del Paraguay, que presenta una conexión, pero corresponden a distintas naciones con costos adicionales de interacción entre distintos países. La literatura de *redes*, resumida en Jackson (2008) es más general.

<sup>7</sup> Para el período de convertibilidad (1991-2001) puede consultarse Galiani y otros (2003), y Damill y otros (2003).

<sup>8</sup> Vid Jackson (2009) sobre la literatura de *redes*, que es más general.

<sup>9</sup> Un caso de interés es el europeo, que mantuvo la vocación de los países por mantener la densidad y el desarrollo rural integrado como objetivo, trasladándolo a la Unión Monetaria. Actualmente, existe la Política Agropecuaria Común, con el mayor componente de la Política de Desarrollo Rural, y el enfoque LEADER como marco general de gobierno territorial (Unión Europea, 2006). La densidad de vínculos, las mejoras en la productividad, innovación y aprendizajes territoriales, la apropiación y participación de actores, son elementos de particular relevancia.

## Referencias bibliográficas

**Alderete, David y Lucas Ferrero** (2018) “Morfología de las cadenas de valor y complejidad tecnológica con datos a nivel de empresa. Aplicación a la provincia del Chaco”. Disponible en [www.cones.org.ar](http://www.cones.org.ar).

**Camagni, Roberto** (2005) *Economía Urbana y planificación*. Madrid: Editorial Antoni Bosch.

**Capello, Marcelo y Alberto Figueiras** (2007) “Enfermedad Holandesa en las jurisdicciones subnacionales: una explicación del estancamiento”. *Revista de Cultura Económica* XXV (69):15-24.

**CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2013) *Análisis del sistema urbano regional para el ordenamiento territorial*. Santiago de Chile: CEPAL. Descargado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36818-guia-analisis-sistema-urbano-regional-ordenamiento-territorial>

**Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio** (2003) “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa”. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento y Desarrollo. Unidad de Estudios Especiales. Descargado: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5117/1/S036403\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5117/1/S036403_es.pdf)

**Ferrero, Lucas** (2016) “Centro-Periferia, transferencias intergubernamentales y régimen de políticas públicas”. Congreso de Economía del Norte Grande. Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en [www.cones.org.ar](http://www.cones.org.ar).

**Ferrero, Lucas** (2017) “Restricciones al desarrollo regional”. Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco. Versión online [www.cones.org.ar](http://www.cones.org.ar).

**Ferrero, Lucas** (2019) “Régimen fiscal y desempeño regional”. Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco. Versión online [www.cones.org.ar](http://www.cones.org.ar).

**Galiani, Sebastián, Daniel Heymann y Mariano Tomassi** (2003) “Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad”. Serie estudios y perspectivas. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Descargado: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4839/1/S037468\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4839/1/S037468_es.pdf)

**Jackson, Matthew** (2008) *Social and Economic Networks*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey. USA.

**Krugman, Paul** (1994) “Complex Landscapes in Economic Geography” *American Economic Review* 84 (2):412–416.

**Krugman, Paul** (1991) “Increasing Returns and Economic Geography” *Journal of Political Economy* 99 (3) 483–499.

**Prebisch, Raúl** (1980) *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. Argentina.

**Cómo citar este artículo:**

**Ferrero, Lucas y Alejandro San José** (2020) “Patrones de aglomeración–expulsión y estructuras jerárquicas urbanas en la periferia argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 289–317



# La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)

*State-Market Relationships in Public Transportation in the Metropolitan Region of Buenos Aires (1928-2018)*

## **Verónica Pérez**

Doctora en Ciencias Sociales.  
Investigadora del CONICET.  
Instituto de Altos Estudios Sociales,  
Universidad Nacional de San Martín y  
Facultad de Ciencias Sociales  
de la Universidad de Buenos Aires.  
veronikaperez@gmail.com

## **Jorge Sánchez**

Licenciado en Economía (UBA).  
Instituto de Transporte de la Universidad  
Nacional de San Martín.  
josanccte@gmail.com

## **Resumen**

En este artículo se periodiza la orientación estatal en el sector del autotransporte público colectivo de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires, desde la aparición del modo como opción de movilidad para los habitantes del área, hasta fines del año 2018. El foco de la investigación está puesto en las resultantes que las acciones estatales tuvieron sobre la configuración del mercado. Para la elaboración del estudio se procedió a la construcción de bases de datos sobre empresas y empresarios, se realizaron entrevistas a informantes clave y se consultaron diversas fuentes secundarias que incluyen datos estadísticos y estudios específicos sobre la temática. Entre las principales conclusiones se destaca el desarrollo de una densa red de cobertura, relativamente al margen de la intervención estatal y el hecho de que las principales políticas del sector han sido originadas en problemas ajenos a este. El incremento reciente de las capacidades estatales es una ventana de oportunidad abierta para revertir esta situación.

## **Fecha de recepción:**

19.6.19

## **Fecha de aceptación:**

4.11.19

**Palabras clave:** relaciones estado-mercado - auto-transporte de pasajeros - políticas de transporte de pasajeros - redes de transporte urbano - Buenos Aires.

**Abstract**

*This article assesses the different stages of state-market relationships in passengers transportation in the Metropolitan Area of Buenos Aires since the beginning of the “bus option” policy to 2018. The investigation focusses on the impact of state policies and decisions on the configuration of the passengers transportation market. In order to that we proceeded to build databases on companies and entrepreneurs, conducted interviews with key informants and consulted various secondary sources that include statistical data and specific studies on the subject. Our analysis assesses the development of a tight network of bus transportation, relatively untouched by state intervention, as well the fact that the main sectorial policies stemmed from problems that went beyond state control. The recent increase in state capabilities is an open window of opportunity to reverse this situation.*

**Key-words:** State-market relations - bus transportation - Buenos Aires Metropolitan Region - passengers transportation policies - regional transportation networks.

## Introducción

Desde su surgimiento como opción de movilidad para los habitantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires, el servicio de autotransporte público de pasajeros ha experimentado transformaciones tanto vehiculares como en las formas sociales bajo las cuales se ha organizado su prestación. En un péndulo que fue de lo privado a lo estatal y a lo privado otra vez, no sin hibridarse (Wright, 2006) con distintas intensidades según los períodos, hoy tenemos un sistema íntegramente prestado por empresas privadas, aunque regulado por el Estado por su carácter de servicio público. En este artículo se periodiza la relación entre el Estado y los prestadores privados desde la aparición de este modo de transporte hasta la actualidad, poniendo el foco en las implicancias que dicha relación tuvo en la configuración del mercado.

En una primera sección se describe la evolución del servicio desde su surgimiento hasta los albores del siglo XXI, situando las observaciones en las acciones/omisiones gubernamentales que coadyuvaron a la conformación del mercado. En la segunda, se aborda el período comprendido desde los años 2000 hasta la actualidad, con énfasis en las principales políticas adoptadas y sus resultantes en las tendencias de transformación que atraviesan el mercado. En las reflexiones finales se retoman las principales discusiones públicas que hoy versan sobre el futuro del sector.

Para el desarrollo de este trabajo se procedió al relevamiento y sistematización de las principales normas referidas al caso estudiado para todo el período comprendido en el artículo. Asimismo, se construyó una base de datos de empresas, empresarios y grupos de jurisdicción nacional, con información de los años 2009 y 2018, con base a datos provistos por organismos públicos (Ministerio de Transporte de la Nación e Inspección General de Justicia) y entrevistas a informantes clave. El acceso a fuentes secundarias y bases de datos anteriores al lapso referido sobre este tópico, permitió hacer observable la direccionalidad del cambio en el mercado. El análisis de las fuentes primarias y secundarias fue complementado con diversos estudios específicos sobre la temática.

## **1. Génesis y evolución del mercado de autotransporte colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2000)**

### **1.1. La anarquía del capital (1928-1936)**

El taxi-colectivo surgió como opción de movilidad para los habitantes de la región en 1928, parasitando a tranvías y ómnibus y de manera totalmente ilegal, cuando los dueños de taxis, golpeados por la crisis económica, se unieron para brindar un servicio alternativo de mayor confort para los pasajeros. El momento y el lugar para la aparición de este sistema no fue producto de la casualidad. Buenos Aires contaba con un consolidado sistema de transporte público que generaba unos 850 millones de viajes anuales (sin contar los servicios urbanos del sistema ferroviario)<sup>1</sup> y una flota registrada de unos 6.000 automóviles taxis para una población de unos 2 millones de habitantes (DGEC 2012), que frente a la caída de sus ingresos migró hacia alternativas de movilidad menos costosas que el taxi.

En sus inicios los taxis-colectivos cubrían diversos recorridos con coches que trasladaban hasta 5 pasajeros. Progresivamente las carrocerías fueron ampliando su capacidad. El éxito del sistema propició su rápido crecimiento y a cuatro años de su aparición ya existían 70 líneas. Sus comienzos se caracterizaron por la ausencia total de regulación y control por parte del Estado. Autonomizados plenamente de la intervención del poder público, los dueños de taxis se auto asignaban un número de línea -tomando por lo común la correspondiente a la línea de ómnibus o tranvía con la que competían- y establecían libremente las modificaciones de sus recorridos y la incorporación de vehículos

acompañando la demanda de los pasajeros (Ruiz Díaz, et.al, 2008).<sup>2</sup> No eran empresas formales sino que los dueños de las unidades componían un todo a partir de su articulación en una línea. En esta estructura, los dueños de un coche o de una parte de estos, eran a su vez choferes. Cada dueño era considerado un componente y de allí el nombre que se le dio a esta forma de organización económica que perduró por muchos años: sociedad de componentes. Las líneas tenían en promedio 40 vehículos por recorrido y un número similar de empresarios.

Recién en 1936 la municipalidad de Buenos Aires dio sus primeros pasos en la reglamentación del servicio habilitando legalmente las líneas y otorgándoles una numeración. Sin embargo, esta embrionaria intervención estatal no logró contener la fuerte competencia del colectivo que surgió parasitando las trazas de ómnibus y tranvías y fue configurando una oferta de servicios con solapamientos y sobre-ofertas que no respondieron unívocamente a las necesidades de movilidad de los habitantes de la región.

## **1.2. La resistencia contra el avance estatal (1936-1945)**

En 1936, en un contexto de incipiente intervención estatal en la economía, se funda la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), con una concesión cuasi-monopólica y por un período de 56 años, con el objeto de centralizar la oferta de servicios en la Ciudad de Buenos Aires y entre esta y los partidos aledaños.<sup>3</sup> La disposición obligaba a todas las compañías a entregar la totalidad de sus bienes y permisos a la nueva empresa, a cambio de acciones de esta última o, de no aceptar esta forma de pago, recibir parte o la totalidad del mismo en efectivo. El Estado aportaba como capital las deudas de las empresas y se erigía como garante del financiamiento necesario para adquirir los activos de quienes no quisieran incorporarse como accionistas. Quedaban exceptuados los ferrocarriles, principalmente controlados por capitales ingleses, cuyas tarifas no se regularían.

La corporación no entró en funciones hasta 1939 debido a dificultades de implementación y diversos conflictos de intereses. Las primeras empresas en ingresar a la Corporación fueron las tranviarias, las de ómnibus subsidiarias de ellas y los subterráneos, que lo hicieron voluntariamente y sin pedir dinero en efectivo por la entrega de sus bienes. El resto de las empresas de ómnibus que se incorporaron lo hicieron con cierto retraso, unas vendieron y en algunos casos el Estado incautó los vehículos. La coacción del Estado provocó una fuerte resistencia por parte de los colectiveros que se negaron a entregar sus vehículos a la Corporación, los que fueron perseguidos y paulatinamente dejaron de circular por la ciudad (Krantzer y Sánchez, 1994).<sup>4</sup>

La oposición de los propietarios de colectivos ante la expropiación de sus únicas fuentes de reproducción material decantó en distintas formas de propiedad y prestación.<sup>5</sup> Algunas líneas quedaron en manos del Estado, otras permanecieron bajo propiedad privada operando

mediante un “convenio de tenencia” a cuenta y riesgo de sus dueños, por un plazo que inicialmente sería corto pero que con el cambio de gobierno en 1943 y la disposición por este de interrumpir las expropiaciones, terminó extendiéndose por muchos años.

La decena de años que van entre 1936 y 1946, muestra intentos frustrados de administración estatal por articular una política específica para el colectivo. Resistencias y concesiones emergen no sin vaivenes y afectan la relación entre metas públicas y resultados obtenidos. Presiones internacionales y contextos macro-económicos operaron también como condiciones de contorno relevantes en el derrotero de las políticas hacia el sector.<sup>6</sup>

### **1.3. Reprivatización y consolidación del APP (1945-1970)**

A partir de 1946 asume el gobierno del Estado una fuerza política con una orientación que ubica, como política de largo alcance, al Estado como principal motor del desarrollo: el peronismo.<sup>7</sup> El peronismo puso en marcha un proceso de fuerte intervención en la economía a partir, principalmente, de un proceso de nacionalización de sectores estratégicos. Pero en el momento de mayor ampliación del Estado empresario en Argentina, en el ámbito del transporte se inicia un proceso inverso, consumándose la única privatización del gobierno peronista (Regalsky y Rougier 2015).

En 1947 el gobierno decidió la liquidación de la Corporación de Transportes a partir del 1º de octubre del siguiente año (Ley N° 13.501), creando un ente de liquidación dependiente del Ministerio de Transportes de la Nación.<sup>8</sup> Al no presentarse oferentes, el Estado Nacional terminó haciéndose cargo de la empresa, conformando para su gestión la Administración General de Transportes de Buenos Aires (T.B.A), dependiente de la Empresa Nacional de Transportes, de propiedad estatal.

En julio 1955 T.B.A privatizó las 19 líneas de colectivos que operaba hasta entonces.<sup>9</sup> La dictadura cívico militar auto proclamada Revolución Libertadora que derrocó al primer peronismo en septiembre de 1955, continuó el proceso privatizador, el que culminó en 1960 cuando se traspasaron al capital privado las 3 últimas líneas que habían sido creadas con posterioridad a la transferencia de 1955.<sup>10</sup>

En 1961, ya durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), la Secretaría de Transporte decidió el alargue en el recorrido de varias líneas, permitiéndoles en algunos casos el ingreso a la capital y la penetración en el centro de otros partidos de Buenos Aires, en una política de fuerte competitividad con los modos guiados como el ferrocarril suburbano, el subterráneo y el tranvía. En el mismo año se llamó a licitación para la operación privada de las 49 líneas de ómnibus las que se adjudicaron por garaje,<sup>11</sup> a sociedades de empresas de colectivos de la provincia que siguieron operando ómnibus que paulatinamente fueron sustituidos por colectivos.<sup>12</sup>

En la Nochebuena de 1962, habiendo sucedido el golpe militar que colocó a José María Guido a cargo del Poder Ejecutivo de la Nación (marzo de 1962-octubre de 1963), cesó la casi totalidad de los servicios tranviarios en Buenos Aires, se realizaron licitaciones por garaje y los tranvías fueron reemplazados por ómnibus que circularon, decrecientemente hasta la década del '70. Un año después comenzó el proceso de privatización de los trolebuses, los que circularon como tales hasta el año 1966. En este caso, al igual que los ómnibus y tranvías, fueron licitados en bloque por garaje a los trabajadores de esas estaciones y paulatinamente los trolebuses fueron transformándose en automotores, primero en ómnibus y luego en colectivos.

Desde 1946 a 1966, pese a la inestabilidad política Argentina, se observan continuidades en la política de transportes de pasajeros de la región metropolitana. El avance privatizador del que queda exceptuado el ferrocarril -nacionalizado en 1948- y el subterráneo de la ciudad de Buenos Aires, constituye hacia fines de la década de 1960 como sistema dominante de transporte público colectivo de pasajeros al colectivo, en un mercado configurado por una enorme cantidad de empresas cada una con un número muy alto de socios que podían ser dueños de al menos una porción de una unidad o bien, de varios vehículos. Este momento puede ser identificado como el punto temporal de mayor diseminación del capital empresario de los colectivos; a partir de aquí comenzará lentamente el camino hacia la concentración del capital.

Se ubica aquí el inicio de la historia del colectivo como modo predominante del transporte en Buenos Aires. Es también la etapa en la cual se consolidan los espacios de representación de los intereses empresarios y el Estado como territorio de disputa para la realización de intereses individuales (Schiavi 2003). El campo organizacional del auto-transporte de pasajeros, en tanto servicio público, quedará configurado por un conjunto de actores que tendrán una fuerte gravitación hasta nuestros días.

#### **1.4. Entre la regulación y la auto regulación (1968-1990)**

El periodo que corre desde fines de la década de 1960 hasta fines de la de 1980 se caracteriza por una incipiente, aunque débil, iniciativa estatal en materia de organización del sector. Dos resoluciones, una de 1968 y otra de 1969, marcan la idea de tratar de poner algo de orden en el caótico sistema de transporte automotor. En 1968 y frente a la superposición de numeración de líneas, algunas originadas en la jurisdicción provincial, otras en las partidos circundantes y otras con los viejos números de TBA, se decidió una reestructuración dando a las líneas de jurisdicción nacional la franja numérica del 1 a 199; desde el 200 y hasta el 499 a las líneas de jurisdicción provincial y desde el 500 para las líneas municipales (Resolución 750/69 de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación -SETOP-).

En 1969, la Resolución 544 de esa Secretaría había establecido un marco normativo para los pedidos de modificación de parámetros operativos, principalmente de recorridos y parques. El mecanismo consistía en solicitar la modificación a la Secretaría, la que debía establecer “necesidad pública” y “afectación de otras líneas”. Pero la ausencia de capacidades estatales (principalmente de recursos técnicos, financieros y tecnológicos) necesarias para llevar adelante los estudios, ocasionaron largas demoras y en la mayoría de los casos, los pedidos no tuvieron resolución por parte de la autoridad. Tantas fueron las demandas de modificaciones de parámetros operativos sin resolver nacidos al amparo de la citada resolución, que la SETOP habría de contratar en la década de 1980 un estudio especial para dar tratamiento a cerca de dos centenas de solicitudes de líneas nacionales solamente en el partido de La Matanza, el que mayor cantidad de pedidos concentraba.<sup>13</sup>

Ante la debilidad de la acción estatal, en 1985 se decidió transferir a los privados la elaboración de los estudios necesarios para viabilizar las modificaciones solicitadas a la autoridad. El proceso normado en la Resolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) N° 237 establecía que el interesado debía realizar un estudio por encuesta que verificara la existencia de una “necesidad pública” de la modificación solicitada y publicarlo en distintos medios de prensa para conocimiento del resto de las empresas, las cuales podían argumentar “afectación de intereses”. Hasta mediados de la década de 1990 el Estado dio respuestas a muchos de los pedidos: aceptándolos, rechazándolos o con modificaciones parciales.

En la enajenación de la iniciativa estatal a favor de la racionalidad empresaria, a la flaqueza de capacidades estatales se sumaba una creencia generalizada en la supremacía de los privados en cuanto al conocimiento de la dinámica microeconómica del sector. Funcionarios, especialistas y empresarios compartían la idea de que el entendimiento de la morfología de los “pisos” y del comportamiento de la demanda, estaba del lado de los operadores. La idea se vio reforzada por el fracaso de la iniciativa del sector público al proponer la creación de una línea.<sup>14</sup> Esta creencia fuertemente arraigada en el campo pervive hasta nuestros días, aunque recientemente comenzó a resquebrajarse dada la riqueza de información en manos del sector público con base al uso de nuevas tecnologías, tema que se retomará más adelante.

Entre 1985 y mediados de la década siguiente se aprobaron alrededor de 30 pedidos de modificaciones nacidas al amparo de la Resolución N°237 de 1985; entre 1999 y 2001, durante el corto período de gobierno de la Alianza, apenas dos, mientras que durante los 12 años de gestión de los gobiernos del Frente para la Victoria, ninguno. La brecha entre pedidos de modificación y respuestas del sector público se fue ampliando progresivamente.

En este contexto, la entrada de nuevos operadores a la actividad no asumió carácter competitivo vía licitaciones sino que las líneas que caducaban se asignaban a determinadas

empresas, en general con cierta familiaridad territorial y, en especial, por los activos donde guardar los vehículos. La licitación como mecanismo de ingreso fue, hasta hoy día, la excepción y no la norma: no más de 25 líneas de jurisdicción nacional se licitaron, en el Área Metropolitana, a lo largo de la era del colectivo hasta la actualidad.<sup>15</sup>

Frente a la baja fiscalización estatal, la dinámica de control quedó centrada en las acciones empresarias que desarrollaron un mecanismo de vigilancia cruzada entre empresas mediante el cual los desvíos de recorridos no autorizados o cualquier violación a las normas que pudiera afectar la rentabilidad o el funcionamiento esperado de alguna, era rápidamente denunciado a la autoridad. Asimismo, en tanto la distribución de ingresos entre los socios estaba influenciada por la venta de boletos, la competencia ayudaba a mantener la regularidad de las prestaciones. Como contracara, se consolidó la abdicación por parte del Estado de sus funciones de fiscalización, de la misma manera que había cedido el rol proactivo en materia de modificación en la red a través de las normas mencionadas.

Un rol más activo en materia de calidad de los servicios asumió la SETOP cuando en 1978, por resolución N° 33, obligó a las empresas a renovar los vehículos que tuvieran más de 10 años de antigüedad. Dicha disposición pudo haber contribuido a la desaparición de empresas, que en el año 1978 sumaron 11 (Krantzer y Sánchez, 1994) aunque el proceso de concentración ya venía desarrollándose desde inicios de la década de 1970 y así continuaría en los años subsiguientes, aunque con características e intensidades diferentes.

**Cuadro N°1:** Cantidad de empresas y líneas según año. 1970-1990.

Año	Empresas	Líneas	Promedio e líneas por empresa	Disminución en n° de empresas	Disminución en n° de líneas
1970	149	188	1.26	-	-
1983	134	155	1.16	-15	-33
1987	126	147	1.16	-8	-8
1990	123	144	1.17	-3	-3

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Krantzer y Sánchez (1994) y CNRT, (2018)

Se observa en el Cuadro 1 que la reducción más importante en el número de empresas y líneas se produjo entre 1970 y 1983. Este proceso se acompañó de uno de reducción de la oferta, pues las trazas que dejaban de ser operadas por las empresas que abandonan el mercado no habrían de ser cubiertas por otras. En este período también se continuó con el proceso de reducción en la cantidad de socios por empresa.

Krantzer y Sánchez (1991) identifican a la reducción del excedente por vehículo como el principal elemento explicativo de la concentración en este período.<sup>16</sup> El excedente

habría comenzado a ser insuficiente para el mantenimiento de una o varias familias en un contexto de encarecimiento de la canasta de consumo de la población. Recordemos la atomización del capital que caracterizó al sector desde sus inicios. Según los autores, esta reducción del excedente se debió al desmantelamiento de una compleja red de subsidios ocultos que habría permitido el desarrollo del sector vía financiamiento inflacionario, desorden en informalidad del servicio público, un perfil de consumo del empresario más asociado al de un empleado medio en relación de dependencia y un cambio en la relación capital-trabajo derivada del Convenio Colectivo de Trabajo (1973), que en una actividad mano de obra intensiva como esta tuvo un impacto considerable. En otras palabras, no fue una caída en el porcentaje de ganancia reconocido por la autoridad de aplicación la propulsora de la concentración, ya que la caída en los tráficos -la demanda venía disminuyendo sistemáticamente desde la década de 1970-, y los mayores costos de producción fueron compensados con incrementos tarifarios; este conjunto de factores mantuvo constante la tasa de ganancia, salvo en períodos donde las tarifas eran utilizadas como herramientas anti-inflacionarias (Sánchez 2000).

A partir de los años noventa el proceso de concentración habría de profundizarse, motorizado ahora por factores diferentes a los de la etapa anterior y con resultados disímiles también en términos de oferta.

### **1.5. Consolidación y crecimiento de los grupos empresarios (1990-2001)**

Los años noventa constituyen un punto de inflexión para el ámbito del transporte público de pasajeros en general y del autotransporte urbano colectivo en particular. La concesión de los sistemas guiados a operadores privados y las disposiciones regulatorias dirigidas a reordenar el transporte urbano colectivo de pasajeros dieron lugar a un fuerte proceso de concentración, a la configuración de nuevos entramados de relaciones entre estado y empresarios y también ampliaron la densidad de las relaciones entre empresarios del sector ampliado del transporte de pasajeros.

El decreto 656/94 fue la disposición más importante del período, por su impacto en la estructura del mercado. La norma dio paso a la regularización del sector mediante un llamado a re-permisionamiento que implicó para algunas empresas obligaciones de muy difícil cumplimiento. Entre las condiciones para poder participar del llamado destacaba la necesidad de contar con espacios para el guardado del parque móvil, la demostración de solidez patrimonial, la incorporación de innovaciones tecnológicas, la contratación de seguros de riesgo y la acreditación del pago de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte. También se incluía como pre-requisito para la obtención del permiso el cumplimiento de obligaciones previsionales e impositivas. Los permisos serían otorgados por 10 años con renovación automática por iguales períodos.

En cuanto al criterio de tarificación de los servicios, se siguió basando en un costo medio de producción y en una demanda promedio que posibilitó la obtención de rentabilidades diferenciales y, por ende, situaciones de privilegio a las empresas mejor posicionadas en el reparto del mercado. La configuración de plus ganancias o rentas regulatorias (Gutiérrez 2016), la estabilización de la conformación interna de los grupos empresarios y el quiebre de algunas empresas que no pudieron afrontar los nuevos requerimientos de capital, colaboraron en la consolidación de un fuerte proceso de concentración. El rasgo distintivo del período fue el crecimiento de los grupos empresarios que vía fusiones y absorciones, se convirtieron en la principal forma organizacional del mercado de APP.

Respecto de la situación a nivel de cantidad de empresas que quedaron operando en el mercado, entre 1990 y 2000, desaparecieron 18 pasando de 123 a 105, mientras que la cantidad de líneas disminuyó en 4 (de 144 a 140) y el promedio de líneas por empresa aumentó de 1.17 a 1.33 (CNRT, 2016).

Las resoluciones dictadas por la Secretaría de Transporte hacia fines de la década, (302 y 445, ambas del año 1999) dieron un marco jurídico y acentuaron el proceso de concentración del sector al habilitar la transformación de las empresas operadoras, orientando la integración de las mismas mediante acuerdos de gerenciamiento, colaboración empresarial y fusiones societarias, entre otras formas. En el marco de estas transformaciones, algunos empresarios de colectivos avanzaron hacia el sector ferroviario y pasaron a formar parte de los directorios de las flamantes empresas ferroviarias metropolitanas, concesionadas a operadores privados (Gutiérrez 2004; Pérez 2013).

En términos de control y fiscalización, en sintonía con el clima de época, por primera vez se crea un órgano de fiscalización para el sector (Decreto N°104/93). La Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) tuvo una corta vida. En 1996 fue absorbida por un nuevo órgano de control con injerencia en todo el sector transporte terrestre de jurisdicción nacional: la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Bajo el nuevo paradigma, emergente de una nueva concepción de regulación resultante del radical proceso de privatización de empresas de bienes y servicios públicos que se llevó a cabo durante la década, la orientación estatal vía regulaciones no cubriría simplemente aspectos de tarificación y defensa de la competencia (visión neoclásica), sino temas vinculados a la cobertura (universalización y tarifas accesibles), defensa de los derechos de los usuarios y sustentabilidad del servicio a mediano y largo plazo. El locus institucional para tales potestades serían los flamantes entes de regulación (Nahón y Bonofiglio 2007). La CNRT estuvo exenta de las tareas de regulación en sentido clásico (fijación de tarifas, modificaciones de parámetros operativos, entre otros), potestad que quedó bajo la órbita de la Secretaría de Transporte. En cuanto a su rol de control y fiscalización, durante este período se caracterizó por un débil desempeño, derivado de la falta de capacidades estatales (principalmente de recursos humanos y tecnológicos) que le permitieran llevar adelante las funciones para las cuales había sido creada.

El resultado de la década para el campo bajo estudio fue la consolidación de posiciones dominantes en una estructura de mercado que había transformado profundamente su forma original. Si la atomización del capital fue un rasgo distintivo en su origen, ello fue mutando. Hacia fines de los años noventa el 38% de los operadores conservaba relativamente la estructura artesanal de antaño, asumiendo el 62% restante formas más complejas.

A inicios del siglo XXI se podían identificar cuatro tipos de organizaciones: empresas monolínea (aquellas de propiedad de un solo capital accionario, con única razón social y a cargo de una única traza o línea); empresas multilínea (las que estructuradas de igual forma que la anterior operaban más de una línea); grupos empresarios (donde un mismo capital controlaba diferentes razones sociales y trazas); uniones de grupos (situaciones en las que dos o más grupos empresarios unidos controlaban a su vez varias razones sociales y trazas). Según datos de Gutiérrez hacia fines de la década las empresas multilínea, los grupos y las uniones de grupos, controlaban el 83% de las líneas, el 84% del parque y el 82% de la recaudación (Gutiérrez 2004).

## **2. La crisis como ventana de oportunidad: el derrotero de la regulación estatal y sus consecuencias en el mercado de APP a partir del siglo XXI**

### **2.1 La equidad distributiva y sus resultantes**

La entrada al nuevo milenio se produjo en Argentina en el marco de una profunda crisis social, política, económica e institucional, que trastocó la dinámica de desenvolvimiento de todo el conjunto social. En dicho contexto en el año 2002 el entonces gobierno de transición a cargo de Eduardo Duhalde dispuso el congelamiento de las tarifas de servicios públicos e implementó como contrapartida una política de subsidios a las empresas prestadores de servicios básicos como gas, electricidad y transporte, para compensar sus mayores costos operativos. Por primera vez en su historia, los servicios de APP en manos privadas recibirían transferencias directas por parte del estado para su operación.<sup>17</sup>

En el año 2002, mediante decreto 652, se estableció un precio diferencial del gasoil para las empresas de transporte público automotor de pasajeros, en todas las jurisdicciones. Por medio del mismo decreto se creó el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), mediante el cual se implementaron compensaciones que cubrían la diferencia entre la tarifa técnica (surgida de las metodologías de estimación de los costos de producción) y las tarifas cobradas a los pasajeros (cuyo valor se determinó por debajo de la primera).

En sus orígenes la distribución de los fondos del SISTAU se realizó a partir de la cantidad de vehículos de cada jurisdicción con base en información enviada a la Secretaría de Transporte a través de las autoridades de transporte de cada provincia.<sup>18</sup> La información

original mostró el caos del vértigo por implementar el subsidio, por un lado, y del lamentable estado administrativo de las direcciones provinciales de transporte, cuando no, su intención de poder incluir en los subsidios a servicios “no públicos”, por el otro.<sup>19</sup>

Esta primera distribución fue rápidamente modificada (a poco más de tres meses de la primera) por otra de mayor complejidad, si bien simple: pasajeros, kilómetros recorridos y recaudación. Este criterio duró hasta el año 2012.

La forma de relevar la información necesaria para la distribución de los fondos del SISTAU consistió en declaraciones juradas presentadas por las empresas prestatarias de servicios de transporte urbano de pasajeros, ante las autoridades provinciales o nacionales de transporte, según correspondiera. Este mecanismo fue progresivamente suplantado a partir del año 2011 cuando se implementó el sistema SUBE, sobre el cual se volverá más adelante.

En 2006 se creó, mediante el decreto N° 678, el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al SISTAU, destinado a compensar el incremento de costos incurridos por las empresas que prestaran servicios en el ámbito geográfico de la RMBA con independencia de la jurisdicción responsable de los servicios.<sup>20</sup> El régimen RCC fue, desde el inicio, afrontado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y su cálculo se basó en la diferencia entre el monto que las empresas recibían mensualmente por SISTAU y el incremento de costos que debían afrontar, priorizándose los costos de personal, de renovación del parque móvil afectado a servicios y de formación y capacitación obligatoria del personal. A partir de la sanción de esta norma se registraron niveles de inversión y renovación de flotas muy significativas. La antigüedad promedio del parque automotor pasó de 8,3 a 5,9 años.

Tanto el mecanismo de cobro de los subsidios por parte de las empresas prestatarias, como las debilidades que los subsidios a la oferta presentan en términos de equidad social, constituyeron, sumado al peso creciente que las erogaciones estatales tuvieron en las finanzas públicas, los pilares de las críticas que se sucedieron durante el período hacia esta política.<sup>21</sup> Cabe insertar una breve digresión respecto de las posturas adversas.

Respecto de la equidad, pese a los errores de inclusión que la literatura sobre el caso destaca en referencia a los subsidios a la oferta, la política de mantener tarifas de transporte público accesibles para la gran mayoría impacta en la elección que realizan los usuarios sobre el modo más conveniente de movilidad reduciendo externalidades negativas vinculadas al uso del transporte individual, en el caso de que los medios masivos sean los receptores de la derivación de tráfico desde los modos individuales. Respecto a su peso en finanzas públicas, las evaluaciones suelen estar atravesadas por consideraciones relativas a la holgura o restricción fiscal, lo que produce un corrimiento respecto de

la importancia de incluir otros elementos para fines evaluativos, tales como los mecanismos de recaudación fiscal y su grado de progresividad o regresividad. Si los subsidios al transporte público erosionan las capacidades financieras de los Estados, es posible, y la experiencia internacional ofrece algunos ejemplos, encontrar alternativas de financiamiento que no recaigan invariablemente en el valor de las tarifas.<sup>22</sup>

El tercer elemento que funcionó como sustrato de las mayores críticas ha sido el referido al mecanismo de cobro de los subsidios, basado en declaraciones juradas de las empresas. El argumento de mayor circulación fue que moldeó conductas empresarias unilateralmente orientadas a la maximización del subsidio con base al sobredimensionamiento de las variables implicadas en su cálculo, principalmente declaración de mayor cantidad de kilómetros recorridos que los efectivamente realizados. Sin embargo, la evidencia empírica disponible ha permitido constatar que lejos de tratarse de un comportamiento generalizado, fue desarrollado por un conjunto menor de empresarios del sector.<sup>23</sup> Asimismo, la información volcada en las declaraciones permitió un primer acercamiento a las condiciones de funcionamiento del sector que sirvió de base para el ajuste de la política.

En este contexto, después de años de congelamiento, la tarifa de colectivo se incrementó en un 20% en 2008, pasando de \$0.835 a \$1.006. Un nuevo incremento del 23.3% tuvo lugar en enero 2009.<sup>24</sup> Un mes más tarde, mediante el Decreto N° 84/2009, se resolvió la implementación del S.U.B.E (Sistema Único de Boleto Electrónico) como sistema obligatorio para el cobro de pasajes, aunque coexistiendo por un tiempo con el viejo sistema. Esta constituyó una herramienta central en términos del incremento de capacidades estatales de fiscalización y control pues permitió, además de contar con meta data sobre los viajes de la totalidad del sistema de transporte público en el AMBA, la reorientación progresiva hacia la implementación de esquemas de subsidios a la demanda, preferidos en la literatura sobre el tema por sus menores riesgos de exclusión/ inclusión.

En agosto 2012 la Resolución N° 66 del Ministerio de Interior y Transporte de la Nación dispuso un nuevo incremento de tarifas; además de avanzar hacia medidas que permitieran reducir el peso de los subsidios sobre las cuentas públicas, la medida se orientó a incentivar el uso de la tarjeta S.U.B.E como mecanismo para el pago del servicio, desalentando fuertemente el pago en efectivo.<sup>25</sup> En el mismo año también se dispuso una tarifa diferenciada para los sectores más vulnerables de la población que abonaran su boleto con S.U.B.E.<sup>26</sup>

En 2014 el nuevo sistema había sido completado para todos los modos de transporte y se habían implementado los sistemas de navegación y localización mediante satélites (GPS).

La implementación del S.U.B.E fue un hito en el fortalecimiento de las capacidades estatales en cuanto posibilitó diseñar y ejecutar políticas de transportes más adecuadas a la realidad del sector. No sólo permitió contar con un mayor conocimiento sobre las condiciones de

su funcionamiento (recorridos, cantidad de pasajeros transportados, velocidad comercial, cantidad de vehículos en circulación, etcétera) sino que la información disponible permitió ajustar la política de subsidios teniendo en cuenta las condiciones reales de operación de las líneas, desplazando el conocimiento desde los empresarios hacia el lado del sector público, por primera vez en la etapa de prestación privada de los servicios. En esta línea puede ser pensada la profusa producción de normas referidas a los criterios del cálculo y asignación de compensaciones tarifarias, las cuales alcanzaron a 34 en el período comprendido entre 2012 y 2017. Un proceso de aprendizaje y acomodación a las condiciones reales de operación que sin duda no hubiese sido posible sin esa plataforma de conocimiento.

El ajuste recurrente de la política tuvo algunas resultantes positivas desde la perspectiva de sus críticos, en particular la lenta disminución del peso de los subsidios al sector, que iniciaron una tendencia decreciente en términos reales a partir de 2011 (ASAP 2014).

El peso de los subsidios sobre las finanzas públicas continuó siendo considerable, emergiendo el modo autotransporte de pasajeros como el que mayor crecimiento experimentó, pasando de explicar del 35.7% al 66,1% del monto total de subsidios al transporte entre los años 2006 y 2013. Cabe notar que estos niveles de dependencia de transferencias estatales en los ingresos de las empresas de transporte automotor también existen en otros países, como Estados Unidos y Reino Unido (Estupiñán et al. citado en ASAP 2014). Por su parte González (2015) muestra que igual situación se registra en otras ciudades del mundo.<sup>27</sup>

En el caso argentino, si inicialmente la política de subsidiar al sector (y al conjunto de los servicios públicos domiciliarios) se nutrió de motivaciones de equidad distributiva buscando proteger el poder adquisitivo de salarios que habían mermado brutalmente su poder de compra,<sup>28</sup> la profusa información que fue recibiendo el sector público al calor de su implementación, reforzó las capacidades estatales en tanto produjo un mayor conocimiento del campo y posibilitó un mejoramiento en el control y fiscalización.<sup>29</sup>

Esto redundó en una progresiva mayor racionalidad en la aplicación de la política, con efectos positivos sobre el sector.<sup>30</sup> En esta dirección, Domecq, Neri y Saumet (2014) señalan:

*...la aplicación de subsidios en el transporte público también apuntala las mejoras y en muchos casos las maximiza, ya que las empresas se ven obligadas a una serie de “exigencias virtuosas” para mantener el beneficio (zanahoria muchísimo más eficaz que los sumarios y las multas),<sup>31</sup> por otra parte generan un efecto colateral (con las bajas tarifas del servicio público) de cuasi eliminar el transporte ilegal (“trucho”), que es uno de los flagelos más difíciles de combatir para el organismo [CNRT].*

Debido a las exigencias que supone el cobro del subsidio para las empresas, el nivel de informalidad es prácticamente nulo. Al respecto, un informante clave señalaba que “si toda la economía tuviera el nivel de formalidad que tienen los colectivos urbanos el sector fiscal estaría mucho mejor”.<sup>32</sup>

En 2009 fue aprobada la metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros, con base a un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y se publicaron por primera vez en toda la historia del APP las metodologías de cálculo de costos de explotación de las líneas de jurisdicción nacional. Con base en la misma, en 2013 la Resolución N° 37 de la Secretaría de Transporte amplió la cantidad de grupos tarifarios reconociendo las diferencias de prestación de servicios en el AMBA: líneas del Distrito Federal, líneas del grupo Suburbanas Grupo I, líneas del grupo Suburbanas Grupo II, líneas de jurisdicción Provincial y líneas de jurisdicción Municipal. En 2015 en virtud la Resolución No 1904 del Ministerio de Interior y Transporte, se desagregarían en dos los grupos de tarificación de las líneas de jurisdicción municipal, alcanzando a siete el total de los segmentos de tarificación.

Sin embargo se produjeron nuevas fusiones y adquisiciones en términos de concentración, profundizando el proceso de larga data. Entre 2009 y 2018 la cantidad de empresas pasó de 91 a 88 (siendo la reducción post 2015), pero mientras que en 2009, 40 pertenecían a grupos empresarios, en 2018 esta categoría se había incrementado en 10. Mientras tanto los grupos pasaron en igual período de 17 a 19, conformándose también nuevas uniones entre grupos y desapareciendo otras.

**Cuadro N°2:** Cantidad de empresas de APP de jurisdicción nacional, según tipo de organización empresaria. Años 2009 y 2018.

	2009	2018	Diferencia 2009-2018
<b>TOTAL DE EMPRESAS</b>	91	88	-3
No pertenecientes a grupos	32	26	-6
Monolínea	26	22	-4
Multilínea	6	4	-2
Pertenecientes a grupos/uniones de grupos y uniones transitorias de empresas(*)	59	62	+3

Fuente: Base Empresas y empresarios de autotransporte público de pasajeros, PICTO-4803.

(\*) A los fines de este trabajo se diferencian los grupos (unión de diferentes razones sociales en una dirección centralizada), de uniones de grupos y uniones transitorias de empresas.

**Cuadro N°3:** Porcentaje de empresas en grupos y uniones de grupos empresarios. Años 2009 y 2018.

	2009	2018	Crecimiento porcentual 2009-2018
<b>GRUPOS</b>	17	19	2
<b>% de empresas en grupos</b>	67.8%	80.6%	18.9
<b>% de empresas en uniones de grupos</b>	18.6%	16.1%	-13.4
<b>% de empresas en UTE</b>	13,6%	3,2%	-76.5

**Fuente:** Base Empresas y empresarios de autotransporte público de pasajeros, PICTO-4803.

Los cuadros 2 y 3 hacen visible la direccionalidad que asumen los cambios en el mercado (concentración) a la vez que la forma principal a partir de la cual se desenvuelven. Por un lado, las empresas no pertenecientes a grupos disminuyen en cantidad, aumentando las que pasan a conformar estas modalidades de organización empresarial (Cuadro N° 2). Por otro, la forma grupo empresario, esto es, organizaciones que nuclean varias razones sociales, es la que más crece en cantidad de empresas absorbidas, comparada con otras modalidades que también se desarrollan en este mercado, tales como las uniones entre grupos (Cuadro N° 3).

En el marco de este derrotero, los grupos pasaron de controlar el 71.3% de los vehículos de jurisdicción nacional al 79,9% en el período 2009–2018, mientras que las empresas no pertenecientes a grupos disminuyeron de 28.7% a 20.1% (Base PICTO, 4803)

## **2.2 El giro hacia la eficiencia económica: interrogantes de una etapa abierta (2016–2018)**

En 2015 se celebraron elecciones presidenciales con resultados que marcaron un giro en la historia política del país. El Frente para la Victoria, coalición que había gobernado durante 12 años, fue derrotado por una fuerza política antitética. De un modelo que había tenido a la agenda redistributiva como una de sus prioridades, se pasó a uno de orientación centro-derecha con tonalidades refundacionales, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado y de desregulación económica controlada (Vommaro y Gené 2017).

Una de las principales políticas implementadas por la Alianza Cambiemos fue intentar un reajuste entre subsidios y tarifas de distintos servicios públicos de infraestructura económica, implementando progresivos incrementos de estas últimas con la meta puesta en reducir los primeros. Así, en el caso del autotransporte público colectivo de pasajeros y con el argumento de hacer sustentables los servicios, se realizaron aumentos tarifarios. La variación en la tarifa media pagada por los pasajeros entre marzo de 2015 y mismo mes de 2019, fue del orden del 300% (pasando de \$3.28 a \$13.12) mientras

que el coeficiente de variación salarial en igual período fue del 192% (Fuente: INDEC).

Con relación a los subsidios y su relación con la tarifa técnica, en esta etapa se procedió al perfeccionamiento de los grupos de tarificación que pasaron de 7 a 20, reflejando con mayor precisión la heterogeneidad de las condiciones operativas de prestación de las diferentes líneas de la región metropolitana y permitiendo mejorar la distribución de las compensaciones tarifarias. Hasta la Resolución N° 1144/2018 del Ministerio de Transporte, las tarifas técnicas se fijaban diferenciadamente según tres grupos de jurisdicción nacional (Distrito Federal, Suburbanas Grupo I y Suburbanas Grupo II), un grupo provincial (U.P.A), uno interprovincial y dos municipales (U.M.A 1 y U.M.A 2). Con esta nueva resolución, los agrupamientos tarifarios quedaron conformados del siguiente modo:

#### **Cuadro N°4:** Agrupamientos tarifarios. Año 2018.

Sección	Cantidad de Grupos	Grupos
Distrito Federal (*)	4	DF1-DF2-DF3-DF4
Suburbanas Grupo I (**)	6	SGI1-SGI2-SGI3-SGI4-SGI5-SGIKM
Suburbanas Grupo II (***)	1	SGII
Provinciales (UPA) (****)	5	UPA1, UPA2, UPA3, UPA4, UPAKM
Municipales (UMA) (*****)	4	UMA1, UMA2, UMA3, UMA4I

**Fuente:** Resolución N° 1144/2018 Ministerio de Transporte.

(\*) Líneas que realizan su recorrido íntegramente dentro de la Capital Federal.

(\*\*) Líneas cuyo recorrido tiene una cabecera en la Capital Federal y la otra en algún partido del conurbano.

(\*\*\*) Líneas que tienen una de sus cabeceras en la Capital Federal y la otra en los partidos que se encuentran en el límite externo de la región (Cañuelas, Pilar, La Plata, Luján, Zárate).

(\*\*\*\*) Líneas con cabeceras en diferentes municipios bonaerenses de la RMBA.

(\*\*\*\*\*) Líneas que tienen la totalidad de su recorrido dentro del ámbito geográfico de un municipio bonaerense.

En este nuevo esquema y siguiendo las recomendaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación en su Informe N°767/13 -aprobado por Resolución N°89 del mismo organismo en junio de 2017- se procedió a un redireccionamiento de los subsidios asignando progresivamente mayor peso a los orientados a la demanda en detrimento de los dirigidos a la oferta. Esta tendencia ya se venía desarrollando desde el año 2012 cuando se introdujeron factores de demanda para el cálculo de las compensaciones (Resolución N°962/12 Ministerio de Interior y Transportes), los que se recalcularon en esa dirección en el año 2014 (Resolución 1482/14 del mismo ministerio).

El criterio para la distribución de las compensaciones incluyó: complemento tarifario por atributo social, compensaciones por boletos escolares y estudiantiles y boleto integrado, compensaciones por tarifa técnica, una suma por redistribución de ingresos y un nuevo factor de corrección para los kilómetros computables para las compensaciones tarifarias (Resolución N° 1144/2018 del Ministerio de Transporte). Asimismo, se

dispuso una migración gradual en la forma de compensar desde el viejo al nuevo método, donde el primero quedaría totalmente erradicado hacia mayo de 2019. No obstante los reajustes en la ecuación subsidios y tarifas, estos últimos implicaban, según datos de la ejecución presupuestaria anualizada a junio de 2019, 60.630 millones de pesos, de los cuales el 43.3% correspondían al Área Metropolitana de Buenos Aires.

Con la implementación del Boleto Integrado para la región metropolitana en 2018, se aplicaron descuentos escalonados según el número de viajes realizados dentro de un plazo de 120 minutos.<sup>33</sup> Además de considerarse por vez primera al viaje como la suma de tramos realizados, avanzando hacia una concepción más integral de la movilidad, la medida favoreció la equidad ya que quienes realizan mayor cantidad de trasbordos e invierten más tiempo en sus desplazamientos cotidianos pertenecen a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, los fuertes incrementos tarifarios debilitaron el peso de la medida. Entre las estrategias implementadas por los usuarios se advierte una cantidad de viajes realizados con tarjetas S.U.B.E que tienen atributo social (que implica descuentos del 40%), que no coincide con la magnitud de los agrupamientos sociales con características para recibir el beneficio.<sup>34</sup>

En un contexto de recesión económica y ajuste fiscal, agravado en el marco del acuerdo que el gobierno obtuvo con el Fondo Monetario Internacional,<sup>35</sup> se tomó la decisión de transferir a las provincias la responsabilidad fiscal de subsidiar al sector. La medida implicó la configuración de una heterogeneidad de situaciones ya que se creó un fondo de compensaciones que regiría hasta fines de 2019 para aquellas ciudades que hubieran implementado el sistema S.U.B.E y tuvieran tarifa social (Ley de Presupuesto, art.125). La medida provocó que varias provincias y ciudades declararan la emergencia del transporte público (Santa Rosa en La Pampa, Villa Mercedes en San Luis, Puerto Madryn en Chubut, entre otras) por no poder afrontar las compensaciones tarifarias. Otras, llevaron adelante importantes aumentos en las tarifas, transfiriendo a los usuarios los costos de la decisión.

El contexto económico y social y el impacto de los incrementos tarifarios en la RMBA, implicaron una fuerte caída en la cantidad de operaciones (viajes) del sistema, del orden del 20% entre los años 2016 y 2018, para todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).<sup>36</sup>

**Cuadro N°5:** Cantidad de operaciones (viajes) en la Región Metropolitana de Buenos Aires, según jurisdicción. Años 2016, 2017 y 2018 y diferencias interanuales.

Jurisdicción	2016	2017	2018	Diferencia 2016-2017	Diferencia 017-2018	Diferencia 2016-2018
<b>Nacional</b>	1.590.594.647	1.564.275.855	1.267.984.825	-1,65	-18,94	-20,28
<b>Provincial</b>	1.087.903.677	1.054.699.506	862.822.590	-3,05	-18,19	-20,69
<b>Municipal</b>	711.802.972	687.012.657	572.740.989	-3,48	-16,63	-19,54
<b>TOTAL</b>	3.390.301.296	3.305.988.018	2.703.548.404	-2,49	-18,22	-20,26

Fuente: Elaboración propia con base a datos S.U.B.E, <http://:argentina.gob.ar>

La caída de la demanda, sumada al incremento en el uso de tarjetas con atributo social (las cuales implican mayores compensaciones), hizo que la medida no significara para el erario público una merma en el monto de los subsidios transferidos. De hecho, entre enero de 2016 y noviembre de 2018 las compensaciones para cubrir la diferencia entre tarifa técnica y comercial, se incrementaron en un el 46.6% (Sánchez 2018)

Con relación a la configuración de la oferta, a partir de 2016 reaparece como proceso la mortandad de empresas, que pasan de 91 a 88 y emergen dos grupos empresarios nuevos. Las empresas pertenecientes a grupos se incrementan en 3 y las que no, disminuyen en 6 (Pérez 2019). En cuanto al peso de los más grandes en el mercado, a fines 2018 los dos principales grupos controlaban una cuarta parte del parque móvil de la jurisdicción nacional.

Una mayor atención a las condiciones de la oferta de los servicios, en lo referido a rutas y configuración del mercado, llevó a la creación, en diciembre de 2018, de una Unidad Ejecutora Especial Temporaria de “Modernización de la red de colectivos del AMBA” (Resolución N°1154/18, Ministerio de Transporte). La misma tiene entre sus funciones la planificación el sistema de rutas del APP de jurisdicción nacional, proponiendo la modificación de las actuales. Por primera vez el estado tomó a su cargo plenamente la configuración de las rutas, competencia que históricamente había estado a cargo de las empresas; estas proponían los recorridos a la autoridad de aplicación con base, principalmente, en criterios de rentabilidad. Esta metodología, como se ha mencionado más arriba, había llevado a la acumulación de una cantidad de pedidos sin resolver y a la modificación de hecho por parte de algunas empresas. El incremento de capacidades estatales con base en las nuevas tecnologías contenidas en el sistema S.U.B.E, constituyó sin duda una posibilidad para que el estado tomara a su cargo el rediseño de la red del AMBA, con vistas a hacer más eficiente el sistema.

Otra medida que sienta las bases para un mayor reordenamiento (aunque aún no se conocen sus efectos sobre la configuración del mercado) y abre espacios de intervención estatal, es la dispuesta en el Decreto N°1200 de 2018, que establece que los permisos de explotación tendrán una vigencia

máxima de 10 años no renovables automáticamente, como disponían el decreto 656/94 y los anteriores orientados a esta materia. La decisión permite potencialmente terminar con la renovación indefinida de permisos y someter a evaluación variables de calidad para la asignación de las rutas.

Los intentos de una mayor injerencia estatal en la planificación del sector pueden situarse en los albores de la década de 1970, cuando por resolución conjunta de la SETOP y la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se elaboró un Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, mediante el cual se estableció un plan de inversiones y políticas de transporte para la RMBA, con el horizonte puesto en el año 2000.<sup>37</sup> Pese a su integralidad, la implementación del Estudio Preliminar nunca se llevó a cabo. La iniciativa estatal en materia de planificación no volvió a retomarse sino casi 40 años después, cuando se elaboró el Plan Federal de Transporte, publicado en 2015. Como en el caso anterior, las recomendaciones de política quedaron en el papel.

Aunque sin incorporar una perspectiva integral de la movilidad, las medidas recientes en materia de planificación estatal del sector abren una posibilidad para avanzar en esa dirección. Las condiciones de conocimiento existentes en el sector público construyen una estructura de oportunidad favorable, si bien no suficiente. El fortalecimiento de capacidades técnicas y la autonomía estatal respecto de intereses corporativos, así como la orientación que asuma el estado en temas clave como las tensiones entre eficiencia económica y equidad distributiva, accesibilidad geográfica y económica y cobertura de los servicios, serán variables excluyentes en el derrotero de la actividad.

## **Reflexiones finales**

Desde sus inicios y hasta la década de 1970, el sector de APP se desarrolló al margen o bien con muy poca injerencia estatal en materia de configuración de la oferta, con un breve lapso donde el estado, mediante la empresa mixta con participación estatal mayoritaria CTCBA y luego la estatal TBA, asumió en forma directa la prestación de los servicios. En numerosos estudios que abordan la temática suele destacarse la existencia de una relación inversa entre regulación pública y concentración del mercado, en tanto a menor regulación mayor atomización y anarquía del capital con impactos negativos en la cobertura y calidad de los servicios. La primera característica se constata tanto en Argentina como en otras latitudes, la segunda es objeto de discusión en nuestro país. El sistema de colectivos urbanos en la RMBA se configuró con base a una densa red de cobertura, principalmente en lo que refiere a la primera y segunda corona, que ha sido destacada en la mayoría de los trabajos dedicados a la materia.<sup>38</sup> Por su parte la calidad de los servicios alcanzó estándares aceptables, pese a las heterogeneidades existentes a nivel jurisdiccional, producto en parte de la ausencia de una institucionalidad regional en materia de transporte. La competencia en el mercado y los controles cruzados entre empresas en lo relativo a rutas de operación, tuvieron un rol destacado en la configuración de esta tupida red, cuya cobertura, si bien a veces se distingue como una de las mejores del mundo, presenta muchas redundancias y tortuosidades.

Esta constatación permite avalar la hipótesis de que las reglas informales pueden ser tan o a veces más eficientes que las formales, en términos de constreñimientos de las secuencias de interacciones entre actores, como señala Acuña (2013). En esta dirección una de las hipótesis resultantes de este estudio es que los comportamientos empresarios y sus controles cruzados, han coadyuvado al desarrollo relativamente equilibrado del sector, en términos de oferta. El señalamiento no pretende ocultar las asimetrías de poder económico y político entre los empresarios que participan del campo, sólo destaca las resultantes que en términos de cobertura ha tenido la auto-regulación del sector.

A medida que el sector se fue consolidando como servicio público, concomitantemente al desarrollo de mayores regulaciones estatales, la concentración de la oferta emergió como proceso que con distintas oleadas de intensidad se desarrolla hasta nuestros días. La pregunta que suele hacerse frente a esta constatación refiere a las bondades o peligros de los sistemas así configurados. Sin embargo, una interrogación de estas características sin una clara delimitación de qué aspectos deberían involucrarse en la trama evaluativa, es difícil de abordar.

La concentración de la oferta implica un proceso de reducción en el número de actores de un sistema. Lo cual visto desde la perspectiva de las interacciones que realiza el sector público en la elaboración e implementación de la política, significa un proceso de reducción de la complejidad. Nuevamente emerge en este tópico el problema del poder, en tanto capacidad de los actores para incidir en las definiciones de política. En la actualidad existen 5 cámaras empresarias, de las cuales tres concentran a las empresas que nuclean a casi el 80% del parque, de la recaudación y de los pasajeros transportados. Queda por estudiar cuál ha sido la capacidad de las mismas para orientar la política a favor de sus intereses y, si efectivamente han tenido una injerencia decisiva, cuáles fueron los recursos y tácticas desplegadas a favor de sus objetivos.

Tal vez una de las principales constataciones de este recorrido por las acciones estatales en materia de regulación del sector de APP y su impacto en la configuración del mercado, es que, como rasgo recurrente, las principales políticas que afectaron al ámbito no se pensaron desde el prisma de la movilidad, sino que han sido motivadas por evaluaciones situadas en otra escala de problemas. Los ejemplos recientes son las políticas de subsidios en el marco de la crisis económica de inicios del milenio, basadas en consideraciones de equidad distributiva y los recientes incrementos tarifarios en el contexto de ajuste fiscal, apoyados en argumentos de eficiencia económica.

No obstante, en el interregno, se han incrementado las capacidades estatales de una manera nunca antes vista en el campo. La gran cantidad de información del lado del sector público posibilita diagnósticos certeros sobre la movilidad en la región y, en esta dirección, conforma una estructura de oportunidad favorable para la elaboración e implementación de políticas pensadas desde las necesidades del sector.

<sup>1</sup> Donde el sistema tranviario explicaba dos tercios del total, los ómnibus un 25% y el subterráneo un 8%. Gruschetsky (2018).

<sup>2</sup> La diferencia entre ómnibus y taxis-colectivos radicaba principalmente en las características vehiculares y en la organización empresaria que sustentaba la actividad. Los taxis-colectivos comenzaron a prestar servicios con vehículos de una capacidad de hasta 5 pasajeros y con una organización empresaria conocida como “sociedad de componentes” - gran número de propietarios que se agrupaban para operar una línea-, los segundos transportaban entre 17 y 23 pasajeros sentados y la estructura de propiedad era más concentrada.

<sup>3</sup> La Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires fue una empresa mixta creada por la ley 12.311, del año 1936, constituida por el Estado Nacional y las empresas de transporte de pasajeros que operaban en la Ciudad de Buenos Aires (tranvías, ómnibus, colectivos y el subterráneo) con la excepción de los ferrocarriles.

<sup>4</sup> Al respecto y para casos específicos, se puede consultar el Primer Museo Virtual de Transporte Argentino en <http://www.busarg.com.ar>

<sup>5</sup> El 4 de septiembre de 1942 se inició una importantísima huelga de colectiveros que resistían la expropiación de sus vehículos. La misma fue levantada a los 12 días pero el fracaso de las negociaciones con el gobierno llevó a un nuevo cese de actividades que esta vez se extendió por un período de casi 4 meses. El resultado del conflicto fue variado: hubo colectiveros que migraron a la provincia para evitar la expropiación de sus vehículos, otros los entregaron a la Corporación y también algunos consiguieron “acuerdos de tenencia”. Con el nuevo gobierno que asumió en 1943, cesaron las expropiaciones.

<sup>6</sup> Algunos autores sugieren que la creación de la Corporación se enmarca en los acuerdos establecidos en el Pacto Roca-Runciman (Argentina Inglaterra, 1933) que establecía -entre otros puntos- que las mayores compras británicas a nuestro país serían retribuidas con un trato benévolo. El proyecto de “coordinación de transportes” venía siendo demandado hacía años por la Empresa de Tranvías Anglo-Argentina, para la cual el desarrollo del colectivo constituía una fuerte amenaza (Ruiz Díaz et.al. 2008)

<sup>7</sup> El partido gobernante era una coalición conformada por el partido Laborista, la Unión Cívica Radical Junta Renovadora y el Partido Independiente. En mayo de 1947 todos ellos se disolvieron y formaron el “Partido Peronista” liderado por el presidente de la Nación Juan D. Perón.

<sup>8</sup> A fin de hacer la oferta más atractiva se dispuso un incremento tarifario, el acortamiento de las secciones y la eliminación del boleto obrero, y se suprimen las combinaciones con descuento entre diversas modalidades de la Corporación (colectivos-tranvías) (Schiavi 2003).

<sup>9</sup> El esquema consistió en transferir las 795 unidades al personal de la empresa a razón de 1 vehículo cada dos empleados. Este mecanismo potenció la organización tradicional de los colectiveros, la sociedad de componentes, lo que implicaba, en promedio, líneas de 42 colectivos con 84 socios cada una.

<sup>10</sup> En este caso el total de unidades era de 99 coches y el mecanismo igual al de 1955: 1 vehículo cada 2 empleados de TBA.

<sup>11</sup> Espacios de guardado de unidades que compartían varias líneas. La licitación por garaje implicaba que se incluía en la misma a todas las líneas que usaban ese espacio.

<sup>12</sup> Por ejemplo, TARSA (Transportes Automotores Riachuelo Sociedad Anónima) que se privatizó para operar 4 líneas, las actuales 100, 115, 134 y 150.

<sup>13</sup> El partido de La Matanza es el más extenso de la RMBA (326 km<sup>2</sup> frente a 203 km<sup>2</sup> de CABA) atravesando 3 coronas de la región. Con casi 2 millones de habitantes su población solo es superada por la de 4 provincias de Argentina (Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe).

<sup>14</sup> Se trata de la línea N°3, que se propuso como consecuencia del quiebre de las líneas N°170 y N°190.

<sup>15</sup> Esas 25 líneas licitadas, donde ese proceso se concentró casi el 60% en los años 1998 y 1999 y un 25% hacia mediados de los noventas, son una proporción insignificante respecto de lo que podría (y debería) haber sido un serio proceso licitatorio a lo largo de estos 50 años de preeminencia del autotransporte de pasajeros. En este período se licitaron, entre otras, las líneas 6, 20, 25, 46, 49, 50, 56, 86, 97, 107, 108, 114, 124, 129, 133, 140/142, 146, 179, 193 y 195.

<sup>16</sup> Refieren a la reducción del excedente de ganancias por vehículo.

<sup>17</sup> La operación de los servicios de ómnibus y colectivos de la CTCBA y de TBA generaban déficits que, en la práctica, son equivalentes a los subsidios. Pero los subsidios del año 2002 al APP se dan a un sector totalmente operado por el sector privado.

<sup>18</sup> Para las empresas del Área Metropolitana de Buenos Aires, de cualquiera de sus jurisdicciones (Nacional, Provincial y Municipales) el alcance territorial surge de la misma definición del Decreto N° 656. Para el resto del país, el alcance territorial se define por recorridos de hasta 60 kilómetros de longitud (aunque luego esto se extendió si se demostraba que esos recorridos de mayor distancia tenían características de servicios urbanos).

<sup>19</sup> Entrevista a informante clave, 2019.

<sup>20</sup> Resulta interesante ver que la norma internaliza, después de décadas de olvido (desde la re-enumeración de las líneas del APP), el hecho de que las diferentes jurisdicciones que operan en el AMBA forman parte de un todo para las necesidades de movilidad.

<sup>21</sup> En el ámbito del transporte de pasajeros en todo el territorio nacional y considerando todos los modos públicos, el monto de los subsidios llegó a alcanzar el 10% del presupuesto nacional en el año 2010 (Bril Mascarenhas y Post 2014) y el 40% del gasto total en subsidios del Estado Nacional en 2011.

<sup>22</sup> Sólo por mencionar algunos ejemplos, las ciudades de Londres y Barcelona aplican impuestos territoriales (captura de plusvalías al uso del suelo) o a la congestión. París introdujo un impuesto a las empresas de mediano tamaño para financiar el costo operativo del transporte público. La ciudad de Sao Pablo en Brasil, es otro caso en la misma dirección. En el extremo, 97 ciudades en el mundo brindan transporte público gratuito, entre ellas Tallin (Capital de Estonia), Essen y Bonn (Alemania), Dunkerque en Francia (Kebrowski 2018).

<sup>23</sup> En el año 2014, 22 empresas de colectivos fueron imputadas por la justicia por declarar más kilómetros que los recorridos efectivamente, con el objeto de incrementar el monto de los subsidios recibidos. En ese entonces operaban en el sector, 91 empresas. Al respecto consultar Pérez (2019).

<sup>24</sup> Resolución N°13 del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios.

<sup>25</sup> La tarifa media para aquellos que abonaran con tarjeta SUBE aumentó de \$1,24 a \$1,46, representando un incremento de 17,74%; para quienes lo hicieran en efectivo la misma pasó de \$1,24 a \$2,80, significando un 125,8%. Sobre la evolución del precio del colectivo entre 1990 y 2015 vid Di Ciano, 2016, disponible en : <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/EVOLUCION-DE-LA-TARIFA-DEL-BOLETO-DE-COLECTIVO-1.pdf>

<sup>26</sup> Por Resolución N° 975/2012 se dispuso un 40% de descuento en la tarifa para los usuarios que compor-taran algún atributo social, entre los cuales quedaron incluidos: a) jubilados y pensionados, b) beneficiarios de la asignación universal por hijo, c) beneficiarios de la asignación por embarazo, d) beneficiarios del programa Jefes de Hogar, e) Personal de trabajo doméstico, f) veteranos de guerra de la Guerra de Malvinas.

<sup>27</sup> Barcelona (56%), Madrid (60%), Bruselas (68%), Amsterdam (61%), París (61%) y Berlín (51%)

<sup>28</sup> La crisis del año 2001/2002, entre otras cosas triplicó el tipo de cambio y redujo en más de un 20% las remuneraciones reales entre 2001 y 2002, marcando un nuevo mínimo histórico.

<sup>29</sup> Un ejemplo en esta dirección lo aporta el rol que tuvo la CNRT en el informe de la Auditoría General de la Nación mediante el cual se auditó el cobro de subsidios de las empresas autotransporte entre 2010-2011, destacando casos en los cuales empresas que no habían prestado servicios fueron beneficiadas con transferencias estatales, entre otras irregularidades. Según una entrevista realizada a un alto funcionario del Ministerio de Transporte durante la gestión del ministro Florencio Randazzo (2012-2016), dicho informe se basa en elementos que descubrió la propia CNRT, lo que demuestra capacidades de fiscalización y control, aunque no de sanción.

<sup>30</sup> El coeficiente de ocupación por vehículo en el APP de jurisdicción nacional, aunque mediado por otros factores intervinientes, aumentó de 0.45 en 2003 a 0.83 en 2012 (CNRT 2012).

<sup>31</sup> Según los autores del citado trabajo, el cumplimiento de las revisiones técnicas obligatorias y seguros en el Servicio Público Urbano de jurisdicción nacional es superior al 99,8%.

<sup>32</sup> El mismo entrevistado refería que hasta los subsidios muchas empresas tenían alta economía en negro, personal no registrado, conductores que sólo cobraban en blanco el salario mínimo, pagos atrasados por aportes patronales, compras no registradas. La tarifa no se peleaba tanto porque compensaban con una parte en negro. Hoy, si las empresas no tienen depositadas las contribuciones patronales y otros pagos que deben hacer, no se les paga el subsidio (Entrevista a funcionario del Ministerio de Transporte, 2019).

<sup>33</sup> El descuento aplicado para viajes integrados hasta un máximo de 5 trasbordos, es de 50% para el segundo viaje y de 75% para los sucesivos hasta el quinto

<sup>34</sup> En una entrevista un informante clave mencionaba que en la RMBA podrían estar vendiéndose tarjetas con atributo social por un precio mayor a la tarjeta sin atributo. Si esto fuese así, la estrategia por parte de los usuarios y por parte de quienes organizan el sistema de venta ilegal de tarjetas se comprende en un contexto económico de fuerte caída del poder adquisitivo en el que quienes deben desplazarse a sus trabajos cotidianamente, son demanda cautiva del transporte público en tanto no cuentan con otras alternativas de desplazamiento.

<sup>35</sup> A mediados del año 2018 el gobierno argentino firmó un acuerdo con el organismo internacional de crédito por un préstamo por 50 mil millones de dólares a 36 meses. Como contrapartida y conforme a las reglas que rigen dichos acuerdos, el gobierno se comprometió a implementar un programa de reducción del gasto con el fin de lograr el equilibrio fiscal y alcanzar metas de inflación del 17% para fines de 2019, entre otros puntos.

<sup>36</sup> Elaboración propia con base en datos S.U.B.E publicados en [argentina.gov.ar](http://argentina.gov.ar).

<sup>37</sup> El primer tomo fue publicado en el año 1972 y el segundo un año después.

<sup>38</sup> Los partidos o municipios que integran la primera corona son: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (parte este), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. La segunda corona comprende Quilmes, Berazategui, Florencia Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (parte oeste), Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas.

## Referencias bibliográficas

**Acuña, Carlos H.** (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires. Siglo XX Editores.

**ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto** (2014) *Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte*. Accesible en: <http://7mocielo.com.ar/images/Subsidios%20al%20transporte%20ASAP.pdf>

**Bril Mascarenhas, Tomás y E. Post Alison E.** (2014) “Policy Traps y subsidios al consumo: La política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014”. *Desarrollo Económico*. Vol. 54, Nº 213:171-202.

**DGEC, Dirección General de Estadística y Censos** (2012) *125 años de la estadística porteña*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/125\\_anios\\_2016\\_marzo.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/125_anios_2016_marzo.pdf)

**Domecq, Roberto, Natalia Neri y Cecilia Saumet** (2014) *Trabajo final. La comisión Nacional de Regulación del Transporte*. Curso Estado y políticas públicas en Argentina y América Latina. Instituto de Transporte. Universidad Nacional de San Martín. Mimeo.

**González, Marcelo** (2016) “Subsidios al transporte”. Presentación Taller participativo. Subsidios al Transporte. Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, 18 de noviembre.

**Gruschetsky, Valeria** (2018) “Las Nuevas formas de movilidad en la ciudad de Buenos Aires: el avance de los automotores y la política municipal. 1900-1940”. En Simón Castillo, Marcelo Mardones y Waldo Vila (eds.). *Urbanismo y Transporte Público. Miradas al Siglo XX*. Santiago de Chile: Ril Editores, 47-72.

**Gutiérrez, Andrea** (2016) “Reglamentación y plusganancias en el autotransporte urbano. El caso de Buenos Aires”. *Revista Transporte y Territorio*, 16: 28-40. (2004) “Concentración empresaria y eficiencia en el autotransporte urbano de Buenos Aires”. *Revista EURE*. Vol XXX, No 91:97-110

**Keblowski, Wojciech** (2018) *Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport*, PhD thesis, defended on 7 May 2018 at Vrije Universiteit Brussel and Université libre de Bruxelles.

**Krantzer, Guillermo y Jorge Sánchez** (1994) *Una indagación sobre el transporte automotor en Buenos Aires: Maduración del sistema y concentración empresaria. Serie Investigación*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Regulación de Transporte.

**Krantzer, Guillermo y Jorge Sánchez** (1991) “Regulación de los Sistemas de Transporte Urbano: El Caso de Buenos Aires”. *V Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*. Santiago de Chile.

**Nahón, Cecilia y Nicolás Bonofiglio** (2007) “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación. Reflexiones y enseñanzas del caso argentino”. *Revista de Administración Pública (RAP)*. N° 6/7:1095-1120.

**Pérez, Verónica** (2019) “Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros”. *Revista Realidad Económica* 325:9-34.

**Regalsky, Andrés y Marcelo Rougier** (2015) *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI-EDUNTREF.

**Ruiz Díaz, Sergio, Alejandro Scartaccini y Anibal Tasmonte** (2008) *80 años en Colectivo. Reseña histórica del transporte de personas por automotor*. Buenos Aires: Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).

**Sánchez, Jorge** (2000) *Ómnibus de Buenos Aires: reflexiones acerca de la crisis del sistema en los años noventa*. Mimeo. Buenos Aires.

**Sánchez, Eladio** (2018) *Presentación Subsidios al autotransporte público de pasajeros*. Instituto de Transporte, Universidad Nacional de San Martín. 7 de noviembre.

**Schiavi, Alejandro** (2003) *De arena política a actor principal. Reconstruyendo la estatalidad en el transporte automotor*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad. Estado y Administración. Córdoba.

**Vommaro Gabriel y Mariana Gené** (2017) “Argentina: el año de Cambiemos”. *Revista de Ciencia política*, vol.37 N°2:231-254

**Wright, Erik Ollin** (2006), “Compass points. Towards a socialist alternative”, *New Left Review* 41, pp. 93-124.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Pérez, Verónica y Jorge Sánchez** (2020)

“La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)”.

*Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 319-343



# Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro.Cre.Ar. en la provincia de Chubut

*National policies at the local level: the Pro.Cre.Ar Program in Chubut*

## **Letizia Vazquez**

Profesora en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires (UBA) Investigadora, Centro de Investigación y Transferencia (CIT) Golfo San Jorge, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) vazquezletizia@gmail.com

## **Sergio Andrés Kaminker**

Doctor en Sociología, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Investigador, Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas (IPCSH), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Laboratorio de Problemáticas Socioambientales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) sakaminker@gmail.com

## **Renata Hiller**

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) Investigadora, Centro de Investigación y Transferencia (CIT) Golfo San Jorge, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) renhiller@gmail.com

## **Resumen**

Los estudios sobre problemáticas urbanas han estado centrados en su mayoría en las grandes ciudades. El siguiente artículo aborda la implementación de un programa nacional de vivienda en dos ciudades intermedias patagónicas en contextos de expansión, en las cuales el programa tuvo diferentes resultados. A través de entrevistas a beneficiarios e informantes clave, se reconstruye el modo en que una política pública nacional impacta de manera diferencial en distintos territorios de acuerdo con los contextos socioeconómicos locales y los diferentes actores. Los resultados diferenciales del programa en ambas localidades permiten afirmar la importancia de los entramados locales a la hora de formular una política pública de alcance nacional.

**Palabras clave:** hábitat - federalismo - relaciones intergubernamentales - políticas de vivienda - Pro. Cre.Ar

## **Abstract**

*Urban studies have centered most of their attention on large metropolitan areas. This article addresses the implementation of a national housing policy in two Patagonian mid-size cities in contexts of expansion, where it reached different outcomes. Through interviews to beneficiaries*

**Fecha de recepción:**

6.4.19

**Fecha de aceptación:**

22.1.20

*and key informants, we reconstruct how a national policy affects in a differential way different territories according to local socioeconomic contexts and actors. The differential outcomes of Pro.Cre.Ar in both cities allow us to assert the relevance of local frameworks when a national public policy is designed.*

**Key-words:** *habitat - federalism - intergovernmental relations - housing policies - Pro.Cre.Ar*

## **Introducción**

El siguiente trabajo se enmarca en los estudios sobre políticas públicas orientadas a las problemáticas habitacionales. A partir de un enfoque interdisciplinario abordamos la implementación de una política pública nacional en contextos locales. Si bien Argentina es un país que cuenta con altos índices de urbanización (91,02 % en 2010),<sup>1</sup> en las últimas dos décadas las ciudades intermedias son las que han mostrado un mayor dinamismo demográfico, en comparación con otros centros urbanos de mayor y menor jerarquía (Vapñarsky 1995; Michelini y Davies 2009). A pesar de esto, la mayoría de los estudios sobre problemáticas urbanas ha estado centrada en las grandes ciudades.

El artículo aborda la implementación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar.) en dos ciudades intermedias de la Patagonia Argentina:<sup>2</sup> Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn. La puesta en marcha de este programa tuvo como objetivo combatir el déficit habitacional, que según el Censo 2010 alcanzó el valor de 7% a nivel nacional, el doble del que había alcanzado en 2001.<sup>3</sup> El Pro.Cre.Ar. comenzó en 2012 como una política pública de acceso al crédito para la construcción de la vivienda cuyas características distintivas fueron las bajas tasas de interés, que oscilaron del 2% al 14%, los plazos para su devolución (de 20 a 30 años), el sistema de adjudicación era a través de sorteo y su operación a través del Banco Hipotecario. Posteriormente se fueron agregando otras modalidades, como préstamos para la compra del terreno y la construcción, de ampliación de la vivienda y desarrollos urbanísticos construidos por empresas privadas y de acceso a la vivienda “llave en mano”.

Las dos localidades seleccionadas para este estudio fueron Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn, ubicadas en la provincia de Chubut, que según el censo 2010 contó con un déficit de 9,5% (un porcentaje más alto que el nivel nacional). Si bien estas localidades presentaron un déficit menor que el provincial (8,2% para Comodoro y

4,6% para Puerto Madryn), son dos casos paradigmáticos de análisis comparativo por el crecimiento demográfico acelerado que experimentaron en las últimas décadas, por pertenecer a la misma provincia y porque, a pesar de ello, el programa ha tenido efectos disímiles en sus entramados urbanos. Resultan, entonces, ejemplos útiles para ver cómo influyen las relaciones intergubernamentales y los actores locales en la implementación de políticas públicas de alcance nacional. Vale la pena señalar que no se encuentran investigaciones previas sobre el impacto del Pro.Cre.Ar. en la región patagónica.

En este artículo se encuentran los resultados de un trabajo de campo iniciado en 2016, cuyo objetivo principal era analizar el impacto sobre beneficiarios de la primera versión del programa. La metodología utilizada se basó en el análisis cualitativo de entrevistas estructuradas a adjudicatarios, entrevistas a informantes clave, relevamiento de documentos oficiales y de fuentes periodísticas. Los resultados que aquí se presentan son parte de una investigación más amplia en escala nacional que tuvo como objetivo conocer el impacto del programa y que hizo particular énfasis en la experiencia de sus adjudicatarios, a través de un abordaje socio-antropológico de la política.<sup>4</sup> Con posterioridad se les dio seguimiento a varios de los conflictos centrales surgidos de la implementación y sus resultados en las tramas urbanas de las dos ciudades.

El objetivo del trabajo es analizar cómo una política pública nacional impacta de manera diferencial en distintos territorios de acuerdo con los contextos socioeconómicos locales, los actores participantes y prestando especial atención a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal). A modo de hipótesis planteamos que, en virtud de los contextos locales, las relaciones intergubernamentales y la conformación de diversos entramados de actores (vecinos colindantes en un caso; potenciales beneficiarios organizados y sindicato de la construcción en el otro), el Programa constituyó una “oportunidad perdida” para la ciudad de Comodoro Rivadavia, mientras que, en Puerto Madryn, permitió el acceso a la vivienda para una gran cantidad de personas de ingresos medios, a la vez que abrió un frente de urbanización pública hasta entonces vedado.

### **Caracterización de las localidades: condiciones sociodemográficas y políticas urbanas**

Las dos ciudades fueron seleccionadas en el marco de la investigación referida anteriormente por razones metodológicas que se relacionan con la posición que ocupan en la región y su dinámico crecimiento de las últimas décadas. Tanto Comodoro Rivadavia como Puerto Madryn son ciudades costeras de la Patagonia argentina localizadas en la provincia de Chubut que deben su origen al ferrocarril y al puerto. Sin embargo, no es la actividad portuaria la que primó a lo largo de sus trayectorias; ambas ciudades deben hoy su desarrollo y dinámica urbana a otras actividades: la hidrocarburífera, para el caso

de Comodoro Rivadavia, y la instalación de la empresa ALUAR Aluminio Argentino, a partir de 1974 en Puerto Madryn. La estructura oligoproductiva y los fuertes vaivenes migratorios asociados a dichas actividades caracterizan a ambas ciudades.

Comodoro Rivadavia es el centro de las actividades sociales y económicas que se desarrollan en el Golfo San Jorge, región comprendida entre el sur de la provincia del Chubut y norte de Santa Cruz. Según el Censo Nacional de 2010 la ciudad cuenta con 173.300 habitantes, aunque de acuerdo a las estimaciones del Observatorio en Economía de los Recursos Naturales de la Patagonia Sur (FCE-UNPSJB, 2011) con base en la evolución de los medidores de energía eléctrica domiciliarios, dicha cifra ascendía en el año 2011 a 213.970 habitantes. En el caso de Puerto Madryn, según el Censo Nacional de 2010 la ciudad contaba con 81.995 habitantes. El Departamento de Biedma (donde se asienta Puerto Madryn), el de Escalante (Comodoro Rivadavia-Rada Tilly) junto con el de Sarmiento son los tres departamentos de Chubut que más han aumentado proporcionalmente su población en los últimos años.

En el caso de Comodoro Rivadavia, a partir del descubrimiento del petróleo en los primeros años del siglo pasado, la dinámica de la ciudad y la región ha estado ligada casi exclusivamente a esa actividad productiva, que determinó históricamente su conformación socioespacial (Usach y Freddo 2016). También, la recurrente llegada de migrantes fluctuó como la demanda laboral, pudiendo observarse momentos de mayor afluencia en relación a la dinámica de la explotación petrolera. Algo de ese orden se expresa en el último Censo Nacional, que refleja el crecimiento poblacional gracias a la reactivación de la actividad hidrocarburífera a partir de 2003.

Comodoro cuenta con uno de los ejidos urbanos más extensos del país, debido a que la explotación petrolera realizada en la ciudad comenzó con pequeños núcleos poblacionales (campamentos petroleros) alrededor de los pozos alejados del casco urbano central, que luego devinieron en barrios que pueden encontrarse a cinco, diez o hasta veintisiete kilómetros de distancia del centro de la ciudad. Una gran parte de estos barrios fueron diseñados y construidos por las mismas empresas petroleras. Esto constituyó una ciudad fragmentada tanto social como espacialmente. El entramado urbano está condicionado por la topografía del suelo y la explotación petrolera, por lo cual siempre enfrentó el problema de la falta de espacio. Esto constituye una matriz urbana diferenciada entre la Zona Sur y la Zona Norte, separadas por el Cerro Chenque y conectadas por la Ruta Nacional N°3 que atraviesa toda la ciudad.<sup>5</sup>

El Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) existente desde 1974, ha tenido presencia en la ciudad, a través de la construcción de grandes complejos habitacionales o barrios. La construcción de vivienda estatal en la década de 1980, desde el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), desarrolló complejos habitacionales

en la zona sur de la ciudad. Las 1311 viviendas del Barrio Isidro Quiroga y las 1008 del Barrio 30 de Octubre son producto de estos planes. Mientras tanto, el centro comercial y administrativo de la ciudad está emplazado entre el Cerro Chenque y el mar. La extensión hacia el oeste de la ciudad contó en general con el impulso de mutuales y cooperativas, como la Cooperativa de YPF (fundadora del Barrio Hogar Escuela, hoy Barrio Roca), o el Barrio de la Mutual Policial, entre otros. En esos casos, la articulación del Municipio con grupos de trabajadores de distintos sectores hizo a la ampliación de la trama urbana. En otros casos, como sucede en la ladera sur del Cerro Chenque, se avanzó a través de asentamientos informales, que luego obtuvieron algunos servicios básicos, aunque manteniendo en muchos casos una situación dominial irregular.

Los altos valores de la tierra han sido una constante en la historia de la ciudad, por un lado, por los limitantes naturales (topografía) y antrópicos (explotación hidrocarburífera), pero además por las actividades económicas de la ciudad, que desde el principio la convirtieron en el centro económico de la región. Como mencionamos, con el último boom petrolero la población aumentó casi un 30%, agudizando el déficit habitacional. Ello resultó en una oportunidad para desarrolladores privados que propiciaron, especialmente en el centro de la ciudad, un proceso de renovación urbana y desplazamiento de sectores populares para la edificación horizontal de pequeñas o medianas unidades para alquiler. El patrón de segregación urbana se combinó con la fragmentación social y surgieron barrios cerrados o semi-cerrados dentro del ejido urbano, dificultando el acceso al suelo tanto a sectores medios como a los sectores populares locales.

Parte de este proceso de segregación urbana transformó también a la localidad vecina de Rada Tilly. La misma se ubica quince kilómetros al sur de Comodoro, en una zona costera rodeada por dos cerros que se adentran en el mar, lo que la aísla relativamente. Fundada como reserva natural en 1948, y adquiriendo luego estatus municipal independiente, surgió como una villa balnearia donde habitantes de Comodoro tenían su casa de fin de semana. En los últimos años dejó de ser una localidad de segunda residencia, en parte por el crecimiento demográfico de las primeras generaciones nacidas y criadas allí, y especialmente por la radicación definitiva de comodorenses. Esta última, abonada por un imaginario ligado a su configuración de barrio semi-cerrado que garantizaría mayor seguridad y mejor calidad de vida, al tratarse de un municipio "rico" con inversión en la trama vial y mejoramiento de los espacios públicos. En el último período intercensal (2001-2010), esta localidad creció un 45%, un 15% por encima de su ciudad vecina. Así, si bien es otra localidad, Rada Tilly se encuentra ligada a Comodoro, puesto que quienes viven en la primera, desarrollan numerosas actividades (laborales, educativas, entre otras) en la segunda. A nivel censal se considera el aglomerado Comodoro-Rada Tilly, por ejemplo, para la medición de la Encuesta Permanente de Hogares llevada adelante por el INDEC.

Puerto Madryn fue hasta la década del setenta un pueblo de la Patagonia Atlántica de apenas 6 mil habitantes, cuyo lento crecimiento había logrado la llegada y mejoramiento de los servicios de agua, electricidad y gas domiciliario, permitiendo que sea una ciudad donde la desigualdad no se traducía en un problema importante de acceso a la tierra y los servicios básicos. Más allá de cierta diferenciación social, la ubicación de los hogares de algunos personajes locales notables y el atractivo costero que se fue perfilando, el pueblo era compacto y había mixtura social. La década de 1970 fue, entonces, el punto de inflexión demográfico, social y económico. Para esto hubo una planificación que implicó no sólo la dimensión productiva, la planta de aluminio, el puerto y la energía para producir, sino también obras de agua y de infraestructura vinculadas a la provisión de vivienda en la ciudad (Kaminker 2016).

Entre 1970 y 1990 se dieron tres prácticas mayoritarias y diferenciadas de construcción del espacio residencial de la ciudad, socialmente direccionadas y negociadas con los sectores dominantes del creciente mercado inmobiliario, pero relativamente compactas en su localización espacial: San Miguel S.A. fue el gran agente desarrollador para los sectores medios y altos hacia el sur de la ciudad, a la vez que direccionó parte del crecimiento urbano a través de una negociación en la cual intercambió tierras en el oeste y norte de la ciudad para que el municipio impulsara viviendas sociales para los sectores de menores ingresos. Los gobiernos municipales utilizaron parte de las tierras fiscales que tenían, y que pudieron conseguir para los loteos sociales, viviendas económicas de ayuda mutua y planes de vivienda para dichos sectores populares, con énfasis especial en erradicar la informalidad urbana, en particular el asentamiento histórico de la ciudad, conocido como Loma Blanca. Simultáneamente, y como vimos para el caso de Comodoro Rivadavia a fines de los años setenta, se cederían tierras a sindicatos, empresas y al IPVyDU. Entre ellas se cuentan las 750 viviendas del barrio Roca para empleados de ALUAR, el complejo Ruca Hue, popularmente conocido como “las 630” viviendas y más de otras 1.000, todas en el norte de la ciudad, relativamente cercanas al centro y las nuevas áreas industriales (Kaminker 2016).

Hasta la década de 1990 acceder a un crédito hipotecario a través del Banco Hipotecario Nacional u otros bancos públicos, era una posibilidad real para familias con un ingreso formal medio. Esto daría lugar a una división de la expansión urbana vinculada a los ingresos, pero sin una diferencia o una segmentación importante, y parcialmente mixturada. Más allá del centro histórico de la ciudad que quedaría fuertemente vinculado al comercio y al turismo, con unos pocos edificios en altura para sectores medios y altos, el oeste y noroeste de la ciudad fueron destinados a loteos y viviendas sociales para sectores de bajos ingresos. El norte se constituyó en el espacio mayoritario para los complejos de vivienda que se construían vía el sistema de vivienda público o en forma privada; mientras que el sur cercano a la costa quedó como el espacio del loteo privado para sectores medios y altos (Kaminker 2016).

En el período 1991-2015 se dieron los años de mayor expansión urbana, en un escenario más complejo en especial por la aparición de una multiplicidad de actores privados: ya no sólo San Miguel S.A. y ALUAR, sino que aparecieron Solana de la Patagonia, Almirall, El Doradillo S.A., y decenas de inmobiliarias o desarrolladoras. El vínculo con el Estado y la capacidad de estos actores de modificar, flexibilizar o utilizar la normativa a necesidad fue una característica importante de las prácticas del sector inmobiliario. Este último modificó y expandió la planta urbana o suburbana de la ciudad hacia todos los puntos cardinales (excepto el este por el límite de la costa) en más de 3.500 hectáreas. Así se llegó a hacer crecer de las 1.500 hectáreas de la trama urbana consolidada que la ciudad tenía en 1990, a más del doble de extensión 25 años después. Sin embargo, el acceso a estas tierras fue restrictivo, o expulsivo hacia fuera de la trama urbana. En las expansiones contiguas a la ciudad sería muy difícil acceder a un terreno, y una gran cantidad de familias de los sectores medios fueron hacia los loteos más allá de los límites de la misma (Kaminker 2016). Veremos enseguida que, en los últimos años, el Pro.Cre.Ar. tornó viable la construcción de la vivienda para cientos de familias, disparando los precios de estas parcelas ante la falta de regulación.

Ante la descentralización de la política habitacional nacional, el IPVyDU dejó de construir grandes complejos habitacionales en Chubut, pero desde entonces construiría viviendas de las llamadas “sociales” orientadas a los sectores de menores recursos o mayor vulnerabilidad (personas discapacitadas, hogares monoparentales). A diferencia de lo sucedido en buena parte del país desde la década de 1990, el Estado provincial ha tenido una inversión importante y un rol activo en intentar resolver la problemática habitacional, aun cuando sus procesos sean demorados y no siempre transparentes. Allí donde las políticas crediticias dificultaron o encarecieron el acceso al préstamo hipotecario para la gran mayoría de los trabajadores con ingresos estables, hubo más familias pertenecientes a los sectores medios pujando por una vivienda que se construyera con el financiamiento del IPVyDU.

En consecuencia, en estos últimos 25 años la forma que tomó la expansión urbana de las ciudades concentró a sectores sociales de homogeneidad de ingresos, alejando a los sectores de ingresos bajos de las áreas más caras de la ciudad y generando nuevos barrios o zonas (como Rada Tilly) para sectores medios-altos. En el caso de Madryn, entre los sectores medios estuvieron aquellos que consiguieron comprar un terreno. Mientras sus precios subían en el sur de la ciudad, de la costa hacia el oeste los precios bajaban. Paulatinamente, los valores y las formas de financiamiento permitieron que muchas familias accedieran a su terreno en los loteos privados suburbanos, lo que dejó asentada una situación de interesante potencialidad cuando apareciera el Pro.Cre.Ar.

## **Políticas públicas nacionales y su impacto a nivel local: de relaciones intergubernamentales y actores locales en la implementación del Pro.Cre.Ar.**

El análisis de cualquier política pública debiera comprender las diferentes instancias de gobierno que intervienen en su formulación e implementación. La perspectiva que toma en consideración las relaciones intergubernamentales asume la convivencia de entes de gobiernos diversos (para nuestro caso, Nación, provincias y municipios) embarcados en relaciones dinámicas no siempre subsumibles bajo la lógica piramidal que supone el concepto de federalismo (Wright 1978). Prestar atención a dichas relaciones, desde la perspectiva de sus funcionarios y comprender los grados de negociación e interdependencia entre aquellos entes de gobierno se vuelve fundamental para comprender los éxitos, fracasos y, en definitiva, efectos de las políticas públicas en un territorio determinado. Más aún, precisamente, cuando se trata del suelo y el acceso a la vivienda. En particular, podemos aseverar que las políticas habitacionales, de vivienda o hábitat, necesitan en forma obligada articulación interinstitucional entre diversos niveles del Estado. Son los gobiernos locales aquellos que tienen soberanía sobre sus territorios, codifican, permiten, obstaculizan o planifican qué se puede construir, para qué y para quién, a través de sus normativas locales.

El análisis de las relaciones intergubernamentales es imprescindible tras el “Consenso de Washington”, ahí donde la descentralización ha producido distintas formas de gestión de los bienes públicos entre Nación y provincias.<sup>6</sup> Orientada especialmente como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas nacionales, la descentralización en nuestro país ha redundado en diversos arreglos de atribuciones, recursos fiscales y capacidades organizativas y administrativas entre Nación, Provincias y Municipios (Vilas 1997, 2003).

En este contexto, los gobiernos provinciales y la gestión local asumen protagonismo ante problemáticas variadas, pero en general son los aspectos territoriales los que comienzan a asumirse como factores centrales en la política pública: “la implementación de políticas sociales focalizadas y los procesos de descentralización colocaron al territorio como objeto privilegiado de la acción pública”, indican Rodríguez y Di Virgilio (2011: 17) entendiéndolo como una construcción social, donde hay una estratigrafía de acciones condensadas en el tiempo y en un espacio específico. El territorio, desde esta perspectiva no es un mero contenedor de la política pública, sino que guarda una relación dialéctica con la misma, una suerte de retroalimentación de lógicas, prácticas y relaciones, que brindarán características singulares ligadas a una estructura espacial local. Es decir que el vínculo entre política pública y territorio es complejo. Este último contiene a la política, pero también la produce. Para poder analizar lo que las políticas significan debemos considerar los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas y el rol social que cumplen (Shore 2010).

En relación a esta dinámica, políticas como el Pro.Cre.Ar., diseñadas en abstracto a nivel nacional, resultan laboratorios esenciales para el análisis porque en su desarrollo efectivo, en la articulación entre niveles, en el entramado local de actores desiguales, se pueden ver sus efectos reales, sus supuestos, potencias y falencias. Como adelantamos previamente, esto resulta especialmente complejo y problemático en ciudades intermedias en expansión, donde la aplicación de programas nacionales pensados para grandes áreas metropolitanas, puede terminar consolidando rápidamente procesos embrionarios de crecimiento, segregación, fragmentación o, en el mejor de los casos, de mixtura social.<sup>7</sup>

A su vez, toda política pública –y la de vivienda no parece ser una excepción– se define como un proceso político que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias (Castells 1986: 294). Así, siguiendo nuevamente a Shore (2010), para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo son recibidas y experimentadas por las personas afectadas por ellas.

El entramado de actores locales que se conformó en cada caso también permite identificar las formas diferenciadas en que se dieron los procesos analizados en cada localidad. En este punto, es importante comprender que ni las demandas (en este caso, las necesidades habitacionales) ni los actores intervinientes son asuntos que puedan darse de antemano, sino que se configuran en procesos de disputa, de acuerdo a distintas capacidades y propósitos. Como afirma Romagnoli, es en el momento de la implementación de la política pública de vivienda donde “se materializa la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los instrumentos operativos al lenguaje de la intervención” (2017: 97). En especial cuando se da “su adaptación a las características locales, al resultado de las disputas de los actores para monopolizar e incidir en la traducción de la necesidad administrable a la ejecución concreta” (2017: 97).

Finalmente, conviene señalar que sobre la implementación de este Programa hay autores que han explorado la forma en que esta política hipotecaria progresista mostró las limitaciones estructurales de la política urbana municipal, para el caso de Mar del Plata (Canestraro 2014) y La Plata (Del Río 2016). Otros han analizado los efectos directos e indirectos de la política a distintas escalas territoriales (Elinbaum y Barenboim 2017). Por su parte, Mingo y Sarrot (2018) a partir del análisis de la implementación en Gran Paraná, han resaltado los rasgos humanizadores de esta política, al mostrar un Estado comprometido con la vida cotidiana de la ciudadanía, aun cuando sus efectos no hubieran implicado un cambio estructural en las condiciones de acceso a la vivienda para los sectores medios. Estos trabajos permiten profundizar la dimensión comparativa que alberga nuestro proyecto.

El Pro.Cre.Ar., en su desarrollo, debió ajustar diversas cuestiones, en particular por la dificultad central que existía en buena parte del país en relación a los valores del suelo y

la vivienda. Ello implicó, articular con diversos municipios y provincias para resolver el acceso a la tierra. Sin embargo, mantuvo las tasas y las temporalidades, siempre relativas al nivel de ingreso familiar de los y las beneficiarias, hasta 2015. A partir del cambio de gobierno, luego de la elección ganada por la coalición Cambiemos liderada por Mauricio Macri, el Programa innovó en varias de sus principales modalidades. Si bien se mantuvo la ejecución de los préstamos que estaban iniciados, o sorteados sin otorgar, se dieron diversas situaciones. Hubo operatorias locales que mantuvieron las tasas y modalidades previas con actualizaciones de los montos, pero también cambios profundos en las formas de financiación. Desde 2016 en adelante no hubo una única modalidad, ni de préstamo, ni de financiamiento, ni de operatoria. En primer lugar, el Programa empezó a otorgar créditos subsidiados, pero con implementación en diversos bancos públicos y privados, se integró el Programa al Plan Nacional de Vivienda del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y se desarmó la unidad de gestión original. Se fomentó la compra de viviendas ya construidas (nuevas o usadas), a la vez que se mantuvieron las modalidades de construcción, construcción más lote, y de desarrollo urbanístico. Se agregaron dos nuevas modalidades, el Pro.Cre.Ar. UVI (unidades de vivienda) para compra, construcción, terminación y ampliación, y el de Ahorro Joven, por el cual se puede empezar a ahorrar en otra de las principales novedades, las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). Así, los nuevos créditos comenzaron a ser otorgados en cuotas iniciales bajas, ajustables por el valor UVI y luego el UVA, los cuales se actualizan por la variación del CER, según Ley 25.827, que publica el Banco Central, que cambia en relación a las variaciones del índice de precios en la República Argentina. Es decir que el otorgamiento de créditos con la nueva modalidad comenzó a ajustarse no con tasas fijas, sino acorde a la inflación del momento. Por último, se cambió el sistema de sorteo por el de puntaje asociado a la necesidad de las familias.

### **De “sinergias” y “oportunidades perdidas”. Impactos diferenciales en dos localidades de Chubut**

El Pro.Cre.Ar. se creó en 2012 con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda a través de distintas líneas de crédito. Esta medida tenía como objetivo entregar 400.000 créditos, pero a la vez perseguía otra serie de propósitos: combatir el déficit habitacional, desmercantilizar y facilitar el acceso al suelo y la vivienda, y dinamizar la economía vía impulso al sector de construcción. Del Río (2016) distingue dos momentos en el anuncio del Programa. En principio se publicitaron 4 líneas: el desarrollo de proyectos urbanísticos, créditos para la construcción, ampliación o terminación, y refacción de la vivienda. Un segundo momento, 8 meses después, fue el anuncio de dos nuevas líneas de crédito: compra de terreno y adquisición de vivienda a estrenar. Según este autor, las últimas líneas vinieron a suplir las falencias del programa en términos de acceso al suelo urbano, pero contribuyeron a profundizar los procesos de especulación inmobiliaria que habían surgido a partir del primer momento de los anuncios. Los problemas

identificados en varias ciudades del país fueron los aumentos en los precios de los terrenos entre el 80 y el 110% en todas las provincias (Del Río 2016). Veamos cómo se dio en nuestros casos analizados.

En Comodoro Rivadavia, una serie de factores hicieron que en la localidad más importante de la provincia de Chubut (segunda en población de la Patagonia, tras el aglomerado Neuquén-Cipoletti) el impacto del Pro.Cre.Ar. en términos urbano-territoriales, económicos y sociales fuera muy acotado. La presidenta de la Cámara Inmobiliaria de la ciudad, al momento de ser contactada para la entrevista nos lo sintetizó: “te la hago cortita: fue nulo”. En ello, el acceso a la propiedad de la tierra se presentó como uno de los principales obstáculos.

En primer término, porque de acuerdo con las estimaciones de quien estuviera casi una década en la gestión del planeamiento de la ciudad, al menos un tercio de la población de Comodoro Rivadavia vive en terrenos sin adjudicación de titularidad. Ello responde a una variedad de factores históricos (áreas cuya propiedad estaba bajo control de alguna de las empresas explotadoras del petróleo) y de corte cultural o burocrático vinculado a las dificultades para la compra de tierras de propiedad municipal. La informante señalaría que no se trata tanto del valor de la tierra, como de las trabas burocráticas que conlleva y la falta de incentivos generados por parte del Municipio para avanzar en la regularización de las mismas. A ello hay que añadir que para el acceso a la titularidad de las tierras se requiere de la certificación de los servicios básicos (agua y energía eléctrica) y en muchos casos, de informes ambientales que garanticen la habitabilidad de áreas afectadas por la explotación hidrocarburífera. Así, especialmente en lo que refiere a la zona norte de la ciudad, se reiteraba en las entrevistas la idea de que “no sabes qué hay abajo”, para referir a la falta de remediación de pozos, o la existencia de ductos imprevistos.

En segundo término, y también referido a las dificultades de acceso a la tierra que condicionaron la posibilidad de hacer efectivos los créditos pre-adjudicados, los valores de los terrenos disponibles en la ciudad superaban ampliamente los montos establecidos por el Programa (y las posibilidades de ahorro de los sectores hacia los cuales el mismo se orientó). Pero a diferencia de lo ocurrido en otras localidades, en este caso no se debía a la implementación del Programa en sí, sino a dinámicas propias. En la última década, los aumentos de los precios del suelo urbano en Comodoro Rivadavia se vieron alentados por el boom petrolero, combinado con lo que la bibliografía señala para otras zonas del país donde la actividad inmobiliaria creció de manera sostenida. Así, a modo de referencia, una de las adjudicatarias indicó que en 2010 había comprado el terreno donde luego construiría su vivienda Pro.Cre.Ar. a 67 mil dólares (cuando entonces US\$1 = \$3,97 comprador y \$4,01 vendedor), mientras que en 2016 un terreno vecino se ofrecía a 160 mil dólares (cuando entonces US\$1 = \$15,70 comprador y \$16,10 vendedor).<sup>8</sup>

Sin embargo, no puede afirmarse que en Comodoro Rivadavia (a diferencia de lo que en seguida veremos para el caso de Puerto Madryn) el Pro.Cre.Ar. haya impactado en los valores de la propiedad. En términos de uno de nuestros entrevistados, “(el aumento de los precios) acá no fue necesario, porque ya eran (los terrenos) demasiado caros (...) Fue el dinero el que destapó estas cuestiones, de repente la gente tenía dinero para construir y no tenía dónde”. Para entonces un estudio de la consultora Serinco señaló los precios del mercado inmobiliario de Comodoro Rivadavia como los más altos del interior del país (*Diario La Nación* 20 de agosto de 2016). Consultada sobre este asunto, la informante clave de la Cámara Inmobiliaria indicó que se trata de un mercado no regulado, donde la fuerte demanda lleva los precios a la suba. Ante esta situación, el Municipio se termina adaptando a la espacialidad construida por el mercado, utilizando los valores que éste establece como referencia: el valor fiscal de la tierra se establece a partir de ciertos criterios objetivos (asfalto, cloacas, etc.) y otros subjetivos, como la valuación de mercado, acentuando las divisiones espaciales que éste genera (Bachiller 2015).

Al momento de implementación del Programa estas dinámicas quedaron al descubierto. Las limitaciones en política urbana de los gobiernos locales, también señaladas para otros casos (como el de La Plata: vid. Del Río 2016), se vieron acentuadas en una ciudad cuya matriz productiva petrolera genera fuertes desequilibrios sobre las reservas de tierra urbana. El posible problema en torno a la titularidad de los terrenos como condición de acceso al crédito se planteó tan tempranamente como las expectativas alrededor del Programa. Indicaba uno de los diarios locales a dos días del anuncio de los créditos: “Las personas que tienen terreno acceden a un turno en forma inmediata, y se les recomienda que asistan al encuentro con la documentación solicitada. Y en el caso de quienes no tienen terreno, el sistema deja constancia de los datos y se les indica que se comunicarán con ellos a la brevedad para dar por iniciada la consulta” (*El Patagónico* 14 de julio de 2012). Si bien la nota citada resaltaba el hecho de que el plan iba a precisar una colaboración entre municipios, provincia y nación para ver qué tierra fiscal podía utilizarse, en Comodoro Rivadavia no existió dicho trabajo articulado.

Al respecto, algunas de las dificultades detectadas en el trabajo de campo resultan indicativas de la dinámica que adquirió el proceso: a la hora de pretender entrevistar funcionarios del área de Tierras del municipio las negativas fueron reiteradas. Luego, establecimos contacto con la funcionaria antes mencionada, y con quien fuera delegado para Comodoro Rivadavia del IPVyDU durante el período de implementación del Programa. Ambos desistieron de ser entrevistados ya que consideraron que no tenían información suficiente al respecto. Sin embargo, habiendo sido los dos funcionarios provinciales durante dicho período, indicaron las dificultades que se presentaron en Comodoro Rivadavia en particular para el trabajo mancomunado entre Provincia y Municipio. Así, mientras en otras localidades existieron mesas de trabajo conjuntas (el caso Puerto Madryn es ejemplo de ello), en Comodoro Rivadavia, las tensiones entre

ambos niveles de gobierno (si bien del mismo signo político, enfrentados en términos de internas partidarias) hicieron a un “quite de colaboración” por ambas partes.

En este marco, se configuró un escenario en el cual los beneficiarios que salían sorteados no podían acceder a la compra de un lote. Al respecto resulta necesario referir dos iniciativas que hacen a la dinámica de crecimiento de la ciudad y que impactaron en la implementación del Programa por ofrecer unas pocas oportunidades de acceso a la tierra: el Cordón forestal y el camino de circunvalación de la ciudad. Luego, también lo acontecido en la localidad vecina de Rada Tilly.

El Cordón Forestal fue una iniciativa municipal impulsada en los primeros años de la década del ochenta con miras a la forestación de la zona oeste de la ciudad. En 1982 se sortearon 283 parcelas que serían adjudicadas cinco años más tarde bajo condición de cumplir con un plan de forestación. Esta condición, sumada a la lejanía que entonces guardaba respecto del centro de la ciudad hizo que no fuera una zona residencial, sino de chacras y esparcimiento. Es recién en los últimos años que, conforme fue creciendo la mancha urbana, el Cordón fue integrándose a ésta, agregándose a los circuitos de transporte público, por ejemplo. Lindante al Cordón Forestal y más hacia el sur, se extienden las llamadas “zonas de chacras” que, hasta un cambio de Ordenanza de 2012 eran considerados entornos semi rurales, no aptos para el uso de suelo residencial.

El camino de circunvalación es un proyecto histórico, habida cuenta de que la Ruta Nacional Nro. 3 atraviesa de norte a sur la ciudad. Por ella circulan los camiones que siguen camino hacia la vecina Santa Cruz y a Tierra del Fuego, tanto como la profusa circulación de vehículos y flota pesada destinados a los yacimientos petroleros en las afueras de la ciudad. Sin embargo, dicha ruta también constituye una de las arterias principales de Comodoro Rivadavia, haciendo frecuentes los embotellamientos y accidentes automovilísticos. Ante esta situación, parte del Camino de Circunvalación se proyecta sobre el oeste, trazando un triángulo entre la actual Ruta Nacional 3 y la Ruta Provincial 26. La proyección que pudieran tener sobre las tierras circundantes al mismo son objeto de especulaciones hace tiempo en la ciudad.

En definitiva, esta nueva arteria de tránsito sumada a la disponibilidad de tierras (muchas de ellas forestadas, lo que constituye un bien preciado en una zona seca como Comodoro Rivadavia) han hecho que, en los últimos años en la zona sur y sudoeste, terrenos de antiguas chacras y campos que no estaban en actividad, fueran loteados para la venta. En procesos no siempre transparentes, nuevas ordenanzas y empresas desarrolladoras privadas avanzaron con relativa celeridad (teniendo en cuenta las dificultades y dilaciones habituales) en la instalación de servicios y titularización de las tierras. Hacia allí entonces se dirigieron varios de los adjudicatarios del Pro.Cre.Ar., que encontraron la posibilidad de comprar terrenos a valores relativamente accesibles y con título.

Otros tantos lo hicieron en la localidad vecina de Rada Tilly. Allí al menos dos barrios vieron acelerado su proceso de urbanización gracias al Programa: en un caso, se trató de un loteo llevado adelante por una cooperativa sobre el faldón del cerro que bordea el sur de la localidad. La cooperativa “Tierra Joven” se constituyó en los primeros dos mil, solicitando tierras al Municipio y haciendo luego a lo largo de unos quince años las gestiones correspondientes de movimiento de suelo, acceso a servicios, infraestructura urbana, etcétera. El otro barrio corresponde a un loteo realizado por la propia Municipalidad “para los hijos del barrio”, por cuanto para inscribirse y acceder al sorteo de lotes requería demostrar residencia continuada en la localidad por más de 20 años. En ambos, el acceso al crédito para la construcción de familias de clase media aceleró el proceso de urbanización, generándose una sinergia positiva entre las iniciativas privadas y municipales y el Pro.Cre.Ar.

Luego, ante la falta de tierras disponibles para la compra y titularidad, al igual que en otras localidades del país, los beneficiarios del programa se organizaron a través de las redes sociales para reclamar al municipio de Comodoro Rivadavia que tomara cartas en el asunto. Así, funcionarios municipales recibieron a este grupo, pero ello finalmente no redundó en alguna solución. Uno de los entrevistados, quien fuera uno de los principales promotores de este colectivo, refirió: “Tuvimos dos reuniones con la Municipalidad, la idea del Municipio era encontrar un macizo que nos podían asignar, y eso en un momento como que quedó todo en la nada”. Las acciones de este conjunto de treinta familias pre-adjudicadas que no lograban acceder a la tierra se fueron diluyendo, algunos quedaron a la espera de unos posibles terrenos en la zona norte y otros aspiraron a la conformación de una cooperativa u otra forma asociativa que les permitiera acceder a un nuevo macizo, pero ninguno de estos caminos tuvo éxito.

Así, las altas expectativas originalmente suscitadas se corresponden hoy con varias defraudaciones: “Yo cuando salí sorteado no lo podía creer, dije ‘en seis meses estoy viviendo en mi casa’, y acá me ves, sigo alquilando” se lamentaba uno de los entrevistados, un beneficiario oriundo de Bs.As. radicado hace diez años en la ciudad que había salido sorteado y luego no consiguió terreno para edificar. Y es que efectivamente, dados los costos de los terrenos disponibles y las dificultades para la titularización, quienes accedieron finalmente al crédito lo hicieron con un fuerte apoyo familiar y, especialmente fortalecidos por el capital social que otorga en la ciudad la condición de ser “nacido y criado”. En este sentido, pudimos entrevistar beneficiarias y beneficiarios que, o bien accedieron a la tierra en aquella condición de “hijos del barrio”, o bien lo hicieron en terrenos de propiedad familiar, o incluso casos en que las redes (de vecinazgo, allegados, etcétera) fueron las que facilitaron la identificación de posibles terrenos para la compra. En definitiva, aquella condición de “nacido y criado” funciona como recurso para acceder a un terreno en la ciudad, potenciando esta categoría y generando fronteras entre oriundos de la ciudad y las y los migrantes.

Enseguida veremos también el fracaso de los proyectos de desarrollo urbanístico en la ciudad. Todo ello hizo que varios de las y los informantes clave entrevistados refirieran al Pro.Cre.Ar. como una “oportunidad perdida” en Comodoro Rivadavia. Esta caracterización responde a varias expectativas (políticas y sociales) que estarían anudadas al Programa, como el acceso a la vivienda por parte de sectores no abarcados por otras políticas públicas y sobre todo teniendo en cuenta el histórico crecimiento irregular de la ciudad, la posibilidad de planificar y direccionar el desarrollo urbano. En cuanto a los datos oficiales, según el Banco Hipotecario fueron 267 los proyectos que se pudieron concretar en la localidad, entre 2012 y 2019.<sup>9</sup>

En el caso de Puerto Madryn, tal como se refiere en el apartado anterior, en los últimos diez años hubo familias de sectores medios que poco a poco accedieron a la compra de un terreno para vivienda, especialmente en loteos privados suburbanos como Solana de la Patagonia o El Doradillo, que daban amplias posibilidades de financiamiento. El emprendimiento de Solana de la Patagonia fue establecido a partir de una modificación al reglamento de parcelamientos del Código de Planificación Urbana de 2007, que permitió la venta de emprendimientos donde hubiera más de 200 lotes sin tener realizadas las obras de infraestructura. La compra era accesible a través de un sistema de financiamiento que la propia empresa facilitaba. Durante los primeros años entre 2007 y 2011, se generó un avance lento de las obras de infraestructura y poca construcción de esta zona, lo que cambiaría radicalmente con la aparición del Pro.Cre.Ar. en junio de 2012. Siguiendo con el barrio Solana de la Patagonia, éste pasó de unas decenas de familias hasta 2012, a más de 600 a principios de 2016, las cuales construyeron sus viviendas mayoritariamente a través del Pro.Cre.Ar. Especialmente la última línea de créditos lanzada (de compra de terreno y construcción de viviendas) estimuló el aumento del valor de la tierra en la ciudad en general, y en esta zona en particular. La última línea brindaba a las familias beneficiarias hasta 150.000 pesos para la compra del terreno. Si bien existían parcelas a esos precios, en especial en Solana de la Patagonia, al día siguiente del sorteo, los valores de las parcelas se habían incrementado por encima de esa cifra, hecho relatado en varias entrevistas con beneficiarios e informantes clave.<sup>10</sup> Frente a ello, más de 200 familias que habían salido sorteadas para esta línea de crédito se organizaron y mantuvieron reuniones con el Municipio y el IPVyDU para garantizar la accesibilidad a la tierra. Este proceso derivó en dos resoluciones diferentes por los actores que intervinieron, los tiempos y los resultados finales.

Por un lado, en una zona contigua al loteo de Solana de la Patagonia S.A. (pero por fuera de la trama de la ciudad) se autorizó a la empresa el visado con excepciones de un fragmento de tierras destinadas prioritariamente a familias que hubieran resultado ganadoras del sorteo. Por Ordenanza 8772/14 se desafectaba parte de una reserva fiscal que esta empresa había dejado al municipio para el desarrollo de un espacio público, con el fin de generar y vender 78 parcelas. Solana de la Patagonia S.A. se comprometía

a cambio a dotar de servicios de agua potable, energía, gas natural y alumbrado público. Además se obligaba “a vender por debajo de los valores de mercado” a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. que aún no contaran con lotes por un valor entre \$100.000 y \$ 150.000 (*El Diario de Madryn* 12 de noviembre de 2013). Se avanzó con esta solución, pero según el relato de diversas familias se respetó parcialmente. Algunas familias accedieron al valor preestablecido, pero una gran cantidad de esos terrenos no se destinaron a las familias originalmente inscriptas. Lo que sí resultó importante para los y las beneficiarias, fue que los tiempos fueron relativamente rápidos. Luego de aprobada la ordenanza, ya estaban empezando a pagar los terrenos en cuotas o en su totalidad, y no tardaron más de un año en poder empezar a construir.

Por otro lado, luego de diversas reuniones con Municipio y Provincia, además del Banco y los funcionarios nacionales que enviaban del Programa, se logró iniciar tratativas para avanzar sobre tierras que eran de la Provincia, en el sur de la ciudad. Con intervención del Banco, financiamiento de la Nación y de la Provincia, en 2013 se había empezado con las obras para llevar servicios hacia la línea de proyecto urbanístico, por lo que se trabajó en reservar 208 nuevos lotes, en una zona aledaña.

Ello permitió que cinco años después, ciento veinticinco familias accedan a terrenos por un valor promedio de \$190 mil. Dado el contexto, la inflación desde 2013 a 2018 y, en especial, los valores de las tierras cercanas, resultó una posibilidad de acceder a la tierra por valores muy por debajo de los de mercado.<sup>11</sup> Allí se terminaron las obras de los servicios en el segundo semestre de 2018. Cabe agregar que las obras de servicios para conectar desde la zona del desarrollo urbanístico hasta estos nuevos lotes, las llevó adelante la Provincia con financiamiento mixto de Provincia y Nación, lo que según funcionarios provinciales ralentizó el proceso porque los recursos “no bajaban” en tiempo y forma.

En relación a la ubicación, estas tierras están en el sur, pasando una obra hidráulica conocida en la ciudad como “la zanja de guardia”, y aún poco conectada con la ciudad, apenas por una calle serpenteante. Sin embargo, la ubicación es justamente en uno de los espacios que solían estar reservados para el mercado inmobiliario o para licitación pública por valores muy por encima de los mismos.<sup>12</sup> De hecho, con el remanente de los lotes (noventa),<sup>13</sup> se inició un nuevo proceso de inscripción por el cual el Programa financia sólo la compra del terreno y los valores ya se ubican entre \$400 y \$750 mil pesos. Finalmente, otro de los acuerdos que lograron aquellas familias fue que les actualizarán el monto de dinero otorgado por el crédito y que se les aplicará el sistema anterior de financiamiento y no la actualización por UVAs prevista en las nuevas modalidades del Programa. En conjunto, todos los proyectos concretados en esta localidad, según datos oficiales, fueron 905.

Las relaciones intergubernamentales y sus posibilidades de coordinación resultaron centrales en los dos casos que analizamos para el aprovechamiento de la política. Pero, aún

ante los mismos Estados y funcionarios nacionales y provinciales, los contextos socioeconómicos particulares y sobre todo los entramados políticos locales, en el interjuego de las y los funcionarios municipales y los actores que se constituyeron en cada localidad, lograron resultados muy diversos a la hora de resolver las limitaciones que el Programa encontraba en cada una de las ciudades.

### **Tensiones e impactos territoriales de los desarrollos urbanísticos del Pro.Cre.Ar.**

El escenario descrito anteriormente implicó impactos diferenciales sobre las dinámicas de crecimiento urbano de ambas ciudades. Según Elinbaum y Barenboim (2017) en este tipo de crédito se combina un estilo “compensatorio” y “redistributivo” con un alcance limitado de ‘protección social’ que no logra influir en el mercado de suelo y vivienda y, por lo tanto, genera efectos indirectos en los procesos de urbanización a escala local. En vistas de analizar las modificaciones a nivel de la trama urbana que sufrieron estas dos localidades, se pudo observar que en el caso de Comodoro estas no fueron grandes alteraciones, sino que se reforzaron algunas dinámicas que ya estaban en marcha en la ciudad. Como anticipamos, la urbanización de antiguos campos que se encuentran en la zona sur, extendiendo y generando renta urbana para grandes propietarios en el triángulo previsto entre la Ruta Nacional N° 3, la Ruta Nacional No 26 y el hipotético trazado del Camino de Circunvalación. Luego, la aceleración de la urbanización de la localidad vecina de Rada Tilly, que ya había sufrido un crecimiento exponencial en el último período intercensal, protagonizado sobre todo por sectores medios y altos.

Tanto en Puerto Madryn como en Comodoro Rivadavia los proyectos de desarrollo urbanístico fueron los que desataron más conflictos. En ambas localidades fueron fruto de disputas simbólicas, legales y políticas respecto del derecho al hábitat digno y los modos legítimos e ilegítimos del habitar. Estas propuestas de vivienda colectiva tuvieron, finalmente, distinto desenlace en cada ciudad: mientras que el proyecto de Puerto Madryn se construyó y se entregaron la gran mayoría de las viviendas, en Comodoro Rivadavia fue suspendido tras el enfrentamiento con los vecinos de la zona donde proyectaba implantarse. Hasta donde pudimos recabar, no hay una propuesta de localización alternativa que permita implementarlo.

En ambos casos, las propuestas fueron asimiladas desde la prensa local, el sector inmobiliario y por vecinos de la ciudad, a las viviendas construidas por el FONAVI en la década de 1980. Sirva de muestra el titular “Habitantes de Km 3 no quieren las 222 viviendas sino un parque para la ciudad” (*Diario El Patagónico* 24 de octubre de 2013) en clara homologación de estas nuevas 222 viviendas a los planes de “las 1008” o “las 1311” viviendas<sup>4</sup>. Aquellos complejos habitacionales, orientados desde un enfoque “viviendista” (Yujnovsky 1984) tendieron progresivamente a la segregación residencial (Del Río

2010). La calidad de los mismos y el hecho de que no tuvieran mayores posibilidades de crecimiento implicó que aquellos con ingresos estables y capacidad de acceso a crédito procuraran mudarse de allí. Así los barrios FONAVI se convirtieron en espacios deteriorados en términos edilicios y fuente de estigmatización social (Bachiller 2015).

La ubicación proyectada para las urbanizaciones Pro.Cre.Ar. fue conflictiva en ambas ciudades: en el caso de Comodoro Rivadavia inicialmente se destinaron 32 hectáreas de la ex Compañía Número 9 (perteneciente al Ejército Nacional) en el barrio histórico Gral. Mosconi. Este barrio, característico de la empresa YPF, constituye “Un espacio donde se entrelazan la proximidad geográfica –que evoca pertenencia y permanencia– la proximidad social –que identifica una historia común y unos valores compartidos– (Ciselli y Hernández 2015:16). Fue la Asociación Vecinal del barrio la que a poco de iniciarse el movimiento de suelo reclamó no haber sido consultada ni informada del proyecto urbanístico, argumentando una serie de cuestiones relativas a su inconveniencia:

“La cercanía a la playa de tanques de almacenamiento de hidrocarburos, la Ruta Nacional No 3 que ya se encuentra colapsada en esa zona, los servicios que son de la época de la empresa estatal, las escuelas que verían desbordada su matrícula y a nivel técnico la necesidad de conocer el informe de impacto ambiental, informe de YPF sobre radio de seguridad de tanques y la opinión de los colegios profesionales locales”.<sup>15</sup>

A partir de allí, comenzó a circular un petitorio que fue presentado con más de cinco mil firmas con dos puntos centrales: 1) Instar la concreción del Proyecto “Parque Centenario 2007” (por el año en que fuera prometido dicho proyecto) a construirse en esos terrenos y 2) solicitar al Concejo Deliberante la continuidad del trámite y obtención de la declaratoria como área de patrimonio Cultural del barrio General Mosconi de km 3. Hacia fines de octubre de 2015 el Intendente municipal reconoció los reclamos, anunció la búsqueda de otras alternativas para realizar el plan de viviendas, abortándose el proyecto de desarrollo urbanístico en Comodoro Rivadavia.

En el caso del desarrollo urbanístico de Puerto Madryn, el mismo fue proyectado en la zona sur, cerca de varios de los loteos más caros de la ciudad. Como era un área que solo permitía terrenos grandes para viviendas unifamiliares, el Concejo Deliberante tuvo que tratar un cambio a su zonificación. Para que ello fuera posible, fue importante la presión de familias que no habían podido acceder a la vivienda, pero en especial del sindicato de la construcción, la UOCRA, interesado en la generación de empleos que el proyecto traería aparejado<sup>16</sup>. Los concejales votaron afirmativamente, aunque incluso

algunos de ellos aseveraron que lo hicieron contra su voluntad, aseguró una informante vinculada a la Cámara Inmobiliaria de Puerto Madryn.

Según relató un informante clave vinculado a la gestión municipal primero y provincial después, la instalación de la urbanización sirvió como “punta de lanza” para urbanizar esa zona de la ciudad desde el sector público, no abandonando este espacio a los designios del mercado inmobiliario. Ello explica las tensiones y puntos de vista encontrados entre la gestión pública (promotora de la iniciativa a nivel provincial) y los agentes inmobiliarios. A ello atribuía la asociación “injusta”, según sus propias palabras, del desarrollo urbanístico a las “630 viviendas” construidas en Madryn por el FONAVI (Barrio Ruca Hue, uno de los sectores de mayor concentración de personas de ingresos bajos de la ciudad, y cuya edificación se ha deteriorado con el paso del tiempo), en forma similar a lo que sucedió en Comodoro Rivadavia.

El proyecto de desarrollo urbanístico de Puerto Madryn también puso de relieve algunas deficiencias del mercado de la construcción local. El proceso de descentralización implementado en la gestión de la construcción de viviendas públicas en las últimas tres décadas implicó que, pese a que desde el sector público se construyeron anualmente más de 100 viviendas, este emprendimiento fue la obra más grande de este tipo en más de 30 años. Ninguna empresa local tenía capacidad financiera ni material para llevar adelante la obra, por lo que se terminó contratando una empresa de otra ciudad de la provincia, hecho poco común en las últimas décadas. Las obras en torno al desarrollo urbanístico fueron el mayor movilizador de mano de obra local en un mercado de empleo que se ha deteriorado desde que la crisis internacional (2008 - 2010) impactara en la economía madrynense, atada a variables externas como el precio del aluminio y del pescado en el mercado internacional.

En términos estrictos se construyeron 247 viviendas (y al menos una docena de comercios), entre las que se cuentan 186 departamentos de uno, dos y tres dormitorios, 54 dúplex de dos dormitorios y 7 casas en lotes individuales de entre 39 y 89 metros cuadrados, todo en unas manzanas que se coronan con dos espacios públicos, aun sin desarrollar. El proyecto original contemplaba la construcción de alrededor de 574 viviendas en dos etapas,<sup>17</sup> de las cuales la segunda nunca se licitó. La obra se inició en mayo de 2014 y recién en octubre de 2017 se entregaron las primeras 18 viviendas.<sup>18</sup> Seis meses después ya se habían entregado 171 viviendas (*Diario de Madryn* 23 de marzo de 2018), en mayo y agosto de 2018 continuaron las entregas y para ese entonces restaban adjudicar 57 viviendas (*Diario de Madryn* 1 de agosto de 2018). Vale destacar que el sistema con el cual fueron adjudicadas estas viviendas respetó las condiciones previas del Programa, como pedían los beneficiarios y beneficiarias en virtud de que se habían inscripto con anterioridad al cambio de gobierno.

En el caso de Comodoro Rivadavia, tal como indicaron los informantes clave y como se constató en el proceso de búsqueda de campo de los casos, resulta difícil desagregar el impacto del Pro.Cre.Ar. del boom de la construcción que se dio de manera general en la ciudad en los últimos años. Sin embargo, algunas cuestiones pueden ser referidas, como el impacto positivo en términos del empleo en el sector: tanto profesionales (arquitectos/as; ingenieros/as; maestros/as mayores de obra) como albañiles y otros vieron incrementadas sus posibilidades de trabajo. Mientras algunos informantes clave afirman que el Programa contribuyó a la regularización laboral en el sector de la construcción (especialmente para el proyecto de desarrollo urbanístico), otros indican la anuencia del sindicato al no controlar las condiciones precarias en que se desempeñaban los obreros de la construcción en emprendimientos Pro.Cre.Ar. También el mercado de materiales para la construcción tuvo crecimiento durante estos años, tanto por el aumento de la demanda como por su diversificación.

## **Reflexiones finales**

No es el diseño inicial el que va a marcar los efectos que el Pro.Cre.Ar. tenga en el territorio, sino la articulación entre los distintos niveles jurisdiccionales (Nación, provincia y municipio) donde se define la impronta que la política pudo tener en un contexto específico. Las características del territorio, en este marco, son esenciales para poder comprender qué sucedió con esta política, como vemos en clave comparativa entre Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn.

En definitiva y más allá de las particularidades que pueden observarse en cada caso considerado, en la región patagónica el Pro.Cre.Ar. puso en escena el problema del acceso al suelo urbano en ciudades que, como vimos, atraviesan procesos de rápido crecimiento. Especialmente los sectores medios afrontan la dificultad de que sus ingresos no alcanzan para la compra de parcelas en los loteos privados, pero tampoco pueden (en los casos que quisieran) acceder a los loteos sociales y la vivienda pública vía IPVyDU. Estos últimos canales le son vedados por los ingresos familiares que son considerados altos. Así, después de veinte años de ausencia relativa de financiación hipotecaria para los sectores medios, el Pro.Cre.Ar. encuentra y pone de manifiesto un mercado de tierras poco regulado y especulativo.

Podemos afirmar que, aun cuando fue el Estado quien intervino activamente haciendo posible el acceso al crédito para la construcción, esto reforzó una dinámica mercantil de segregación de los sectores medios. Ahora bien, en nuestro caso “exitoso” de Puerto Madryn, al permitir el acceso al suelo a valores muy inferiores a los del mercado, a más de 300 beneficiarios tan sólo entre desarrollo urbanístico y el nuevo loteo descripto en el sur, el Programa tuvo impacto importante sobre una franja de la población que no accede a la vivienda o loteos sociales por su nivel de ingresos. Así, constatamos que existieron dos efectos interesantes, generados específicamente por la articulación local

y provincial del Programa. En primer lugar, muchas de estas familias antes accedían solamente por vía del mercado a la tierra o la vivienda. A pesar del efecto paradójico del programa sobre los valores del suelo, que crecieron sistemáticamente cercanos a los sorteos, la gran cantidad de tierra y vivienda que pusieron a disposición garantizó a un sector acceder en forma subsidiada y por valores accesibles a las mismas. En este punto, el Estado, a través del Programa, se constituyó en una suerte de competencia con importantes sectores del mercado inmobiliario, en particular aquellos que lotean para sectores medios y para el mercado del alquiler.

Cabe advertir que el carácter joven y expansivo de la demografía de la ciudad hace que esto no signifique que la demanda haya mermado significativamente, según los actores entrevistados, pero sí desmercantilizó el acceso a una fracción de la clase media local. De hecho, al terminar las adjudicaciones de lotes y viviendas en este sector, habrá más de 450 beneficiarios y beneficiarias directas, ya sean familias o individuos. Esto sin hacer mención de la gran cantidad de beneficiarios y beneficiarias que construyeron su vivienda en base a la operatoria, en las modalidades sorteadas en la ciudad hasta fines de 2015 (construcción y construcción más terreno).

En segundo lugar, se dio un importante avance de un frente de urbanización para sectores de ingresos medios en el sur de la ciudad que no venían logrando acceder en espacios contiguos a la trama de la ciudad, en especial del sur dado que es el espacio más deseado por los proyectos de loteos privados o las construcciones en altura que usualmente sirven de reserva de valor de las elites locales y de inversores de fuera de la ciudad. La dinámica temporal nos muestra que las familias que apostaron por la respuesta colectiva, a través de la presión organizada sobre los diversos actores estatales, lograron acceder a la tierra y el préstamo en forma más beneficiosa.

Si bien es innegable que el Pro.Cre.Ar. permitió que creciera la cantidad de familias de ingresos medios que accedieron a construir su vivienda, también hubo efectos restrictivos para aquellos que aún no habían accedido a la tierra en el corto plazo. El caso de Comodoro Rivadavia es paradigmático en este sentido, por cuanto reforzó aquella distinción entre “nacidos y criados” y el resto de la ciudad. En esta localidad, la articulación intergubernamental fue otro de los componentes que limitó los resultados del programa, observándose la falta de iniciativas de transferencia de tierras y de respuesta a los beneficiarios organizados.

Finalmente, en términos territoriales, se puede aseverar que en la provincia de Chubut el Programa permitió decantar o terminar de afianzar áreas de la ciudad utilizadas fuera de la trama urbana por desarrolladores interesados en extraer una renta extraordinaria. De todas maneras, al menos para el caso de Puerto Madryn también puede entenderse que, a partir del desarrollo urbanístico y los lotes luego reservados por el Pro.Cre.Ar.

para viviendas individuales, se habilitó la apertura de un frente urbano en la zona sur, en forma más accesible para sectores medios, en tierras que históricamente le habían sido reservadas al mercado inmobiliario privado. Aquí fueron importantes los entramados de actores que se conformaron, en Puerto Madryn los potenciales beneficiarios del programa se volvieron actores centrales de su forma de implementación. En cambio, en Comodoro Rivadavia, fueron los vecinos de un hipotético desarrollo urbanístico quienes se transformaron en un actor central del proceso. A partir de aquella sinergia entre los distintos niveles del Estado, y favoreciendo la participación de las personas interesadas, pueden encontrarse algunas claves a futuro para las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano en estas dinámicas ciudades medianas.

<sup>1</sup> Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, INDEC.

<sup>2</sup> Adoptamos aquí la definición de ciudad intermedia de Bellet y Llop (2004), cuyos criterios de delimitación no solo obedecen a variables rígidas como el tamaño demográfico o la densidad, sino que se tienen en cuenta las funciones que desarrollan, la mediación entre territorios urbanos y rurales de su área de influencia y los otros centros o áreas.

<sup>3</sup> Déficit cuantitativo compuesto. Atlas ID Sistema de Indicadores Territoriales. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Fuente: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx>.

<sup>4</sup> La investigación fue solicitada por el Banco Hipotecario y desarrollada en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Se conformaron seis equipos, los cuales se abocaron al análisis del programa en localidades seleccionadas de distintas regiones del país: La Matanza (por el Conurbano Bonaerense), Tandil (por la provincia de Buenos Aires), Sierras Chicas, Córdoba (por el centro del país), Pocito, San Juan (por la región de Cuyo), Resistencia, Chaco (por el Noreste), Yerba Buena, Tucumán (por el Noroeste) y Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn (por la Patagonia). La dirección de la investigación estuvo a cargo de Ramiro Segura y la coordinación de los equipos estuvo a cargo de Natalia Cosacov.

<sup>5</sup> Enseguida veremos que al ser ésta una ruta nacional por la cual circula el transporte hacia el sur del país está proyectado un camino de circunvalación anunciado hace varios años y cuya traza es motivo de disputa.

<sup>6</sup> Como bien señala Vilas (2003) en los sistemas federales la descentralización es parte constitutiva de la forma de gobierno, por lo que bien pudieran observarse procesos de este tipo antes de las reformas estructurales de la década del noventa. En lo que respecta a vivienda, precisamente, desde la década del setenta del siglo pasado comienzan a conformarse los institutos provinciales de la vivienda, como en el caso del Chubut.

<sup>7</sup> En un trabajo previo sobre Puerto Madryn, se puede ver cómo un programa nacional como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) fue la política pública de mayor impacto territorial en la ciudad en los últimos 20 años, consolidando un proceso de segregación residencial, pero en simultáneo mejorando las condiciones de vida de los sectores populares de la ciudad. En este caso también, la articulación entre diversos niveles de gobierno, y las capacidades de gestión local, garantizaron que Puerto Madryn, a pesar de su escala, fuera una de las ciudades que más proyectos del PROMEBA implementó a nivel nacional (Kaminker y Velásquez 2015).

<sup>8</sup> Fuente: Cotizaciones históricas de las principales divisas al 31/12/2010 y 31/12/2016, Banco de la Nación Argentina, [www.bna.com.ar](http://www.bna.com.ar) (accedido el 21/01/2020).

<sup>9</sup> Datos brindados por el Comité Ejecutivo del Procrear en junio de 2019.

<sup>10</sup> Resulta interesante el contrapunto de esta visión con la informante entrevistada del sector inmobiliario de Puerto Madryn, quien expresó que el Programa no había impactado sobre el trabajo de las inmobiliarias de la ciudad, ni sobre los precios de los lotes, dado que estos estaban supuestamente fijos y solo atados a las variaciones del valor del dólar.

<sup>11</sup> Para tener una idea aproximada, cabe afirmar que, en el loteo privado más próximo en tiempo y espacio, -llevado adelante por la firma San Miguel- cada lote tiene un valor promedio de u\$s 120 mil. En este loteo de unas 4 manzanas, existe una sola casa construida, a pesar de que ya llevan más de cinco años a la venta.

<sup>12</sup> Durante las últimas dos décadas, la municipalidad licitó terrenos en el sur y en el centro de la ciudad con fines residenciales o comerciales por precios poco accesibles para sectores medios y bajos, o con formas de financiamiento que demandaban niveles de ahorro importantes, lo cual implicó que fueran apropiados por desarrolladores, por sectores de la elite local o bien los hijos e hijas de los sectores altos y medios altos de la ciudad.

<sup>13</sup> Cabe aclarar que existió este remanente en virtud de los largos procesos, donde se dieron una multiplicidad de situaciones, que incluyeron pérdida de trabajo, mudanzas fuera de la ciudad, separaciones y dificultades económicas para afrontar el inicio de una construcción; no porque se haya facilitado a las y los beneficiarios el acceso en otro espacio de la ciudad o bajo otra modalidad.

<sup>14</sup> Barrios de viviendas de sectores populares construidos por FONAVI, mencionados previamente en nota 6.

<sup>15</sup> Nota elevada por la asociación al Intendente Municipal el 7 de julio 2013. Apud Ciselli y Hernández 2015: 117).

<sup>16</sup> Según aseguró la por entonces titular de la Delegación local del ANSES, hoy senadora nacional, Nancy Gonzalez, había más de 400 obreros de la construcción trabajando en la obra a noviembre de 2015 (*Diario de Madryn* 11 de noviembre de 2015).

<sup>17</sup> Según indicó el ex Secretario de Desarrollo Urbano de Puerto Madryn en una entrevista en 2014, luego de una reunión con la empresa que construiría el desarrollo (*Diario de Madryn* 12 de febrero de 2014).

<sup>18</sup> No casualmente, estas primeras viviendas se entregaron unas semanas antes de las elecciones legislativas del mes de octubre de 2017, con la visita a la ciudad del candidato a diputado nacional por Cambiemos, Gustavo Menna, hoy candidato a gobernador de la Provincia del Chubut, y la vicepresidenta de la Nación, Gabriela Michetti (*Diario de Madryn* 2 de octubre de 2017).

## Referencias bibliográficas

**Bachiller, Santiago** (ed.) (2015) *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central*. Buenos Aires: Miño y Dávila - Unpaedita.

**Bellet Sanfeliu Carmen y Josep Marie Llop Torné** (2004) “Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades Intermedias”. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* VIII (165), mayo de 2004. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>. Consulta 21 de marzo de 2019.

**Canestraro, María Laura** (2014) Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Jornadas llevadas adelante en La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4534/ev.4534.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4534/ev.4534.pdf). Consulta 21 de marzo de 2019.

**Castells, Manuel** (1986) *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

**Ciselli, Graciela y Marcelo Hernández** (comps.) (2015) *El patrimonio industrial como la huella del trabajador petrolero en el territorio. El caso de Y.P.F en Comodoro Rivadavia y su impronta cultural*. Buenos Aires: Dunken.

**Del Río, Juan Pablo** (2010) “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios”. En III Jornadas del Doctorado en Geografía “Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy”, Jornadas llevadas adelante en La Plata, Argentina. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/29909>. Consulta 20 de marzo de 2019.

**Del Río, Juan Pablo** (2016) “Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires”. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía* 19: 135-151.

**Elinbaum, Pablo y Cintia Ariana Barenboim** (2018) “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 11 (21): 1-20.

**Kaminker, Sergio y Roxana Yanina Velásquez** (2015) “Programa de mejoramiento de barrios en la patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut”. *Cuaderno urbano* 18 (18): 89-109.

**Kaminker, Sergio Andrés** (2016) *Segregación Residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010). Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central*. Tesis de Doctorado en Sociología, IDAES-UNSAM.

**Michelini, Juan José y Carina Davies** (2009) “Ciudades intermedias y desarrollo territorial: Un análisis exploratorio del caso argentino.” Documentos de trabajo del Grupo de estudios sobre desarrollo urbano, 5, tercer trimestre de 2009.

**Mingo, Graciela y Elisa Sarrot** (2018) “Estado y actores sociales en la política pública. El caso del Pro.Cre.Ar en la provincia de Entre Ríos (2012-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 8 (15): 207-231.

**FCE-UNPSJB** (2011) “Estado de situación del aglomerado Comodoro Rivadavia y Rada Tilly”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Observatorio en Economía de los Recursos Naturales en Patagonia Sur. <http://es.slideshare.net/cesarvicenteherrera/comodoro-rivadavia-yradatilly-final>. Consulta el 18 de marzo de 2019.

**Rodríguez, Carla y Mercedes Di Virgilio** (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”. En María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio (org.); *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.

**Romagnoli, Venettia** (2017) “El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico-metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 7 (13): 89-107.

**Shore, Cris** (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 10: 21- 49.

**Usach, Natalia y Bianca Freddo** (2016) “Dispersión y fragmentación socio espacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia argentina”. *Papeles de Población* 22 (90): 265-301.

**Vapñarsky, César A.** (1995) “Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950”. *Desarrollo Económico* 35 (138): 227-254.

**Vilas, Carlos M.** (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico* 36 (144): 931-952.

**Vilas, Carlos M.** (2003) *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. INAP. Disponible en [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/vilas\\_politicaspUBLICAS.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/vilas_politicaspUBLICAS.pdf). Consulta el 10 de febrero de 2019.

**Wright, Deil** (1978) “Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”. *Revista de Estudios Políticos* 6: 5–28.

**Yujnovsky, Oscar** (1984) *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

### **Artículos periodísticos**

**ADNSur** (18 de mayo de 2018) *Funcionarios nacionales recorrieron la alternativa más viable para el Camino de Circunvalación*. [https://www.adnsur.com.ar/politica/funcionarios-nacionales-recorrieron-la-alternativa-mas-viable-para-el-camino-de-circunvalacion\\_a5c7d464f03be6a4fd85db670](https://www.adnsur.com.ar/politica/funcionarios-nacionales-recorrieron-la-alternativa-mas-viable-para-el-camino-de-circunvalacion_a5c7d464f03be6a4fd85db670) Consultado el 15 de marzo de 2019.

**Diario Jornada** (30 de septiembre de 2018) *Chubut en el Presupuesto 2019: recorte de beneficios y sin viviendas sociales*. [https://www.diariojornada.com.ar/220870/provincia/chubut\\_en\\_el\\_presupuesto\\_2019\\_recorte\\_de\\_beneficios\\_y\\_sin\\_viviendas\\_sociales/](https://www.diariojornada.com.ar/220870/provincia/chubut_en_el_presupuesto_2019_recorte_de_beneficios_y_sin_viviendas_sociales/) Consultado el 15 de marzo de 2019.

**Diario La Nación** (20 de agosto de 2016) *Los precios en celeste y blanco*. <http://www.lanacion.com.ar/1929805-los-precios-en-celeste-y-blanco>. Consultado el 10 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (12 de noviembre de 2013) *Beneficiarios del Procrear no consiguen terrenos en los valores estipulados*. <http://eldiariodemadryn.com/2013/11/beneficiarios-del-procrear-no-consiguen-terrenos-en-los-valores-estipulados/>. Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (12 de febrero de 2014) *Las 570 casas del ProCreAr imprimirán un nuevo perfil urbanístico en la zona sur*. <https://www.eldiariodemadryn.com/2014/02/las-570-casas-del-procrear-imprimiran-un-nuevo-perfil-urbanistico-en-la-zona-sur/> Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (11 de noviembre de 2015) *Cuatrocientos obreros trabajan en el Complejo del Plan Procrear*. <https://www.eldiariodemadryn.com/2015/11/cuatrocientos-obreros-trabajan-en-el-complejo-del-plan-procrear/> Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (2 de octubre de 2017) *Michetti recorrió obras y entregó viviendas en Puerto Madryn*. <https://www.eldiariodemadryn.com/2017/10/michetti-recorrio-obras-y-entrego-viviendas-en-puerto-madryn/> Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (23 de marzo de 2018) *Otro medio centenar de familias madryneses accedieron al techo propio*. <https://www.eldiariodemadryn.com/2018/03/otro-medio-centenar-de-familias-madryneses-accedieron-al-techo-propio/> Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Diario de Madryn** (1 de agosto de 2018) *Diez nuevos beneficiario del ProCreAr recibieron la llave de su vivienda*. <https://www.eldiariodemadryn.com/2018/08/diez-nuevos-beneficiarios-del-procrear-recibieron-la-llave-de-su-vivienda/> Consultado el 15 de marzo de 2019.

**El Patagónico** (14 de julio de 2012) *En Comodoro empezaron a entregarse turnos por el plan de viviendas Procrear*. <http://www.elpatagonico.com/en-comodoro-empezaron-entregarse-turnos-el-plan-viviendas-procrear-n655065>. Consultado el 5 de marzo de 2019

**El Patagónico** (24 de octubre de 2013) *Habitantes de Km 3 no quieren las 222 viviendas sino un parque para la ciudad*. <http://www.elpatagonico.com/habitantes-km-3-no-quieren-las-222-viviendas-sino-un-parque-la-ciudad-n717836>. Consultado el 3 de diciembre de 2018.

**Cómo citar este artículo:**

**Vazquez, Leticia, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller** (2020)

“Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro.Cre.Ar. en la provincia de Chubut”.

*Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 345-371



# ¿De qué se ocupa la economía popular del Conurbano bonaerense?

*People's economy in the Buenos Aires Conurban Area: what is it about?*

**M. Claudia Cabrera**

Doctora en Ciencias Sociales  
(FLACSO Argentina)  
Docente en la Facultad de Ciencias  
Sociales, (UBA)  
Docente-Investigadora, Universidad  
Nacional de Avellaneda (UNDAV)  
mccabrera@undav.edu.ar

## **Resumen**

El artículo presenta un análisis de las inserciones ocupacionales de los trabajadores de la economía popular del Conurbano bonaerense. Se presenta información de fuentes primarias, producida en el marco de una investigación que tiene por objeto el análisis de las estrategias de reproducción social de los hogares de la economía popular que habitan en barrios a los que accedieron por fuera del mercado inmobiliario formal. Se propone avanzar en el análisis de la información producida para contribuir al conocimiento de las condiciones de trabajo en el mundo popular. Se presenta una reflexión sobre los límites de los sistemas taxonómicos acerca de las ocupaciones de los trabajadores y luego se analiza la estructura de ocupaciones de trabajadores de 14 barrios populares del Conurbano. Como hallazgo principal de la investigación, se ha comprobado que la economía popular encuentra en el territorio sus condiciones de posibilidad. Esto significa que no es posible explicar las especificidades de las estrategias de reproducción de los hogares por fuera de los territorios que ellos habitan.

**Fecha de recepción:**

23.8.19

**Fecha de aceptación:**

15.11.19

**Palabras clave:** inserciones ocupacionales - clases populares - economía popular - estrategias de reproducción social

### **Abstract**

*The article focuses on the occupational insertions of workers in so called people's economy of the Buenos Aires Conurban area. Information from primary sources is presented, produced in the framework of an investigation that aims to analyze the strategies of social reproduction of the households of the popular economy that live in neighborhoods that were accessed outside the formal real estate market. It is proposed to advance in the analysis of the information produced to contribute to the knowledge of working conditions in the popular world. A reflection is presented on the limits of the taxonomic systems about the job occupations of workers; subsequently we focus on the labor structure in 14 popular neighborhoods of the Conurban Area. Our main conclusion states that territorial settings display persistent relevance in order to understand the strategies of reproduction in people's economy.*

**Key-words:** *occupational insertions - popular classes - people's economy - strategies for social reproduction*

## **Introducción**

En este artículo se presentan resultados de una investigación que comenzó en 2011, producto de la articulación de un equipo de investigación de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) con varios organismos estatales.<sup>1</sup> El objeto principal de la misma es el estudio de la economía popular del Conurbano bonaerense a partir de la producción de datos primarios en un proceso que hace de la transferencia una actividad que no es consecutiva sino simultánea al proceso de producción de datos, en cuanto se inicia con el comienzo mismo de la definición del trabajo de campo.<sup>2</sup>

Cabe aclarar que la producción de datos se impone como una necesidad en este caso, dado que más allá de la voluntad (o no) de los operativos de los Censos Nacionales de recabar información sobre los habitantes, hogares y viviendas de todo el territorio, esto no se verifica siempre (ni siquiera generalmente) en términos empíricos. Existen dificultades particulares para este relevamiento que requeriría operativos especiales que no se llevan a cabo, o se hace de manera desigual (dado que depende de la capacidad operativa de cada municipio, cuyas posibilidades son muy disimiles).<sup>3</sup> A esto se suma

otro factor de dificultad. Aún en los casos en que el relevamiento se realice de modo exhaustivo, el recorte de radios y fracciones suele englobar situaciones sociales diversas y en algunos casos notablemente diferentes, lo que invalida la posibilidad de ser tomados como datos específicos de estos territorios.

A lo largo del mencionado estudio se han desarrollado diversas líneas de indagación que buscan contribuir al conocimiento de la economía popular realmente existente, a partir de una hipótesis de partida que sostiene que la territorialización es una característica específica, no de la sociabilidad de los hogares, sino de su economía.

En ese sentido, el artículo no plantea el desarrollo de debates internos de la Academia, sino que propone la presentación de resultados de investigación empíricos. Ello no implica ignorar los antecedentes sobre el tema. En los últimos años dos ejes de investigación aglutinan la producción: aquella que se centra en el estudio del financiamiento y las finanzas de la economía popular (Wilkie 2013, 2014; D'Angelo 2017; Hadad & Fumero 2017; Roig 2015; Cabrera 2014; Cabrera & Vio 2019) y el otro, más reciente, que analiza las formas de organización política, partiendo de posiciones que recuperan el modo como aquellas definen el sujeto de la economía popular: la de "trabajador sin patrón" (Maldovan Bonelli 2018; Fernández Mouján, Maldovan Bonelli, & Ynoub 2018; Scocco et al. 2017; Natalucci & Morris 2019; Bruno et al. 2016). Finalmente, y con puntos de contacto más cercanos al primer eje, pero incorporando una perspectiva filosófica a la conceptualización de la economía popular, pueden citarse las Tesis de Verónica Gago (2016).

El objeto de análisis empírico coincide en todos estos trabajos, y con el que se presenta aquí. Pero cambia la unidad de análisis: en la investigación que enmarca este artículo el objeto de estudio son las estrategias de reproducción social de los hogares. Entendemos que en la economía popular no puede comprenderse el modo como se accede a ingresos (a través del trabajo mercantil o de las políticas sociales) por fuera de las estrategias que desarrollan los hogares. Establecida esta premisa, se puede ahora mencionar que el objetivo de este artículo es hacer foco en las particularidades de las inserciones ocupacionales de los trabajadores de la economía popular.<sup>4</sup>

En otros trabajos hemos analizado las particularidades de muchos de los barrios estudiados, en los que se observó una estrecha relación entre aspectos singulares de esos territorios y el tipo de actividades laborales que se concentran allí (por ejemplo Cabrera 2018, 2019). Esto no significa que necesariamente se trate de las ocupaciones mayoritarias, sino que se encuentran muy por encima de la media del aglomerado geográfico al que pertenecen (el Conurbano) como también en comparación con otros barrios en estudio.<sup>5</sup>

El artículo se estructura en tres partes. En la primera se exponen los conceptos que fundamentan la investigación. En la segunda se describe brevemente la metodología

utilizada, prestando atención a los clasificadores ocupacionales institucionalizados como productores de realidad social. El tercer apartado se dedica al análisis de las inserciones ocupacionales en 14 barrios populares del Conurbano, poniendo énfasis en la condición de “trabajo calificado” o “trabajo no calificado”. Se concluye con un apartado en el que se delinearán algunas reflexiones finales.

## **1. Algunos conceptos necesarios**

En el transcurso de nuestra investigación, al llegar a la etapa más avanzada del análisis de los datos obtenidos, se impuso la necesidad de producir categorías conceptuales originales, dado que las vigentes no alcanzaban para explicar aquello que había motivado nuestro interés en el tema de estudio.

Entendemos a la economía popular como una matriz específica de estrategias, cuyas características principales se desprenden inicialmente de nuestros trabajos empíricos (Cabrera 2018, 2019): intercambios mercantiles que generalmente no aseguran la reproducción cotidiana y que por ello le imprimen protagonismo al trabajo doméstico; la pérdida de importancia del trabajo mercantil en la provisión de ingresos (sin dejar de ser éste la principal fuente); la fuerte incidencia de las transferencias monetarias estatales de ingresos (resultante de la reconfiguración de la economía popular en la posconvertibilidad); el deslinde del financiamiento como una estrategia con racionalidad propia; y la constitución de un fondo de reproducción que involucra a todos los miembros del hogar.

Las estrategias de reproducción social de los hogares abarcan la obtención de bienes de uso y la generación de ingresos y, a la vez, proponemos la existencia de otro tipo de estrategias que ha sido escasamente estudiado. En este sentido, sostenemos que el acceso al financiamiento implica el desarrollo de estrategias que tienen una racionalidad propia y que, por lo tanto, no pueden ser equiparadas con las estrategias de generación de ingresos ni con las de obtención de valores de uso. Finalmente, señalamos que es posible definir una cuarta estrategia, que resulta del entramado de las anteriores: la que apunta a ampliar el “fondo de reproducción de los hogares”.

En este sentido, se trata de un modo de trabajo diferente al que se invierte en la obtención de bienes de uso, ingresos o financiamiento. Así, el carácter inmaterial y simbólico del fondo de reproducción se traduce en un compromiso de presencia y esfuerzo, que habitualmente se articula con la estructura familiar que procesa la participación en redes populares. Estas redes deben entenderse como matrices territoriales estructuradas jerárquicamente y sostenidas en relaciones de proximidad por parentesco o vecindad, las cuales son fuente, a la vez que productoras, de reciprocidades y solidaridades que, sin suponer la horizontalidad de los vínculos, conforman el proceso de obtención de conocimientos/ información, bienes, servicios e ingresos necesarios para la vida. Una característica específica del fondo

de reproducción es que reclama la presencia y las acciones de las personas en las actividades que el referente territorial les “señala / exige”. Es decir, su presencia en actos, en reuniones organizadas por la gestión local / provincial / municipal / nacional.

En la matriz de estrategias de la economía popular el acceso a ingresos a través del trabajo mercantil pierde preeminencia, ya que la obtención de bienes no siempre se realiza en el mercado, como muestran claramente las actividades de recupero de basura, las cuales proveen dinero, pero también bienes de uso (vestimenta, alimentos, materiales de construcción, etc.) (Vio 2014). Esta matriz también se diferencia de otras en la fuente de esos ingresos: si bien las laborales siguen ocupando el primer lugar, se observa como rasgo específico de la posconvertibilidad un crecimiento de la centralidad que adquieren los ingresos provenientes del Estado, en general a través de políticas sociales de transferencia monetarias.

Cabe una aclaración de carácter teórico-metodológico: al analizar una matriz de estrategias (afirmando que cada clase social posee la suya) es necesario reflexionar sobre aquello que es específico de ella y aquello que es general a la sociedad, evitando así atribuirle a la primera aquello que tiene que ver con la sociabilidad. Esta prevención aporta al propósito de intentar objetivar nuestra propia posición de clase (media, propia de la academia), la cual suele atribuir estrategias, propiedades y racionalidades exclusivamente a los sectores populares, invisibilizándolas en matrices de otras clases sociales.

Considerando, entonces, esta cuestión de la especificidad, afirmamos que la “inscripción territorial”, remarcada en general en los análisis y reflexiones las clases populares, no es una característica específica de ellos. Todos los sectores sociales la vida social se encuentra moldeada por relaciones sociales inscriptas territorialmente, si bien con diferentes intensidades. Entonces, la “inscripción territorial” es una característica específica de su economía, que generalmente encuentra en el territorio sus condiciones de posibilidad.

Respecto del trabajo en la economía popular, no puede soslayarse la discusión acerca de la informalidad, pero esto no implica confundir ambos conceptos. Portes (1995) ha definido al trabajo informal como aquel que produce ingresos por fuera del trabajo contractual registrado, quedando los trabajadores informales al margen de los parámetros de la sociedad salarial (Castel 1997). La informalidad, propiedad fundamental del mundo del trabajo de la economía popular, lejos de aglutinar actividades precapitalistas arcaicas que perviven de manera residual en el capitalismo moderno, está constituida por una producción que, como señala Portes, mantiene una relación funcional común con la economía capitalista moderna. Esta función es la de aliviar, desde el punto de vista empresarial, las consecuencias del proceso de proletarización que refiere a aquel que estabilizó las condiciones de protección de los trabajadores.

## 2. Metodología y otras reflexiones

En primer lugar, se impone la necesidad de explicitar el universo de estudio, que fue recortado empíricamente a partir del modo de acceso a la tierra y la vivienda de los hogares. Se definió que sería el sector de las clases populares que accede a esos bienes fundamentales para la reproducción social por fuera del mercado inmobiliario formal (que no significa por fuera del mercado a secas, o de modo informal necesariamente). Ello abarca villas, asentamientos, barrios de programas estatales de viviendas sociales e, incluso, aquellos originados en loteos populares, que con el tiempo asumen una forma híbrida que combina propietarios legales de la tierra con sectores o terrenos tomados en un proceso no organizado (a diferencia de las “tomás” que dan origen a los asentamientos).<sup>6</sup>

La investigación que enmarca este artículo ha producido, hasta el momento, información primaria de 16 barrios populares de 9 municipios (uno de estos barrios, Campos de Unamuno, está compuesto por tres asentamientos diferentes, pero la muestra fue única, por lo que los datos se presentan aquí de manera agregada).

El diseño metodológico empleado en este estudio incluye el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas. En cada barrio se realiza una encuesta representativa (en casos de menos de 200 viviendas se aplica un censo), una serie de entrevistas en profundidad a vecinos y se elaboran informes sobre las condiciones del hábitat a partir de la observación de miembros del equipo de investigación.

Las encuestas se realizan por muestreo con un diseño probabilístico estratificado en etapas, aplicando una selección sistemática en cada estrato. A partir de la información existente y de la que se recoge en las visitas preparatorias del campo a los barrios se delimitan estratos definidos territorialmente. Luego en cada uno de ellos se seleccionan viviendas de forma sistemática *in situ*, para a continuación relevar todos los hogares y todos los individuos residentes en cada vivienda elegida.

El tamaño de las muestras se determina de forma tal de obtener estimaciones de variables categóricas referidas a viviendas y a hogares, con un margen de error no mayor a 5 puntos porcentuales, y con un nivel de confianza del 95%. Las estimaciones de este tipo de variables, referidas a los individuos, poseen un margen error menor con el mismo nivel de confianza.

**Tabla 1:** Barrios en estudio según casos relevados, total ponderados y entrevistas realizadas

	Casos relevados			Casos ponderados			Entrevistas en profundidad
	Viviendas	Hogares	Personas	Viviendas	Hogares	Personas	
<b>2011</b>							
<b>2 de Abril</b>	271	272	1293	897	897	3956	
<b>Inflamable</b>	290	292	1284	1169	1182	5243	11
<b>9 de Enero</b>	220	221	1420	479	481	2116	11
<b>Federal Echeverría</b>	327	328	1432	1980	1985	8696	9
<b>Federal Varela</b>	310	311	1669	1429	1434	7685	13
<b>22 de Enero</b>	310	321	1472	1315	1360	6236	12
<b>La Esperanza</b>	263	263	1089	750	750	3097	8
<b>Las Achiras</b>	201	202	930	437	439	2500	12
<b>Alsina</b>	121	122	492	121	122	492	8
<b>San Cayetano San Blas</b>	240	242	946	589	594	2322	11
<b>2012</b>							
<b>Independencia</b>	402	405	1813	2373	2384	10653	10
<b>2013</b>							
<b>Costa Esperanza</b>	328	332	1441	1856	1887	8250	9
<b>2015</b>							
<b>Campos de Unamuno</b>	207	207	883	636	635	2237	27
<b>2016</b>							
<b>San Ignacio/La Morita</b>	130	133	516	130	133	516	8
<b>Total</b>	3620	3651	16680	14161	14283	63999	160

**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016.

Presentados los criterios convencionalmente aceptados de la metodología de investigación, consideramos ineludible mencionar otras consideraciones respecto de lo que suele no explicitarse, recuperando las perspectivas que proponen la inseparabilidad de la epistemología, teoría y metodología.<sup>7</sup> La división taxativa de estos tres momentos de la generación de un conocimiento considerado científicamente válido responde fundamentalmente a la lógica del campo de los productores científicos (Bourdieu, 2003), la cual incluye la formación académica. Esto se materializa en proyectos de investigación, programas académicos de estudios, etc., que esquematizan y separan analíticamente este proceso, que se concreta luego como procesos efectivamente distintos. Por ello las

reflexiones desacralizadas sobre los dominios de la epistemología, y de la metodología en particular, sin ser reconocido como especialista de estos temas, suelen verse como herejías académicas. En este sentido, las premisas que se manifiestan aquí van aún más allá, no sólo al avanzar sobre esos lindes, sino desconociendo la condición de linde.<sup>8</sup>

Queremos detenernos puntualmente en una reflexión orientada a la desnaturalización de los criterios de construcción y utilización de los indicadores que clasifican los modos de inserción en el mercado de trabajo que se utilizan en este artículo.<sup>9</sup> Existen diversos modos de clasificación, pero algunos logran un reconocimiento institucional que los convierte en fuentes de información que parecen casi reales.<sup>10</sup> Es decir, ese parece ser un modo real de clasificar los distintos modos de entender las jerarquías dentro del mundo del trabajo.

Uno de ellos es la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) aprobada por la Reunión Tripartita de Expertos en Estadísticas del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo.

La CIUO es un gran código jerárquicamente estructurado, que define tipos de ocupación. Según explica el propio manual, se ordena en 10 grandes grupos de nivel superior expresados por un código de un dígito; 42 subgrupos principales correspondientes a la primera subdivisión expresados por un código de dos dígitos que comprende el código del gran grupo más un dígito; 128 subgrupos que constituyen el tercer nivel de desagregación expresados en códigos de tres dígitos que comprenden el código del subgrupo más un dígito; 436 grupos primarios al nivel más detallado de la clasificación jerárquica expresados en códigos de cuatro dígitos.

Los 10 grandes grupos se ordenan comenzando por el 1, que refiere a funcionarios y directivos de empresas y concluyendo en el 0, mientras que el 9 incluye a “Ocupaciones elementales”.

Todas las ocupaciones que incluyen estos grupos, excepto las que pertenecen a la categoría 9, son calificadas. Calificadas desde la perspectiva de lo que se entiende como tal en determinadas clases sociales, lo cual tiene que ver fundamentalmente con tres condiciones: la posesión de medios de producción, o acceder a trabajos que implican acumulación de poder social/político o competencias adquiridas en el sistema escolar formal.

La CIUO establece la siguiente jerarquización de ocupaciones:

Miembros del Poder Ejecutivo y de los Cuerpos Legislativos y personal directivo de la administración pública y de las empresas.

1. Profesionales científicos e intelectuales.
2. Técnicos y profesionales de nivel medio.

3. Empleados de oficina.
4. Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados.
5. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.
6. Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.
7. Operadores y montadores de instalaciones y máquinas.
8. Ocupaciones elementales.
9. Ocupaciones militares.

El listado muestra una jerarquía de prestigio laboral descendiente, con excepción de “Ocupaciones Militares”, que queda por fuera de ese escalonamiento (de hecho, no queda claro si se encuentra en la cúspide o el piso de la taxonomía). Parece posible afirmar que la jerarquía se establece a partir de la conjugación del prestigio social y la presunción de responsabilidades/complejidades de las tareas que abarca la categoría (que siempre es el resultado de la inversión de capital simbólico disponible para lograr ese reconocimiento).

Sin embargo, lo que unifica a los trabajadores en la categoría 9 no es lo que efectivamente hacen sino la condición de la no calificación. Esto que suena a tautológico, es así efectivamente. El poder social se manifiesta en el modo como se reconoce la jerarquía de la actividad, pero también en el modo o criterios de agrupamiento. De acuerdo a Bourdieu, se podría analizar desde esta perspectiva el funcionamiento de las instituciones del Estado que, produciendo las taxonomías oficiales, inviste de una autoridad casi jurídica, particularmente en las relaciones entre los empleados y los empleadores, el *título* capaz de conferir derechos independientes de la actividad productiva efectivamente ejercida, tiende a fijar las jerarquías y al hacerlo, a sancionar y a consagrar una relación de fuerza entre los agentes a propósito de los nombres de las profesiones y de oficios, componente esencial de los instrumentos de identidad social. La gestión de los nombres es uno de los instrumentos de la gestión de la escasez materiales y de los nombres de los grupos, principalmente de grupos de profesionales, registrando un estado de las luchas y negociaciones a propósito de las designaciones oficiales y de las ventajas materiales y simbólicas que le son asociadas (Bourdieu 1989:39).

En la CIUO todas las categorías, excepto la 9, agrupan actividades similares en cuanto a su ejecución, aunque una ocupación puede participar en más de una categoría de acuerdo a las calificaciones escolares o técnicas que requiera su realización –por ejemplo, oficiales y peones de un mismo tipo de ocupación–, mientras que en la categoría 9 entran muy diversas actividades, incluyendo las inferiores de las otras categorías (en el ejemplo mencionado, los peones de los diferentes tipos de ocupaciones se incluyen en esta categoría)

Así define la CIUO a la categoría que agrupa a las actividades no calificadas:

Este gran grupo comprende las ocupaciones para cuyo desempeño se requieren los conocimientos y la experiencia necesarios para cumplir tareas generalmente sencillas y rutinarias realizadas con la ayuda de herramientas manuales, y para las cuales se requiere a veces un esfuerzo físico considerable y, salvo raras excepciones, escasa iniciativa o capacidad de juicio. Sus tareas consisten en vender mercancías en las calles, brindar servicios de portería y vigilancia de inmuebles y bienes, limpiar, lavar y planchar ropa y ejecutar tareas simples relacionadas con la minería, la agricultura o la pesca, la construcción o las obras públicas y las industrias manufactureras. Este gran grupo se divide en tres subgrupos principales, diez subgrupos y veinticinco grupos primarios.

En trabajos previos (Cabrera 2014; Cabrera y Vio 2014) hemos analizado como una reconfiguración de la posconvertibilidad, particularmente desde 2008 ha sido la masificación de políticas de transferencias monetarias y el peso que han alcanzado en los ingresos de los hogares de la economía popular. En este contexto (y de manera contraintuitiva), el papel de los referentes como reales asignadores de esas políticas se ha reforzado. Ello implica la consolidación de modos de trabajo que no pueden ser pensados desde la CIUO, y calificaciones que no remiten a las que proveen los sistemas educativos, pero que están lejos de la “escasa iniciativa o capacidad de juicio”.<sup>11</sup>

Trabajos tales como la “organización del comedor” y “asistir al comedor e ir a actos”, que aportan a lo que hemos llamado “fondo de reproducción de los hogares”, no son considerados trabajo o deben ser equiparados/traducidos a otros mundos del trabajo en los procesos de codificación de encuestas, cuando estos son mencionados como respuesta a la pregunta “¿Qué hace en su trabajo?”. Respuestas como “organiza cooperativa”, “tiene comedor”, “asiste a comedor”, terminan incorrectamente convertidas en algo así como “5142. Acompañantes y ayudas de cámara”, desapareciendo la posibilidad de conceptualizarse de modos específicos diferentes a los que los hacedores de los códigos habían definido en su construcción.

Esto se agrava en particular cuando la investigación territorial que “recoge” la información se divorcia de la actividad intelectual del procesamiento y conceptualización. Es decir, cuando los investigadores, no considerando la realización de trabajo de campo

como parte constitutiva del proceso de investigación, lo tercerizan u omiten. Así, estos desfases entre las codificaciones y el mundo empírico pierden la distancia, pareciendo que las categorías estadísticas refieren a un mundo realmente existente, sin las mediaciones de la mirada del encuestador, del codificador, del analista, etc. y sus respectivos instrumentos.

Asimismo, la definición de las actividades que incluye el código 9 de la CIUO implica ignorar las complejas estrategias y otras calificaciones que necesarias para el desarrollo de tareas que requieren saberes específicos y conocimientos que quedan desdibujados como tales frente a los que son propios de otras clases sociales cuyas calificaciones provienen fundamentalmente del sistema educativo.

En este sentido Vio (2014) define y analiza diversas tareas y actividades del subsector de la economía popular del partido de San Martín, cuyas estrategias de reproducción social se vinculan con la recuperación de la basura y que se mencionan en este artículo como especialización territorial. Muestra las limitaciones de los códigos que remiten a esa tarea, en particular el “91612. Hurgador de basura”, y el “91613. Botellero, juntapapeles y otros materiales reciclables”, que incluye actividades de especies diversas.

La autora también indaga en las complejidades que estas tareas presentan: saber a qué lugar de “la montaña” de basura dirigirse; decidir en el momento qué es valioso y analizar el costo-beneficio de llevar determinada cosa y desechar otras; conocer los mercados y valores de las mercancías para decidir qué buscar (plásticos, papeles, metales); negociar con intermediarios y comercios; articular con feriantes u otros agentes de la economía popular, por ejemplo, quién pueda limpiar goma de mascar o cosméticos para su acondicionamiento para su venta (todas éstas tareas que tampoco encuentran lugar entre los códigos de la CIUO). Esto podría poner en cuestión los criterios para considerarlas actividades “sencillas y rutinarias realizadas con la ayuda de herramientas manuales, y para las cuales se requiere a veces un esfuerzo físico considerable y, salvo raras excepciones, escasa iniciativa o capacidad de juicio”.

Enfatizamos que no invalidamos la CIUO respecto de la utilidad (tanto es así que es el código utilizado en este artículo para fundamentar las hipótesis que se presentan), pero ello no significa que no deba ser puesto en el lugar que le corresponde: el de ser el modo en que una clase social construye una manera de entender la sociedad. Esto permite reflexionar sobre las limitaciones y encorsetamientos que implica el uso de este código para el estudio de clases que no se incluyen entre las productoras de los modos legítimos de “enclasmiento”. Entonces, en el caso de la economía popular, el uso de la CIUO implica aceptar la dilución (en el proceso de codificación) de sus especificidades, que en el mejor de los casos se mimetizan con los criterios construidos por otras clases, o directamente son negadas desde un discurso moralista (que termina ocupando el lugar de la investigación).

Finalmente, insistimos en que la reflexión crítica acerca de los instrumentos de recolección, interpretación y codificación de datos se impone como necesidad en las ciencias sociales. Es necesario recordar siempre que formar parte del mundo de la producción científica deviene en una propiedad de una clase social constitutiva del campo del poder, aun en su condición de dominada del sector dominante (Bourdieu, 2003). Esto significa que las categorías de análisis y clasificaciones que se utilizan como legítimamente científicas son construidas desde un lugar social determinado con un punto de vista por definición relativo. Sin embargo, esto no siempre es considerado en los análisis de las prácticas sociales, lo que lleva a la naturalización de las propias prácticas, invisibilizándolas.

Sin detenernos más en este punto, sólo mencionaremos que esto se manifiesta en el modo en que se analizan ciertas relaciones sociales, a las que se le atribuyen pertenencias de clase específicas e ignorando cómo operan en la propia clase. Señalemos como ejemplo un caso paradigmático: el modo en que en el mundo académico se analizan las relaciones “clientelares”, consideradas distintivas de las vinculaciones entre pobres y Estado, omitiendo cómo el propio campo académico construye –con otras urgencias, dado que no es la reproducción biológica lo que se pone en juego sino la reproducción en el campo– ese mismo tipo de relaciones. Por caso, un científico convocado como “par evaluador” podría ser pensado como el equivalente de lo que en otros sectores sociales se denomina como “puntero”, dado que accede a la posibilidad de definir el modo en que se asignan recursos estatales –planes sociales entre los pobres; becas, concursos laborales del sistema científico y financiamientos en la academia–, de acuerdo a criterios que el propio campo/territorio construye como legítimos. Así, tanto el “puntero” como el evaluador se convierten en los reales asignadores de la política pública con criterios que refuerzan la propia posición (de poder) en el campo/territorio en que han sido reconocidos como legítimos (o necesarios) asignadores.

Tomamos aquí una posición epistemológica, que siempre es ideológica y política, respecto de estos sistemas taxonómicos, al recordar que

no se puede hacer una ciencia de las clasificaciones sin hacer una ciencia de la lucha por las clasificaciones y sin tomar en cuenta la posición que ocupan en esa lucha por el poder de conocimiento, por el poder por el conocimiento, por el monopolio de la violencia legítima, cada uno de los agentes o grupos de agentes que se encuentran involucrados (Bourdieu 1989:141)

Entonces, sólo resta recordar que los instrumentos que se utilizan para la captación empírica de la realidad social no pueden ser otra cosa que instrumentos que sólo captan

aquello que ya predefinieron como objeto (la mirada crea el objeto, nos recuerda Bourdieu). Y esta predefinición se produce a partir de una mirada de clase, que extiende sus propios modos de definir al mundo a todo el espacio social en una operación que pone en juego el poder simbólico acumulado por cada clase, poder de “hacer el mundo con palabras”, como ha señalado el citado autor.

De este modo, es difícil escapar a las limitaciones que produce la propia posición ocupada en el espacio social. Sólo el tener presente estas enormes dificultades (y este es el significado de objetivar al sujeto objetivante) permite maximizar esfuerzos para captar aquello del reino de lo impensable. Esto muestra los enormes obstáculos existentes para captar la realidad social que se produce en otras clases sociales sin el diálogo entre empiria y teoría.

Así, el objetivo de esta reflexión es, también, el de recordar el lugar ineludible que debe tener en el proceso de investigación el acercamiento al objeto de estudio, cuya existencia como tal se produce en el proceso mismo de investigación. En otras palabras, la investigación en territorio no puede ser omitida por los investigadores que pretenden producir conocimiento sobre procesos que se dan en esos territorios. El territorio devuelve al investigador interrogantes, incoherencias (desde la perspectiva de la teoría que enuncia esos procesos) y elementos que inician un diálogo siempre imprevisto entre las conceptualizaciones con las que se concurre al campo y las que esa experiencia produce. Y esto no puede ser tercerizado, sin correr los riesgos sobre los que advertimos en los párrafos precedentes, que incluyen el de olvidar que las codificaciones que permiten a los datos convertirse en tales ocultan tanto como muestran.

### **3. Inserciones ocupacionales en la economía popular**

El desarrollo de nuestra investigación en la que este artículo se basa pone de relieve una particularidad: el agrupamiento de actividades laborales fuertemente vinculadas con el territorio.

La Tabla 2 presenta las principales diferencias, en los 14 barrios relevados, respecto del conglomerado al que pertenecen: el Conurbano.

**Tabla 2:** Hogares según percepción de transferencias monetarias, personas mayores de 14 años según condición de actividad y trabajadores ocupados según informalidad y calificación en barrios en estudio y Conurbano (en %)

Barrio	Municipio	Cordón	Hogares	Personas	Ocupados
			Percepción transferencias monetarias	PEA	Informalidad <sup>3</sup>
Villa Inflamable	Avellaneda	1°	47,7	53,4	64
Las Achiras	La Matanza	1°	54,1	53,2	61,7
Costa Esperanza	San Martín	1°	41,6	57,3	66,7
Independencia		1°	63	52,4	64,6
Campos de Unamunó (3 barrios)	Lomas de Zamora	1°	65	59,1	75,5
9 De Enero	Esteban Echeverría	2°	39,4	58,8	73,8
PFCV <sup>2</sup> - 1990 viviendas		2°	44,1	56,8	50,9
San Ignacio /La Morita		2°	56	61,2	76,8
2 De Abril	Almirante Brown	2°	58,5	50,9	72,7
PFCV <sup>2</sup> - Santa Rosa	Florencio Varela	2°	70	43,7	66,8
22 De Enero	La Matanza	2°	51,4	62,4	71,6
Alsina	San Fernando	2°	62	60,6	70,9
San Blas - San Cayetano	San Miguel	2°	35	71,4	74,4
La Esperanza	La Matanza	3°	58,4	56,5	74,1
Conurbano <sup>4</sup>				59	50

<sup>1</sup> Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016.

<sup>2</sup> Programa Federal de Construcción de Viviendas.

<sup>3</sup> 2015. El dato de informalidad se calculó sumando trabajadores cuenta propia y quienes no reciben aportes jubilatorios sobre el total de trabajadores, excluyendo patrones. Datos aproximados por redondeo.

<sup>4</sup> Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2do trimestre.

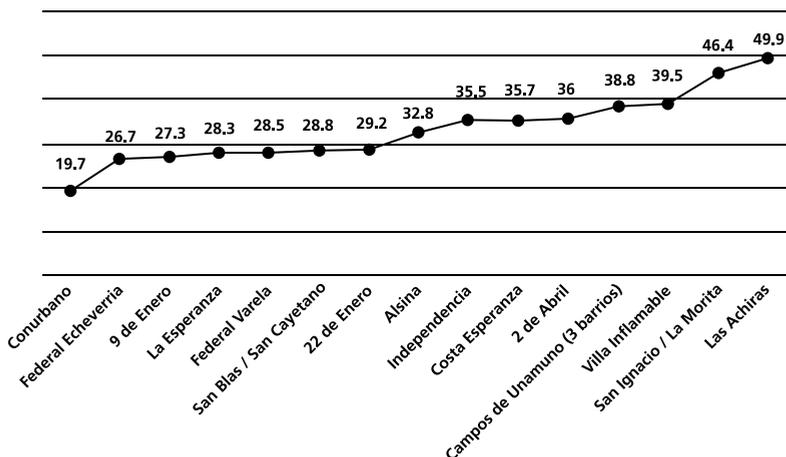
Los datos presentados en la Tabla 2 introducen algunas cuestiones referidas a las condiciones de acceso a ingresos de estos hogares. Con respecto a la informalidad, se trata de una condición que uniforma a todos los barrios en estudio. En todos los casos, éstos se encuentran muy por encima del Conurbano. Sólo un barrio se encuentra dentro de porcentajes similares a los del Conurbano, mientras que el que tiene mayor presencia de informalidad lo supera en un 26%.

El primer análisis del mundo del trabajo muestra un dato que aporta a la hipótesis que discute un pensamiento del sentido común, incluyendo el sentido común académico: el trabajo asalariado mantiene preeminencia respecto de las estrategias de acceso a ingresos. En el Conurbano el 59% de las personas mayores de 14 años constituyen la PEA. En cinco de los barrios que se analizan se supera o iguala ese número, mientras que en otros siete se observa un porcentaje inferior pero cercano. Los casos de 2 de Abril y Santa Rosa muestran una diferencia importante (50,9% y 43,7% respectivamente).<sup>12</sup>

## El trabajo calificado

En cuanto a la calificación del trabajo, existen varias aristas a considerar. La primera es la que tiene que ver con el tipo de trabajo predominante, que, en el Conurbano, por lejos, es el calificado de acuerdo a los criterios de la CIUO. El 80% de los trabajadores ingresa en esa categoría

**Gráfico 1:** Trabajadores según calificación, por barrio



**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016 y Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2do trimestre 2015.

En el caso de los barrios populares, el que más se acerca a ese porcentaje es otro barrio del Programa Federal: el 1990 Viviendas de E. Echeverría, que muestra condiciones de vida y de trabajo casi opuestas a las del otro barrio del mismo programa que se estudia: Santa Rosa. En el primero los indicadores vinculados con esas condiciones en general se acercan a la media del Conurbano, lo que muestra que, al momento de la selección de los ocupantes, operaron criterios de relocalización de los habitantes diferentes en ambos casos.

El porcentaje de trabajo no calificado se eleva hasta llegar casi al 50% de la PEA de Las Achiras. Ello significa que la mitad de la población activa de ese barrio se encuentra en la categoría indiferenciada “9” de CIUO, que en un nivel de desagregación de 1 dígito imposibilita el análisis de las especificidades ocupacionales de los barrios, muchas de ellas vinculadas con el emplazamiento territorial. El otro caso que sobresale: San Ignacio /La Morita, con un 46,4% de no calificación.

Ingresando ya a la composición de esa Categoría 9, que define a la no calificación, podemos hacer algunas consideraciones.

Dos actividades caracterizan a todos los barrios: el trabajo doméstico, que ingresa en los categorizados como no calificados, y el caso de la albañilería y trabajos en construcción, que se divide entre los calificados (“7. Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas” y dentro de esa categoría, la “71. Oficiales y operarios de la construcción excluyendo electricistas”) y los no calificados (“9313. Peones de la construcción de edificios”). En la economía popular la diferencia de calificación entre peón y oficial y operario se desdibuja.<sup>13</sup>

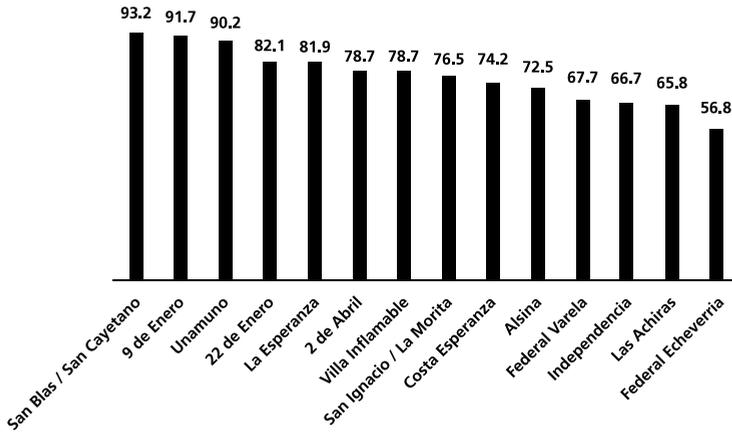
**Tabla 3:** Ocupados calificados según inserción ocupacionales (CIUO), en %

	Conurbano	2 de Abril	Inflamable	9 de Enero	Federal Echeverría	Federal Varela	22 de Enero	La Esperanza	Las Achiras	Albina	San Cayetano / San Blas	Costa Esperanza	Independencia	Unamuno	San Ignacio/La Morita
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	,2		0,5		0,3	1,8	0,2	0,6		1,8	0,3		0,9		4,9
Directores y gerentes	,4														
Empleados de oficina	13,6	3,3	2	0,9	17,3	9,0	1,1	2,3	10,5	1,8	0,6	2,3	1,6	1,6	6,9
Fuerzas Armadas	,1				0,3								0,2		
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas	23,1	53,1	49,4	70,8	34,2	41,9	56,7	54,3	28,1	40,4	79,9	50,7	43,4	56,5	46,1
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	14,3	16,2	15,4	6,5	17,8	17,6	14,3	13,5	21,9	19,3	4,9	21,5	29,1	7,7	10,8
Profesionales científicos e intelectuales	11,6	0,4			0,9	1,1		0,6			0,3	0,7	0,1	0,5	1
Técnicos y profesionales del nivel medio	9,0	1,5	3,4	0,9	6,7	2,9	2,3	1,0	1,8	4,6	0,7	1,4	1,3		
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio	27,7	25,6	29,3	20,9	22,6	25,8	25,4	27,6	37,7	32,1	13,3	23,5	23,3	33,7	30,4

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016 y y Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2do trimestre 2015.

Un análisis del trabajo calificado en el Conurbano muestra que la mayor concentración de ocupaciones se encuentra en la categoría “Trabajadores de servicios y vendedores de comercio”, que incluye al 27,7% de los trabajadores calificados, seguido por “Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas” con el 23,1%. Es decir, el 50% de los trabajadores calificados del Conurbano encuentran sus ocupaciones en dos de las categorías del CIUO: 5 y 7, que sumamos en el Gráfico 2.

**Gráfico 2:** Ocupados calificados según inserción ocupacionales en categorías: “Trabajadores de servicios y vendedores de comercio” y “Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas” (en %)



**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016.

En la mayoría de los barrios en análisis, estas dos categorías abarcan a más del 75% de los trabajadores, llegando incluso al 90%.

## Las “ocupaciones elementales”

**Tabla 4:** Ocupados no calificados según inserción ocupacionales (CIUO) en %

	Conurbano	2 de Abril	Inflamable	9 de Enero	Federal Echeverría	Federal Varela	22 de Enero	La Esperanza	Las Achiras	Alsina	San Cayetano / San Blas	Costa Esperanza	Independencia	Unamuno	San Ignacio / La Morita
Ayudantes de cocina	3,7														
Barrereros y afines	1,9			1,1			0,5	1,9	2			1,5	0,4	1,6	
Cartoneros	2,1	3,7	2,8	5,0	10,0	6,0	1,1	1,9	0,7	7,6		17,5	11,1	45,1	26,7
Cocineros de comidas rápidas	1,4														
Conductores de vehículos accionados a pedal o a brazo	,3														
Conserjes							2,6					1,4			
Empacadores manuales	2,0	2	1,3				1,1	8,8	0,6	4,5	0,70	1,2	2,1	4,1	4,4
Lavadores de vehículos	1,4	0,7	1	1,0		3,5		1,9	1,2			1,3	0,6		
Lavanderos y planchadores manuales	,5				1,5			1,6	1,2					1,5	
Limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros establecimientos	17,1	12,4	20,7	5,6	18,6	22,8	10,8	7,8	18,8	15,2	5,90	12,7	16,1	5,5	8,9
Mensajeros, mandaderos, maleteros y repartidores	,9	8,1	9,1	3,4	4,2	6,9	5,7	5,4	4,1	1,5	0,80	1,4	4,2		
Ocupaciones elementales no clasificadas bajo otros epígrafes	,5														
Peones de carga	6,2	5,3	10,6	2,2	10,5	5,2	4,8	12,3	27,7			11,1	3,9	3,2	2,2
Peones de explotaciones ganaderas	,5														
Peones de jardinería y horticultura	7,6			2,3	0,8					1,5			0,8	1,4	
Peones de la construcción de edificios	6,4	8,7	8,7	2,5	0,7	4,4	15,6	2,5	11,7	12,1	8,40	8,8	9,9	4	21,1

Peones de la industria manufacturera no clasificados bajo otros epígrafes	2,2														
Peones de minas y canteras	,1														
Peones de montaje					0,8			1,9		3		1,2	1,7		1,1
Peones de obras públicas y mantenimiento	,3	0,7			1,7			1,6				0,7	0,2		
Personal doméstico	35,4	36,4	24,5	53,9	31,0	23,4	48,9	30,6	13,7	37,9	76,40	33,4	36	25,4	28,9
Personas que realizan trabajos varios	3,9	0,7	0,5	11,0			0,5								
Porteros, guardianes y afines		10,7	7,8	4,6	15,5	17,5	2,3	10,4	5,2	13,6	3,00	3,6	8,9	2,9	
Recolectores de basura			0,8			0,8	0,6		1,8		0,80	1,3	1,4	0,8	
Trabajador no calificado no especificado		2,9	10,3	3,4		3,5	2,6		3,1		1,50			0,8	
Reponedores de estanterías	3,0														
Vendedores a domicilio y por teléfono					2,2	0,9		6,9				0,3	0,5	0,8	3,3
Trabajadores ambulantes de servicios y afines	,3														
Vendedores ambulantes de productos comestibles		0,6				0,9		3,8	2,9	3		1,4	0,4	2,9	3,3
Vendedores ambulantes (excluyendo de comida)	2,2	2,7	0,7	0,9	2,4	1,7	1		2,6				0,8		
Vendedores ambulantes no especificados		4,5	1,2	3,1		2,6	2	1,0	2,9		2,50	1,3	0,9		

**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016 y Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2do trimestre 2015.

Entre los trabajos no calificados, el del personal doméstico ocupa el primer lugar del Conurbano, con 35,4% de la PEA no calificada, seguido por “Limpiadores y asistentes de oficina, hoteles y otros establecimientos”, con 17,1%. Ambas suman 52,5% de las inserciones de estos trabajadores (aunque es muy probable que estemos hablando casi exclusivamente de trabajadoras, en particular en el personal doméstico).

Esta categoría tiene un comportamiento que en principio resulta sorprendente en los barrios que se estudian: Sólo cuatro de ellos se encuentran por encima de la media del Conurbano, y en tres de ellos esta superioridad es leve; sólo en San Cayetano/San Blas es significativa.

**Tabla 5:** Ocupados no calificados según inserción ocupacionales en categorías: “Personal doméstico” y “Limpiadores y asistentes de oficina, hoteles y otros establecimientos” en %

	Limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros establecimientos	Personal doméstico	Total
2 de Abril	12,4	36,4	48,8
Inflamable	20,7	24,5	45,2
9 de Enero	5,6	53,9	59,5
Federal Echeverría	18,6	31,0	49,6
Federal Varela	22,8	23,4	46,2
22 de Enero	10,8	48,9	59,7
La Esperanza	7,8	30,6	38,4
Las Achiras	18,8	13,7	32,5
Alsina	15,2	37,9	53,1
San Cayetano / San Blas	5,90	76,40	82,3
Costa Esperanza	12,7	33,4	46,1
Independencia	16,1	36	52,1
Unamuno	5,5	25,4	30,9
San Ignacio / La Morita	8,9	28,9	37,8

**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos realizados entre 2011 y 2016.

El recorte de estas dos actividades muestra un comportamiento peculiar respecto del Conurbano, sobre cuyas razones de momento sólo se puede avanzar en supuesto.

Es notable el caso de San Cayetano/San Blas. En trabajos anteriores en los que se ha avanzado sobre una hipótesis acerca de la especialización territorial de los barrios populares (Cabrera 2018, 2019) se analizó el caso de este barrio, en el que la presencia de trabajo vinculado a la construcción incluye a la mayoría de la PEA. Y en cuanto al trabajo no calificado, el 76% se agrupa en “Personal Doméstico”. En este caso el factor explicativo podría residir en la nacionalidad de la mayoría de los habitantes de este barrio, en el que más de la mitad son inmigrantes paraguayos.

El otro caso que resulta llamativo, en el otro extremo, es Las Achiras. En este barrio sólo 13% de los trabajadores no calificados se ocupa como personal doméstico. Sin embargo no puede omitirse aquí el papel ineludible del Mercado Central y la feria La Salada en la composición de la fuerza laboral. Este barrio se encuentra ubicado frente al primero y en las cercanías del segundo, y ya ha sido mencionado por tener casi la mitad de la PEA

inserta en ocupaciones consideradas como “no calificadas”: peones de carga, peones de la industria no calificados en otros epígrafes, limpiadores no domésticos. Todas tareas vinculadas a su emplazamiento geográfico.

#### 4. Consideraciones finales

Hemos ya explicitado el carácter exploratorio de estos primeros resultados que se presentan. Por ello, a modo de reflexiones finales, proponemos algunas cuestiones que, lejos de ser conclusiones definitivas, abren interrogantes y esbozan líneas de investigación que nos proponemos profundizar.

El análisis de las ocupaciones y sus condiciones muestra la preminencia del trabajo informal y no calificado. Pero esto no debe ocultar la heterogeneidad de situaciones que se desarrollan en el mundo del trabajo popular. Es tarea de la investigación territorial el indagar sobre estas características. Recuperamos entonces la necesidad de considerar las particularidades de clase de las ocupaciones, que en muchos casos son específicas de la economía popular y que “se pierden en la traducción” a modalidades de categorías ocupacionales que son propias de otras clases sociales (clases que, a la vez, tienen la capacidad simbólica de definir las taxonomías que estratifican a la sociedad).

Sostenemos la propuesta de mantener una mirada crítica acerca de cómo la academia construye y *enclasar* (Bourdieu) –es decir darle una ubicación de clase– a este sector social. Cuando se analizan las clases sociales o las condiciones de estratificación social, la economía popular cae bajo el homogéneo rótulo de “informal”, situación que reviste a una multiplicidad de situaciones heterogéneas que así se invisibilizan. A esto se suma que muchas de las ocupaciones específicas y características de estos trabajadores no encuentran una traducción adecuada en un sistema de codificación construido desde y para otros mundos del trabajo.

En este contexto, haremos algunos señalamientos que son en realidad esos esbozos señalados:

- El CIUO desagrega las ocupaciones calificadas en 9 categorías (incluyendo la 0), mientras que las ocupaciones no calificadas se aglutinan en 1. Ello uniformiza estas actividades, que cuando se analizan mantienen distancias tan amplias como las que separan a las actividades “calificadas”.
- Se impone la necesidad del análisis por género entre las ocupaciones que predominan en la economía popular.
- Los criterios de la CIUO para la consideración de la condición de calificación no consideran las dificultades de definir sus límites, ya que son pensados

desde una perspectiva de clase. A modo de ejemplo: las ocupaciones vinculadas a la construcción pueden ser calificadas o no. Los peones son no calificados mientras que los “oficiales” son calificados. Pero esta jerarquía no se establece en las condiciones en las que se desarrolla la economía popular, que se define a partir de las necesidades del trabajo a realizar y de la disponibilidad de los trabajadores, que en general no cuentan con estabilidad laboral y que para acceder a ingresos “agarran lo que hay”, por lo que un día son peones y al siguiente realizan tareas propias de oficiales.

- Del mismo modo, otras actividades son consideradas como calificadas porque son pensadas a partir del modo como se realizan en las clases sociales que construyen los criterios clasificatorios. A modo de ejemplo: las niñeras corresponden al Código: “53 Trabajadores de los cuidados personales” – “531 Cuidadores de niños y auxiliares de maestros”. Si consideramos que es una taxonomía jerárquica descendente, el 5 se encuentra en una posición alta en esa jerarquía. Esto es por la suposición de la figura de la niñera equivalente a la de una institutriz, con altas o medias credenciales educativas. En la economía popular esta actividad es la que habitualmente realizan las mujeres para sus propios familiares o vecinos, que habilita la posibilidad de acceder a trabajo mercantil a otras mujeres. En general se trata de adolescentes o jóvenes u otras madres que entran en una especie de “pool” de cuidados. Pero esto no implica calificaciones escolares o laborales en el sentido que entiende CIUO.

En definitiva, el artículo se inscribe en una propuesta que lo excede y a la que espera contribuir: la que sostiene la necesidad de elaborar criterios clasificatorios propios de la economía popular, que brinde herramientas para el análisis de la matriz de actividades consideradas como trabajo por los propios actores y que actualmente se difuma en taxonomías que la redefinen o invisibilizan. Por ello es necesario considerar la elaboración de un “Código clasificador de ocupaciones” de la economía popular que recupere sus especificidades.

<sup>1</sup> En 2011 el equipo estuvo a cargo del relevamiento de campo de 10 barrios populares en siete municipios, al ejecutar un convenio entre la UNDAV y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, con financiamiento del Ministerio de Economía de la Nación. Entre 2012 y 2013 se relevaron 3 barrios del Municipio de San Martín, con el que se firmó un Convenio de Cooperación Mutua, bajo el cual se desarrolló un trabajo de campo que consistió en el relevamiento de tres barrios populares (dos a cargo del equipo de la UNDAV y uno a cargo del Municipio), cuyos resultados son insumo para las actividades académicas del equipo y el diseño de políticas públicas del Municipio. El financiamiento aportado por el equipo provino de la ejecución del UNDAVCyT “La descalificación social en barrios populares del conurbano bonaerense”. Posteriormente, y en cooperación con el Ministerio Público de la Defensa (Oficina Riachuelo) se relevaron los barrios de Campos de Unamuno. Para ello se utilizó el financiamiento provisto por el UNDAVCyT “Entre Cordones: Perspectivas sobre la dinámica regional del Conurbano en la provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Conurbano bonaerense es una de las denominaciones que recibe el conjunto de 24 municipios que rodean la Ciudad de Buenos Aires, conformando dos coronas: el llamado primer cordón que bordea de manera directa a la Ciudad, y el segundo cordón que envuelve al primero.

<sup>3</sup> A título ilustrativo puede mencionarse el caso de Villa Inflamable en el municipio de Avellaneda. En el último censo nacional se le asignó una única censista, a pesar de tratarse de un barrio que cuenta con más de 1500 viviendas y una muy considerable extensión.

<sup>4</sup> Organizaciones como la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) han avanzado en la sistematización de ocupaciones de la Economía popular, que algunos de los trabajos citados en el párrafo de arriba recuperan. Esta taxonomía parte de la condición de la inserción de los trabajadores (sin patrón). Nosotros proponemos el análisis de las ocupaciones de los trabajadores que habitan barrios populares a los que se accede por fuera del mercado inmobiliario formal. Y esto incluye modalidades predominantes trabajadores sin patrón) pero también otras, que incluye a trabajadores asalariados (formales e informales).

<sup>5</sup> Observamos por ejemplo que para dar cuenta de las peculiaridades de la estructura ocupacional de barrios linderos a la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) del municipio de San Martín debe considerarse su emplazamiento y su relación con el recupero de basura. Es así como los desechos se visten nuevamente con ropajes de mercancía al ser vendidos en ferias o comercios, o son reciclados para convertirse en materia prima de la industria manufacturera. Pero también son capaces de proveer bienes de uso: alimentos, ropa, muebles, materiales para construir las viviendas, etc. Por otro lado, no se puede entender el mundo de los trabajadores del barrio Las Achiras, ubicado en el populoso partido de La Matanza, sin tener en cuenta el Mercado Central (frente al cual se emplaza el barrio) o la cercana feria de La Salada. Ni tampoco es posible comprender a los trabajadores de San Cayetano/San Blas (partido de San Miguel) o de 22 de Enero (también en La Matanza) sin considerar al territorio como proveedor de calificaciones laborales.

<sup>6</sup> Nuestro recorte geográfico se define por los barrios donde habitan los hogares, ello implica muchas veces la presencia residual de situaciones de tenencia regulares (pero lo que define la elección es la condición predominante de acceso en las condiciones mencionadas). Esto sucede, por ejemplo, en Independencia (San Martín) y La Esperanza (La Matanza), cuya urbanización combinó loteos populares y tomas organizadas u ocupaciones individuales de tierras.

<sup>7</sup> No afirmamos originalidad en esta pretensión. De hecho, recupera los fundamentos mismos de la sociología que ya ha expresado Durkheim y a los que Bourdieu dedica gran parte de su producción. Pero ciñéndonos estrictamente al estado de la producción de investigación en ciencias sociales y la doxa que sostiene el sistema de reconocimientos y consagraciones, encontramos escasos procesos de investigación que recuperen la unidad de estos momentos.

<sup>8</sup> Sólo hasta cierto punto. La división de este mismo artículo en un apartado metodológico, uno teórico y uno de resultados de la investigación, muestra los límites de las condiciones de posibilidad de producción de quienes somos también producto del campo cuya doxa se pone en cuestión.

<sup>9</sup> Esto no significa una negación de la utilidad de estos indicadores fundamentales para la construcción académica de criterios de estratificación social. Pero es indispensable la meta mirada acerca de su efecto productor de realidad social luego naturalizada.

<sup>10</sup> Recuperamos aquí la distinción entre clases en el papel y clases reales (Bourdieu 2000).

<sup>11</sup> Un referente logra constituirse y mantenerse como tal a partir de un trabajo que requiere el despliegue de numerosas habilidades y actividades desarrolladas en general en condiciones de una precariedad compartida con el resto de los habitantes del territorio que representa: de negociación con sus vecinos, de lectura de las necesidades de los políticos respecto del territorio que ellos están en condiciones de habilitar, de inversión en instituciones sociales tales como el comedor que refuerza y legitima su rol de referente, de sostenimiento de disputas con otros referentes, etc.

<sup>12</sup> Respecto de Santa Rosa, puede plantearse una hipótesis que aporta a la afirmación acerca de la territorialidad de la economía popular. Se trata de un barrio de vivienda social del Programa Federal de Viviendas en el que, de acuerdo a los resultados obtenidos en el relevamiento acerca de las condiciones de vida, se produjo una relocalización de sectores de la población de condiciones precarias. La relocalización implica el alejamiento de aquellas centralidades que proveen medios de acceso a ingresos a través del trabajo mercantil. Ello podría explicar la PEA notablemente baja.

<sup>13</sup> Nos referimos específicamente al momento de la recolección del dato. Se encuentran enormes dificultades para que el respondiente de la encuesta brinde detalles sobre el trabajo de otros miembros del hogar. Esto se debe, muchas veces, al desconocimiento y, otras, a la escasa continuidad de las actividades y a la adaptación de los trabajadores a distintos trabajos, normalmente ingresantes en la categoría “changas”, pero que en la economía popular pierden la condición de eventual. Por ello es frecuente que una descripción de ocupaciones incluya el trabajo de cartoneo, construcción, pintura, etc. Ésta es otra particularidad que debería considerarse en las especificidades de las categorías de codificación, lo cual requiere un análisis más ajustado del mundo del trabajo en la economía popular.

## Referencias bibliográficas

**Bourdieu, P.** (1989) “Espacio social y génesis de clase”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, III (7) 27-55.

**Bourdieu, P.** (2000) *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.

**Bourdieu, P.** (2003) *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.

**Bruno, D. et al. Dodaro, C., Coelho, R., Fernández Galeano, S., Lupi, C., Mistrorigo, V., Quintero, G.** (2016) Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Ciudad de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

**Cabrera, M. Claudia** (2018) “Especialización territorial y enclaves en la economía popular. Aportes para el estudio del mundo del trabajo del Conurbano Bonaerense”. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 8, N° 15/16: 163-180.

**Cabrera M. Claudia** (2019) *Las otras centralidades: la especialización territorial de la economía popular. Aportes para el estudio del mundo del trabajo y el territorio del Conurbano bonaerense*. Ponencia presentada en el IX Congreso ALAST. Julio 2019. Bogotá. Colombia.

**Cabrera, M. Claudia** (2014) “Hoy no se fía, mañana sí. El financiamiento de la vivienda en la economía popular”. En M. Cabrera, & M.Vio (eds.) *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio Editorial: 239-260.

**Cabrera, M. Claudia** (2014) “Entre dos aguas. Tensiones entre la memoria del plan y la ampliación de derechos en la implementación de las políticas sociales en el Conurbano Boanerense”. En M. C. Cabrera, & M.Vio (eds.), *La trama de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio Editorial: 105-142.

**Cabrera, M. Claudia y Vio, Marcela** (2014) “Cuaderno de Bitácora. Los hilos de la economía popular en la posconvertibilidad”. En M. C. Cabrera, & M.Vio (eds.) *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio Editorial: 27-42.

**Cabrera, M. Claudia y Vio, Marcela** (2019) “¿Qué y cómo se financia la economía popular? Aportes de la investigación territorial en el Conurbano bonaerense”. En A. Garcia, & P.Rosa (eds.), *Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial El Zócalo: 153-175.

**Castel, R.** (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

**D'Angelo, A.** (2017) *Las estrategias de financiamiento de la economía popular para la producción del hábitat en la posconvertibilidad. Una indagación en Campo Unamuno en el partido de Lomas de Zamora del Conurbano Bonaerense*. Buenos Aires: Tesis de Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. FADU. UBA.

**Fernández Mouján, L., Maldovan Bonelli, J., & Ynoub, E.** (2018) *Debates, alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: la CTEP, una nueva experiencia sindical*. Ciudad de Buenos Aires: Umet.

**Gago, V.** (2016) "Diez hipótesis sobre las economías populares". *Nombres. Revista de Filosofía* 30:179-200.

**Hadad, I., & Fumero, R.** (2017) "Más allá del ingreso: lógicas y sentidos del consumo financierizado". En E. Pérsico, F. Navarro, M. Navarro, A. Geandet, A. Roig, & P. Chena *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue: 123-137.

**Maldovan Bonelli, J.** (2018) *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Ciudad de Buenos Aires: UMET.

**Natalucci, Ana y Morris, M. B.** (2019) "¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017)". *Astrolabio* (23): 169-197.

**Portes, A.** (1995) *En torno a la informalidad: ensayo sobre la teoría y la medición de la economía no regulada*. México: Porrúa.

**Roig, A.** (2015) "Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular". *Programa de Desigualdad y Democracia*. Santiago de Chile: Fundación Heinrich Böll.

**Vio, Marcela** (2014) "Mundo Desecho. Economía popular y basura en la posconvertibilidad". En M. Cabrera, & M.Vio (eds.) *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio:207-238.

**Wilkis, A.** (2013) *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Buenos Aires: Paidós.

**Wilkis, A.** (2014) "Sociología del crédito y economía de las clases populares". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (2): 225-252.

## **Fuentes**

**Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)** *Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008 (CIUO-08)* Buenos Aires.

**Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)** *Encuesta Permanente de Hogares 2º trimestre 2015*. En <http://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>

## **Cómo citar este artículo:**

**Cabrera, M. Claudia** (2020) “¿De qué se ocupa la economía popular del Conurbano bonaerense?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 373-399



# Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019

*Shaping and reshaping public policies for the promotion of Popular and Solidary Economy at the national level, 2015-2019*

## **María Victoria Deux Marzi**

Magister en Economía Social (UNGS)  
y Doctora en Ciencias Sociales (UBA)  
Docente e investigadora, UNR  
y becaria post doctoral CONICET  
Coordinadora del Observatorio de  
las Políticas Públicas de la Economía  
Popular y Solidaria (OPPEPS)  
mvictoriadeux@gmail.com

## **Resumen**

En el presente artículo nos proponemos reconstruir y analizar las configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en el Estado nacional entre 2015 y 2019. Para ello, en primer lugar nos dedicamos a los *organismos públicos* que gestionan políticas para la EPS, tal como se los relevó entre septiembre de 2017 y noviembre de 2018. En segundo lugar, analizamos las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, esto es, los *programas* implementados para la EPS, destacando los destinatarios a los que se orientan y las principales modalidades de intervención. Todo ello, nos permitirá construir una mirada de conjunto sobre el sentido de las intervenciones del Estado nacional para la EPS en el período en estudio.

## **Fecha de recepción:**

13.7.19

## **Fecha de aceptación:**

30.10.19

**Palabras clave:** economía popular - economía social - políticas públicas - Administración Pública Nacional - Argentina

### **Abstract**

*This article focuses on public policies devoted to the Popular and Solidary Economy (PSE) at the national level as well on the government agencies dealing with them. Following an introduction to the subject, we devote our attention to these agencies, as they were relieved between September 2017 and November 2018. Subsequently we analyze the specific policy interventions on this matter -namely policy programs implemented on PSE, highlighting the recipients to whom they are addressed and the main modalities of government interventions. This approaches enable us to build an overall picture of the scope and meaning of government interventions on this subject during the time span covered by our work.*

**Key-words:** *popular economy - social economy - public policies - National Public Administration - Argentina*

## **Introducción**

En las últimas décadas comenzaron a resonar en Argentina y en América Latina experiencias que se identifican como de *economía solidaria, economía social, economía popular, economía comunal, economía de la solidaridad*, etc. Estas varias formas de denominación han dado lugar a un extenso debate académico cuyos antecedentes datan de mediados del siglo XIX en Europa a partir de los trabajos de Saint-Simon, Owen, Fourier y también de algunas corrientes del marxismo.

Uno de los aspectos de este debate, que al mismo tiempo contribuyen en la definición del campo, refiere a su composición. En líneas generales, en Argentina usualmente se incluye a las organizaciones de la llamada “*economía social tradicional*” y a las nuevas formas de trabajo autogestivo, asociadas con la *economía social* o *solidaria* y, más recientemente, con la *economía popular*.

Los orígenes de las cooperativas y mutuales que conforman la economía social tradicional en Argentina se remontan a finales del siglo XIX, acompañadas por una fuerte impronta de organizaciones sindicales y sociales que buscaban defenderse o autonomizarse de la inseguridad de las condiciones de trabajo generadas por el capitalismo. En la década de 1970 se institucionalizaron y regularon ambas formas organizativas, y se

crearon dos organismos nacionales encargados de su promoción, fiscalización y control: el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) y el Instituto Nacional de Acción Mutual, actualmente unificados en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). En las últimas décadas del siglo XX, el ritmo de creación de las cooperativas, y específicamente las de trabajo, aumentó notablemente como resultado de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y la implementación de programas sociales que promovían su conformación como un instrumento eficaz para la creación de empleo y el estímulo a la participación colectiva.<sup>1</sup>

Por otra parte, las nuevas formas de *economía social* o *solidaria* comprenden diversas iniciativas individuales o asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en tiempos de crisis económica y social, mayoritariamente como estrategias para hacer frente a la falta de empleo asalariado. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, los emprendimientos individuales, familiares y asociativos, redes de trueque, empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores, ferias y mercados en los que se comercializan los productos de los emprendimientos, cooperativas de base tecnológica o intensivas en conocimiento conformadas por profesionales que eligen la autogestión como una forma de trabajo alternativa al empleo asalariado en relación de dependencia.

A su vez, en los últimos seis años la denominación *economía popular* adquirió fuerte presencia en el ámbito público, especialmente a partir de la conformación de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CETEP) en 2013 y de la aprobación de la Ley 27.345 en 2016 de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la Economía Popular”, impulsada por esta y otras organizaciones de trabajadores desocupados, informales o por cuenta propia. Si bien los trabajadores de estas organizaciones pueden no estar asociados para trabajar y producir, sí lo hacen con fines reivindicativos y organizativos. Se trata de una categoría que “reúne a quienes suelen ser definidos como ‘precarios’, ‘externalizados’ o trabajadores ‘de subsistencia’, un sector de la clase trabajadora cuyos medios de producción están a su alcance, y por tanto desde la óptica de la organización tienen la posibilidad de auto-organizarse” (Fernández Álvarez 2016: 73).

Tomando en cuenta estas definiciones y la reciente irrupción en el ámbito público de la economía popular como un actor económico organizado e institucionalizado, en este trabajo nos referiremos a la Economía Popular y Solidaria (EPS), como un sector que reúne a los trabajadores auto-organizados para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana, ya sea en el marco de las instituciones propias de la economía social tradicional o de las nuevas políticas e instituciones de economía social, solidaria o popular. Asumir una denominación común a todas las experiencias, incluyendo en la EPS iniciativas de trabajo autogestivo sean o no asociativas, no nos lleva a desconocer la complejidad y diversidad de este campo de prácticas, sino que nos permite poner el foco en las necesidades y problemas comunes, y por lo tanto en las estrategias y políticas que se despliegan o se requieren para su resolución.

Otro de los principales debates que tensionan al campo de la EPS refiere al sentido y los alcances de las trayectorias empíricas y su institucionalización. Pues ambos –sentidos y alcances– modelan y proyectan determinadas definiciones acerca del tipo de políticas de promoción que se realizarán. Advirtiendo el riesgo que implican las clasificaciones polares, Hintze (2010) identifica dos orientaciones “extremas” de las políticas de promoción de la EPS. Por un lado, menciona a las políticas centradas en la promoción del autoempleo como medio para la autosustentación a través de emprendimientos (individuales o asociativos) conformados especialmente por población vulnerable, excluida del mercado de trabajo. En el otro extremo, reconoce un conjunto de políticas basadas en enfoques *socioeconómicos* (Coraggio 2007) que plantean la posibilidad de construir relaciones y formas de trabajo distintas a las propiamente capitalistas. Entre ambos “tipos” de políticas se encuentran una amplia gama de intervenciones que se aproximan más o menos a algunos de estos extremos, cuyos potenciales para incidir en el desarrollo social y productivo de las estrategias de EPS.

Las políticas públicas son aquí identificadas, en un nivel analítico, como el “elemento dinámico” de los acuerdos plasmados en instituciones; incluimos en ellas a las acciones y omisiones (Oszlak y O’Donnell 1976) del accionar de actores estatales y de la sociedad civil. Así, el estudio de las políticas públicas constituye una manera particular de observar el Estado, las clases y grupos o coaliciones políticas “en movimiento” (Oszlak y O’Donnell, 1976), a través del análisis del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

En esta línea y siguiendo a Madoery (2016) proponemos analizar las políticas “más allá del juego institucional”, como el conjunto de prácticas tendientes a producir, conservar o transformar un orden social en el que conviven proyectos sociales en disputa. Es por ello que algunos autores se refieren a la “co-construcción” de las políticas e instituciones de la Economía Social y Solidaria (Mendell 2007), enfatizando que se trata de un proceso pluriactoral y dinámico, donde son tan importantes el liderazgo y la fuerza política como la creación de alianzas, la conformación de redes y el diálogo continuos. Entonces, si las políticas de EPS “hacen sociedad” (Grassi 2003), ellas expresan la medida en que una sociedad se aleja o se acerca del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros, incluyendo la capacidad de protección de los mismos; y según sean los objetivos y aspiraciones que las alienten, contribuirán a modelar distintos modos y condiciones de reproducción de la vida.

Un paso previo a este tipo de reflexión es el diagnóstico de lo existente, identificando los organismos donde las políticas se asientan. Con este propósito, en trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi, 2007; Hintze, Deux Marzi y Costa, 2010) constatamos que en todas las provincias de Argentina existían organismos dedicados a la EPS. En 2010, un poco más de la mitad de estos organismos (el 56%) orientaban su accionar a la *economía social tradicional*, asumiendo el control y fiscalización de cooperativas y mutuales en todas las provincias del país, CABA y en el nivel nacional representado por el Instituto Nacional

de Asociativismo y Economía Social (INAES). Las políticas dedicadas a promover y fortalecer otro tipo de organizaciones basadas en nuevas formas de trabajo asociativo autogestionario (emprendimientos, ferias, empresas recuperadas, etc) si bien tenía un desarrollo incipiente, en pocos años (desde 2003 hasta la fecha del estudio en 2010) se habían establecido en 3 organismos del gobierno nacional y en 14 provincias del país. En el contexto post-crisis de 2001-2002, signado por altos niveles de desempleo y pobreza, y en especial a partir de 2003, se dio un proceso de crecimiento explosivo de los organismos dedicados a estas nuevas formas de (auto)empleo, y sus políticas estuvieron principalmente orientadas a atender las necesidades de trabajo e ingresos (Hopp 2013). Luego de esta primera manifestación exponencial el número de organismos y programas continuó en aumento, como muestran los resultados del relevamiento que presentamos en este artículo.

En este escenario y a pesar de la relevancia que en los últimos años ha adquirido la EPS en sus diferentes expresiones, aún no existe un ámbito de relevamiento y análisis sistemático de estas intervenciones públicas (estatales y de las organizaciones sociales) orientadas a la promoción del sector, ni un campo consolidado de investigación crítica sobre los efectos de las políticas públicas sobre las fuentes de trabajo e ingresos por ellas generadas. Por estos motivos, este trabajo presenta los primeros resultados de una investigación mayor, que institucionalizamos como *Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria*, en la búsqueda de construir un ámbito de información y reflexión acerca de las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina, en el período 2015-2019.

En el presente artículo nos proponemos reconstruir el mapa de organismos públicos nacionales que gestionan políticas para la EPS y caracterizar las políticas y programas que llevan adelante. Para ello, y retomando la tradición de trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi, 2007, 2011), comenzamos preguntándonos por el lugar de la estructura organizativa del gobierno nacional en el que se encuentran las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria (EPS). Ello significa, en primer lugar, poner la mirada donde las intervenciones se generan y asientan, y en segundo lugar, reconocer los procesos de institucionalización de las políticas. En el marco de la estructura organizativa del Estado, la importancia y visibilidad de las intervenciones y los recursos de los que disponen, guarda relación con la jerarquía institucional de los organismos que las implementan y con el sector del estado en el que se inscriben (economía, producción, desarrollo social, por ejemplo).

Seguidamente nos preguntamos acerca de las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector. Con ello buscaremos reconocer los sujetos a los que se destinan los programas de EPS, las herramientas que ponen a disposición y el objeto sobre el que se proponen intervenir. Entendemos por programa al conjunto de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema (Chiara, Di Virgilio 2009). Ello nos permitirá reconocer el

sentido que desde el Estado nacional se atribuye a la EPS, y el perfil predominante de las intervenciones para el sector.

El relevamiento en que se basa este trabajo<sup>3</sup> ha sido realizado recurriendo primordialmente a fuentes secundarias. Para ello relevamos las páginas web de todos los organismos públicos nacionales vinculados con la EPS. Cuando la información obtenida por estas vías resultó insuficiente, se la complementó con partes de prensa, noticias institucionales y notas periodísticas y documentos oficiales. Recurrimos también a fuentes primarias para validar y ampliar la información previamente obtenida. Con este propósito, entrevistamos a responsables de las áreas y unidades organizativas vinculadas con la EPS, y a informantes claves cuando no pudimos acceder a los funcionarios o autoridades.

La información relevada refleja dos momentos de los organismos públicos nacionales de EPS y sus políticas: septiembre de 2017 y noviembre de 2018. La decisión de reiterar el relevamiento estuvo fundada en los profundos cambios ocurridos en los organismos de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>4</sup> durante el segundo año de este estudio. Esos cambios fueron especialmente motivados por dos hechos particulares: la sanción del Decreto N° 174/2018 de marzo de ese año, por el cual se aprobó el “Organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada” y con el que el gobierno buscó reducir el gasto fiscal a partir del achicamiento del aparato estatal, y la implementación en el mes de junio de un nuevo “plan de ajuste” enmarcado en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional por el cual Argentina se comprometió a llevar adelante una “política de austeridad” (institucionalizada a través del Decreto N.º 801/18 de septiembre de este año). A la fecha en que se escribe este artículo, los organismos públicos de EPS y sus intervenciones siguen mutando, aunque contradictoriamente a lo anunciado, ello no significa que se reduzca su número ni que cesen las designaciones de funcionarios a cargo. Como veremos más adelante, la reestructuración del estado y las designaciones transitorias se están convirtiendo en sello de la actual gestión.

A esta singularidad atribuimos algunos de los límites de este relevamiento: estamos analizando y caracterizando organismos y políticas en permanente transformación. Al mismo tiempo, ubicamos otras limitantes del análisis derivadas de la propia metodología de abordaje: estamos relevando aquello que los documentos –y los integrantes– de los propios organismos *dicen* respecto de sus objetivos, los destinatarios de sus políticas, las herramientas y programas que gestionan.

Cabe destacar que no todas las políticas analizadas, con orientaciones muy diferentes, dirigen explícitamente sus acciones hacia la promoción de los mismos sectores, aunque definan sus destinatarios o pongan a disposición herramientas que pueden ser utilizadas por aquellos/éstos para sus propios fines y propósitos. Por este motivo hemos incluido en este relevamiento bajo la denominación EPS tanto a aquellos organismos

y programas que, incluso sin identificarse con esta y otras denominaciones similares, orientan sus acciones a todos o algunos de los sujetos que la componen. Con ello nos referimos a las organizaciones asociativas (constituidas formalmente, como cooperativas o mutuales, y a los emprendimientos asociativos sin personería jurídica) y a las entidades de apoyo a la EPS (como las incubadoras y las organizaciones sin fines de lucro que asisten, financian y promueven el desarrollo de emprendimientos y organizaciones autogestivas, incluidos en lo que en América Latina se denomina economía social o solidaria); a los *emprendimientos* individuales y familiares (típicos de la economía popular), desarrollados en ámbitos urbanos, y aquellos impulsados por agricultores familiares. Finalmente, cabe aclarar que las intervenciones que se identifican con la economía popular definen prioritariamente la población a la que se orientan en términos de su vulnerabilidad social y económica, aunque esto también aparece en algunos programas orientados a lo asociativo y autogestionario.<sup>5</sup>

Siguiendo estos criterios de análisis, en el siguiente apartado nos dedicamos a los organismos públicos que gestionan políticas para la EPS, tal como se los relevó en el periodo indicado. Ello nos llevó a poner la mirada en la estructuras del Estado donde las intervenciones se generan y asientan, en los cambios ocurridos en ese periodo y en sus efectos en los procesos de institucionalización de las políticas. A continuación analizamos las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, esto es, los programas implementados para la EPS, destacando los destinatarios a los que se orientan y sus principales modalidades de intervención (formación y capacitación; asistencia técnica; financiamiento; fortalecimiento institucional, entre otras). Todo ello, nos permitió construir una mirada de conjunto sobre el sentido de las intervenciones del Estado nacional para la EPS.

## **Los organismos públicos de promoción de la Economía Popular y Solidaria**

El propósito de mapear las políticas para la EPS nos coloca frente a un primer interrogante: *¿en qué lugar de la estructura organizativa del gobierno nacional se encuentran las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria?*

En la búsqueda de las posibles respuestas, situamos la mirada en la estructura de la APN en noviembre de 2018, y reconstruimos sintéticamente los principales cambios producidos en el período estudiado (septiembre de 2017 - noviembre de 2018), especialmente a partir de la sanción de los Decretos N° 174 y 801 ambos de 2018. Si bien acotamos el período de relevamiento a 14 meses, no desconocemos que desde el inicio de la actual gestión de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015 las políticas e intervenciones para la EPS experimentaron modificaciones y reestructuraciones; situación que a esta altura de los acontecimientos se está convirtiendo en una “marca de época”, como señalamos en la introducción.

Una de las medidas con mayores repercusiones en la estructura de la APN fue la fusión de Ministerios, algunos de ellos vinculados con políticas para la EPS y los sectores sociales más vulnerables, como eran el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó a ser parte del ahora llamado Ministerio de Producción y Trabajo, y el Ministerio de Salud, que se reubicó como Secretaría de Gobierno bajo la órbita del actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Decreto N° 801/18). Como resultado de esta reestructuración, las intervenciones orientadas a la EPS se ubican predominantemente en cabeza de dos Ministerios: el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS); y el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) que recientemente aunó las áreas de trabajo y agroindustria a la de producción, bajo la forma de Secretarías de Gobierno de Trabajo y Empleo y Secretaría de Gobierno de Agroindustria, respectivamente. En tercer lugar, identificamos un único programa radicado en un organismo diferente a los anteriores, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Se trata del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, con características singulares y de fuerte impacto en las universidades nacionales. A él haremos referencia en el apartado donde nos enfocamos en las intervenciones para la EPS.

Así, a fines de 2018 el MSyDS contaba con un área específicamente orientada a la EPS, la Secretaría de Economía Social, compuesta por 3 Direcciones Nacionales, 9 Direcciones y 20 Coordinaciones, además de los dos organismos desconcentrados, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). Asimismo, reunía a la mayoría de las intervenciones para el sector (15 programas), 11 en cabeza de la Secretaría, 3 a cargo del INAES y 1 de CONAMI. Por su parte, en el MPyT las unidades organizativas no se denominan en referencia a la EPS aunque pueden reconocerse tres grupos de organismos e intervenciones según los sujetos a los que se orientan: (i) los dedicados a emprendimientos, encabezados por la Secretaría de Emprendedores y PyMEs de la que dependen 8 unidades organizativas destinadas a promover el emprendedorismo a partir de la implementación de 3 programas; (ii) los organismos e intervenciones vinculados con el trabajo en unidades productivas autogestionadas y de Economía Popular, de la Dirección de Empleo, que si bien no cuentan con unidades organizativas específicamente dedicadas a la EPS, implementa dos programas destinados a esta población; (iii) los organismos e intervenciones de apoyo a la agricultura familiar y emprendedores rurales, a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, que reúnen 5 unidades organizativas orientadas a esta población y dos programas. Estas tres áreas guardan relación con la anterior organización ministerial, en tanto, la primera, dedicada a la promoción del emprendedorismo, estuvo tradicionalmente a cargo de la cartera de Producción, y las dos últimas correspondían a la cartera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Agroindustria respectivamente, como sintetiza el siguiente cuadro (Cuadro 1 en el Anexo).

Por su parte el Cuadro 2 del Anexo resume la cantidad de unidades organizativas dedicadas a la EPS en septiembre de 2017 y noviembre de 2018, según el sector del estado al que pertenecen. Como se observa, contrariamente a la intención de “achicamiento” declarada por las medidas de reestructuración, las unidades organizativas dedicadas a la EPS crecieron cuantitativamente, al igual que toda la estructura de la APN.<sup>6</sup> Este crecimiento absoluto en el conjunto de organismos se explica por el aumento relativo de las unidades organizativas de las áreas de desarrollo social y de producción, específicamente aquellas coordinadas por la Secretaría de Emprendedores y PyMes. Las dependencias de del área de desarrollo social dirigen sus acciones a una amplia diversidad de sujetos de EPS comprensiva de las personas en situación de vulnerabilidad social, los emprendedores familiares, las organizaciones asociativas y las entidades de apoyo a la EPS. En términos cuantitativos pasaron de 29 en 2017 a 35 en noviembre de 2018, aunque a la vez perdieron jerarquía institucional, como veremos más adelante. En el área de producción, el incremento en el número de unidades organizativas se dio exclusivamente en el marco de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs, como ya mencionamos, cuyas acciones para la EPS se enfocan en el apoyo a emprendedores. En términos cuantitativos pasaron de seis a nueve, crecimiento que también estuvo acompañado por la desjerarquización de las unidades organizativas preexistentes.

Por otra parte, las reducciones se manifiestan en las áreas dedicadas a la agricultura familiar y al trabajo autogestionado y de la economía popular. Los organismos que más se redujeron fueron los dedicados a la agricultura familiar, al pasar de diez unidades organizativas en 2017 a cinco en noviembre de 2018. Asimismo, el sector del Estado dedicado a los trabajadores autogestionados y de la economía popular también perdió institucionalidad al desintegrarse la subsecretaría dedicada al “sector social de la economía”, y reubicar las intervenciones para esa población bajo la órbita del sector de la producción, tradicionalmente focalizado en la promoción del emprendedorismo.

En lo que refiere a la jerarquía institucional, el cuadro 3 del Anexo es ilustrativo de la desjerarquización de la EPS dentro de la APN. Ello se produce por tres movimientos simultáneos: la supresión de algunas unidades organizativas de mayor jerarquía (una Secretaría y dos Subsecretarías), el corrimiento de nivel de unidades organizativas preexistentes, lo que implicó el reemplazo de Subsecretarías, Direcciones Nacionales y Direcciones de nivel por reparticiones análogas de menor jerarquía,<sup>7</sup> y la creación de 23 Coordinaciones, en algunos casos en reemplazo de las Direcciones. Al mismo tiempo, el cuadro registra la desaparición del INTI del conjunto de organismos desconcentrados a partir de la desintegración del área específica orientada a la economía popular.

Como resultado, a fines de 2018 la estructura organizativa de la APN dedicada a la EPS tiene mayor tamaño y menor jerarquía que el año anterior, al tiempo que se concentra en cabeza de dos Ministerios. El nombramiento de funcionarios y puestos directivos no

cesó con la reestructuración impulsada por el decreto del mes de marzo, ni las fusiones y ajustes impulsadas desde junio e institucionalizadas en septiembre. Por el contrario, las designaciones transitorias continúan a la fecha en que se escribe este artículo, convirtiéndose en la marca característica de un modelo de gestión altamente cambiante. Consecuentemente, los circuitos administrativos por los que transitan los expedientes de los diferentes programas se ven interrumpidos como efecto de estos cambios y nombramientos. Según las entrevistas realizadas en 2017 y las consultas reiteradas hacia fines de 2018 la suspensión de los procedimientos que “mueven” los expedientes de un área a la siguiente alcanzaba a seis meses en el caso del MSyDS. Todo ello va coagulando un proceso de institucionalización de la EPS en el Estado nacional que pierde jerarquía al tiempo que gana complejidad burocrático-administrativa, asentado en un modelo de gestión altamente cambiante, con permanentes designaciones de directivos y sucesivas interrupciones de los circuitos administrativos, como resultado de dichos cambios.

### **Las intervenciones para la promoción de la EPS**

En este apartado nos dedicamos a las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, reconociendo los sujetos a los que se destinan, las herramientas que ponen a disposición, los objetos de intervención y los propósitos que los inspiran. A diferencia de lo que ocurre con la estructura de la APN dedicada a la EPS, los programas no han experimentado grandes cambios durante el periodo tomado en consideración, con las excepciones que mencionaremos seguidamente. Por estos motivos, considerando que el número de programas dedicados a la EPS no se ha modificado sustantivamente y reconociendo que la información a la que pudimos acceder no nos permitió registrar otro tipo de cambios, como los que ocurren en el diseño e implementación de estas intervenciones, en este apartado nos referimos a las características de las intervenciones en septiembre de 2018.

No fueron numerosos los cambios en los programas para la EPS durante 2018. Unos pocos dejaron de implementarse mientras que otros se unificaron bajo el denominado “Hacemos futuro”. Dentro del primer grupo relevamos el programa Nodos de Innovación Social, a cargo de la ya disuelta Dirección de Innovación Social, de la Secretaría de Emprendedores y PyMES del Ministerio de Producción y Trabajo. Este programa brindaba asistencia técnica para mejorar las capacidades productivas del territorio, a partir de la conformación de entramados productivos integrados por emprendedores y productores de EPS. Al mismo tiempo, el recorte en las estructuras del estado dedicadas a la agricultura familiar se tradujo en algunos casos en la suspensión de intervenciones y programas. En particular, a fines de 2017 se cerraron 880 grupos de Cambio Rural pertenecientes al ex Ministerio de Agroindustria dedicados a los agricultores familiares en transición a la capitalización, “para concentrar las intervenciones de este área del Ministerio en los productores capitalizados y en las PyMES”<sup>8</sup>. A comienzos de 2018, el programa de Tecnología Industrial para

la Agricultura Familiar del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) quedó suspendido, luego del vaciamiento del área que lo implementaba.<sup>9</sup> Finalmente, otro gran golpe para la agricultura familiar tuvo lugar en junio de ese año, cuando el ya disuelto Ministerio de Agroindustria confirmó el fin del Monotributo Social Agropecuario, herramienta impositiva y de protección social, creada en el año 2009 con el objetivo de formalizar la comercialización de los agricultores familiares, garantizándoles a su vez el acceso a una Obra social y aportes previsionales, sin costos para los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

Por otra parte, a comienzos de 2018, se crea en la órbita de la Secretaría de Economía Social del MSyDS el programa Hacemos Futuro, que unifica los anteriores Argentina Trabaja, Desde el Barrio y Ellas Hacen. No solo se trata de la fusión de intervenciones sino también, y principalmente, de un cambio en su rumbo y orientación: el nuevo programa se separa de las acciones de Economía Social (explicitado tanto en la normativa como en el sitio web del Ministerio), enfatiza la formación laboral para fomentar la empleabilidad y la cultura del trabajo de los destinatarios, y elimina la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en el marco del programa. El nuevo programa sigue ofreciendo una transferencia condicionada de ingresos, pero en este caso la contraprestación ya no implica el trabajo colectivo en una cooperativa sino la terminalidad educativa primaria y secundaria, la formación integral, y la actualización anual de información del destinatario.

En lo que sigue del apartado nos ocuparemos de las intervenciones que continúan vigentes, y del recién presentado Hacemos Futuro. Para ello, en el siguiente cuadro sintetizamos los 23 programas relevados y sus destinatarios, organizados según el sector del Estado en el que se inscribe el organismo que encabeza su implementación.

Una revisión de los programas para la EPS por el sector del Estado que los ejecuta nos muestra que el sector social concentra la mayoría de los programas (15), todos a cargo del MSyDS y sus organismos desconcentrados. Entre sus destinatarios identifican una amplia heterogeneidad de situaciones que van desde cooperativas, mutuales y entidades de apoyo a la EPS (como las Incubadoras), hasta personas en condiciones de vulnerabilidad social (Cuadro 4 en el Anexo).

El sector dedicado a la producción reúne siete programas, tres de ellos a cargo de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del MPyT. Ellos definen sus destinatarios prioritariamente en términos de emprendedores y PyMEs, aunque una de sus líneas de acción incluye a las cooperativas. Otros dos programas, surgidos en la órbita del anterior Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social hora fusionado con el sector de la producción, se orientan a organizaciones de trabajadores y productores asociados, ya sea que provengan de procesos de recuperación de empresas, de cooperativas creadas en el

marco de programas sociales, o como emprendimientos integrantes de organizaciones y movimientos sociales. Los únicos dos programas que permanecen vigentes para la agricultura familiar y los emprendedores rurales son los concursos de proyectos de jóvenes llamados “Agroemprende”, realizados eventualmente y en algunas provincias del país, y el programa Prohuerta, que incluye entre sus destinatarios a la población urbana y periurbana en condiciones de vulnerabilidad social. Ya nos referimos en el apartado anterior al programa Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Se trata de un programa diferente a los anteriores, en primer lugar porque es la única intervención para la EPS en el ámbito de la educación, y al mismo tiempo porque financia proyectos de economía social y solidaria en las Universidades en vinculación con entidades del sector.

El cuadro 5 del Anexo muestra distribución de los programas de acuerdo a sus destinatarios. Trece programas (casi el 60% del total) están destinados a organizaciones asociativas, esto es, agrupaciones de personas que se asocian para trabajar, producir, comercializar, auto-proveerse de servicios, infraestructura, etc. de manera estable, formalizadas bajo la figura de cooperativas o mutuales, o de carácter informal. Ocho intervenciones (36%) se orientan a la promoción de emprendimientos individuales o familiares urbanos, considerados como estrategias individuales de autoempleo. Les siguen los programas orientados a las entidades de apoyo a la EPS (cuatro programas) como las universidades, las incubadoras, las organizaciones sin fines de lucro que brindan capacitación, financiamiento, entre otros servicios. Finalmente, dos programas se orientan a los emprendedores y productores rurales y el mismo número a personas en situación de vulnerabilidad social (representan el 9% cada uno).

Luego de este repaso cuantitativo de las intervenciones para cada tipo de sujeto de la EPS es importante hacer dos observaciones puntuales. En primer lugar, si bien los sujetos asociados reciben una mayor cantidad de intervenciones, en términos de la cobertura de los programas, las dos intervenciones orientadas a la población en situación de vulnerabilidad social –los programas Hacemos Futuro y Proyectos socioproductivos comunitarios– reúnen a la mayor cantidad de destinatarios.<sup>10</sup> En segundo lugar, notamos que en un sentido opuesto al de los agricultores familiares, que han perdido protagonismo en el período analizado, en los últimos años viene cobrando fuerza un nuevo sujeto destinatario de estas políticas: las entidades de apoyo a la EPS. Se trata de organizaciones, redes, movimientos y universidades que participan en la implementación de estas políticas brindando financiamiento, capacitación y/o asistencia técnica a emprendimientos individuales o asociados. Algunos programas se implementan “de hecho” a partir de la actuación de este tipo de organizaciones, como es el caso del programa “Proyectos productivos comunitarios” (conocido como “Salario social complementario” dirigido a integrantes de la economía popular) en el que las organizaciones del sector y movimientos actúan representando a los sujetos destinatarios. Otros, prevén la “mediación” de estas entidades desde su diseño, como es el caso del programa “Incubadoras sociales”,

que promueve el fortalecimiento de unidades productivas vulnerables a partir de la actuación de entidades de apoyo a la EPS que ofician de incubadoras, el “Plan Nacional Creer y Crear”, destinado a organizaciones asociativas y redes que trabajen con al menos cien productores o cincuenta unidades productivas de la EPS y tengan proyectos estratégicos en marcha, y el programa “Innoves”, destinado a organizaciones que se proponen potenciar la EPS.

En lo que refiere a las modalidades de intervención impulsadas por estos programas, predominan en términos cuantitativos los que brindan financiamiento a través de créditos o subsidios (doce programas) y los que dan asistencia técnica (once programas). En ambos casos se orientan predominantemente a fortalecer la producción o la comercialización, incluyendo el programa de transferencia condicionada de ingresos que financia a unidades productivas a través del pago de un “salario social complementario”. Los programas de formación y capacitación (seis) se orientan tanto a fortalecer las capacidades y herramientas para el trabajo como a brindar específicamente herramientas para la comercialización. Uno de ellos (“Hacemos Futuro”) consiste en una transferencia de ingresos condicionada a la participación de los destinatarios en dos instancias de formación, para la terminalidad educativa y de formación integral. Finalmente, en la categoría “otros” incluimos dos programas que se diferencian de los anteriores: los Fondos de educación y promoción cooperativa y mutual que promueven la economía social “tradicional” con herramientas para el fortalecimiento institucional, y el Monotributo social que brinda protección social a los sujetos que se inscriben como efectores de desarrollo local y economía social (véase Cuadro 6 en el Anexo).

Este breve recorrido por las principales modalidades de intervención de las políticas para la EPS muestra que las principales herramientas de promoción que implementan se restringen a un repertorio clásico conformado por fuentes de financiamiento, asistencia técnica y formación, implementadas predominantemente de manera excluyente (solo ocho programas combinan más de una modalidad de intervención). En conjunto, promueven abordajes parcializados que se enfocan en determinados aspectos o problemas de las organizaciones e iniciativas de la EPS, siendo mayoritarios los que se ocupan de asistir a la producción o a la comercialización.

Ello nos ubica ante la pregunta por el objeto de intervención directa de estos programas, esto es, ¿sobre qué aspectos de la EPS se proponen actuar estas intervenciones? En términos generales, podemos decir que el objeto fundamental de las intervenciones sociales son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de las personas, específicamente la protección ante el riesgo ocasionado por la dependencia de los individuos de los ingresos laborales (Danani 2009). Pero ¿cuáles son los aspectos específicos sobre los que buscan intervenir las políticas para la EPS? (Cuadro 7 en el Anexo).

En esta dirección, advertimos que nueve programas intervienen en relación a las condiciones para la producción, ya sea proveyendo directamente las materias primas e insumos, como el programa “Prohuerta” o brindando financiamiento para estos fines, así como también para la capitalización, la constitución de un fondo de trabajo u otros requerimientos asociados con la actividad productiva propiamente dicha. Las condiciones para la comercialización son el objeto de intervención específica de cuatro programas, que buscan promover las compras de productos de la EPS, la conformación de una marca identificatoria, y el apoyo para la creación de espacios y estrategias de comercialización. Por otra parte, otros cuatro programas se enfocan en las *capacidades y conocimientos para el trabajo*, ya sea en relación a la producción, como los programas “Innoves”, “Cursos y Capacitación” y “Red de Mentores”, o para el desarrollo integral de los sujetos, como es el caso del programa “Hacemos Futuro” que busca “empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos de capacitación integral...” (MSyDS, Resolución 96/2018).

Sólo dos programas se proponen intervenir en relación a las condiciones de trabajo, y lo hacen a través de la provisión de un “salario social”, en un caso, y de la implementación de un régimen tributario y de seguridad social, en el otro. Finalmente, los Fondos de Educación y promoción de cooperativas y mutuales se ocupan de promover y consolidar estrategias de integración cooperativa y mutual respectivamente, para fortalecer los vínculos institucionales dentro de este sector tradicional de la EPS.

Los programas Trabajo Autogestionado y la línea Entramados Productivos Locales del Programa de Empleo Independiente –ambos creados en la órbita del anterior Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– definen un objeto de intervención comprensivo de diversos aspectos y necesidades vinculadas con la producción, la comercialización y el trabajo autogestionado. En este sentido, se separan y diferencian de las demás intervenciones porque definen un objeto de intervención de fronteras amplias que incluye estrategias de formación para el trabajo, financiamiento y asistencia técnica para la producción, la comercialización y la conformación de entramados productivos, el apoyo y asistencias para mejorar las condiciones de trabajo e higiene y, en el caso del programa “Trabajo autogestionado”, la protección social a través de un seguro de desempleo para los trabajadores de la EPS, hasta tanto regularicen los ingresos y la actividad de la organización. Finalmente, el programa “Cooperativismo y Economía Social en la Universidad” financia proyectos formulados por las Universidades en cooperación con entidades y organizaciones de EPS, por lo que el objeto de intervención varía según cada proyecto específico.

A modo de cierre de este apartado queremos subrayar algunas cuestiones. En primer lugar, los programas relevados proponen un repertorio restringido de herramientas de promoción que lejos de orientarse al desarrollo sostenido de un sector organizado y diverso, se centran predominantemente en la promoción del autoempleo como medio para

la autosustentación a través de emprendimientos individuales o asociativos. Con algunas excepciones, la mayoría de los programas relevados promueven la re-inserción laboral a través de estrategias productivas mercantiles, depositando las expectativas y la responsabilidad por el bienestar de las personas en su inserción en el mercado de bienes y servicios.

En segundo lugar, y a excepción del programa “Cooperativismo y Economía Social en la Universidad”, las intervenciones para la EPS están impulsadas desde las áreas “clásicas” asociadas con el desarrollo social por un lado, y la producción por el otro. En este sentido, la EPS no cuenta con abordajes integrales desde el Estado ni con políticas que hagan foco en temas como la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura, el ambiente, entre otras. Finalmente, la mayoría de las intervenciones están focalizadas en determinados sujetos y situaciones, que antes que promover la articulación entre ellos con miras a conformar un subsistema de EPS, fragmentan aún más su heterogénea composición.

## **Reflexiones finales**

Una de las preguntas con las que comenzamos este artículo refería al lugar de la Administración Pública Nacional donde se asientan las intervenciones para la Economía Popular y Solidaria, y a los procesos de institucionalización de las mismas. Al respecto podemos decir que la estructura organizativa del Estado dedicada a la EPS ha crecido en términos cuantitativos entre septiembre de 2017 y noviembre de 2018, especialmente en las áreas de desarrollo social y en los organismos de producción orientados a promover emprendimientos, al mismo tiempo que perdió jerarquía institucional.

Las políticas de EPS se concentran en cabeza de dos Ministerios: el MSyDS y el MPyT, cuyas estructuras y composición en lo referido a las unidades organizativas vinculadas con la EPS repasamos en este artículo. Solo nos resta agregar que los cambios recientes en la estructura ministerial que reubican bajo el área de producción y trabajo las intervenciones antes separadas en tres Ministerios aún no terminan de consolidarse e imprimen gran incertidumbre sobre la continuidad de los programas y sus alcances.

Como resultado de los cambios periódicos en la estructura de la APN, sumados a las continuas renunciadas y designaciones de funcionarios, se va coagulando un modelo de gestión altamente cambiante, con menor presencia territorial del Estado nacional –especialmente en lo referido a las intervenciones para la agricultura familiar–, acompañado por procesos de institucionalización en los que la EPS va perdiendo jerarquía en el aparato estatal al tiempo que gana complejidad burocrático-administrativa.

Otra de las preguntas que orientaron este artículo versó sobre las características específicas de los programas de promoción de la EPS, entendidos como un conjunto de acciones o proyectos organizados según determinados objetivos y criterios de intervención.

Revisando las características específicas de estas intervenciones, observamos que los 49 organismos relevados implementan 23 programas, algunos de ellos de reciente creación. A primera vista, estos números muestran que la estructura administrativa dedicada a la EPS tiene un volumen que supera ampliamente a las intervenciones efectivamente disponibles para el sector. Esto es, el número de unidades organizativas en la APN es más del doble que el número de programas que implementan.

Con relación a los sujetos destinatarios de estas intervenciones, destacamos, en primer lugar, que los dos programas con mayor cobertura se orientan a personas en situación de vulnerabilidad social. En segundo lugar, observamos que si bien las organizaciones asociativas tienen mayor participación numérica en el conjunto de las intervenciones, la asociatividad no se presenta como condición ni como objetivo declarado de las políticas. En particular, la redefinición del programa “Argentina Trabaja” y su integración bajo el nombre “Hacemos Futuro” y la implementación del programa “Proyectos Productivos Comunitarios” marcaron un cambio sustantivo en el sentido de las políticas de EPS, que con menor intensidad imprimen su marca en otras intervenciones del Estado: la asociatividad se desdibuja como objetivo de las políticas que pasan a promover la autogestión individual como una alternativa laboral para los excluidos del mercado de trabajo. Paradójicamente, promueven la re-inserción laboral a través de estrategias productivas mercantiles que enfrentan a los sujetos cara a cara con el mercado. Estos cambios van construyendo un enfoque individualista de las intervenciones sociales del Estado que a la vez depositan en el éxito mercantil las expectativas y la responsabilidad por el bienestar de las personas.

En tercer lugar, subrayamos la pérdida de instituciones y de intervenciones orientadas a la agricultura familiar, tendencia que continúa hasta la fecha. Las medidas vinculadas con este sector no hacen más que confirmar el desinterés por el desarrollo de la agricultura familiar y la desprotección de los sectores rurales más vulnerables. Al mismo tiempo, proponen herramientas que reproducen las condiciones “de subsistencia” para la población que se encuentra en ella, como queda claro luego de la exclusión de los productores de subsistencia de los programas de Cambio Rural.<sup>11</sup>

Finalmente, sugerimos que en los últimos años vienen ganando protagonismo las entidades de apoyo que participan de la implementación de algunos de estos programas o impulsan estrategias de auto-empleo en los sectores populares. Junto con ellas, retoma fuerza una concepción filantrópica de la solidaridad ejercida por estos actores sociales.

En este punto, nos preguntamos: ¿qué necesidades reconocen las intervenciones que estamos analizando? Y ¿qué herramientas proponen para su abordaje? La revisión de las modalidades de intervención de los programas relevados permite observar que las políticas asignan prioridad al fortalecimiento de la producción y la comercialización, esta última promovida por algunos programas de reciente creación como el “Compre

social” y “Mercados solidarios”. Para ello ponen en juego herramientas convencionales como la formación, la asistencia técnica y el financiamiento, principalmente a través de subsidios de bajo monto. Simultáneamente las políticas que se orientan a las capacidades y conocimientos para el trabajo, ya sea que se propongan mejorar las condiciones de empleabilidad o garantizar la terminalidad educativa, se enfocan predominantemente en los sujetos considerados individualmente, de manera desvinculada de los espacios de organización colectiva del trabajo.

Señalamos en la introducción que en el período 2003–2010 fueron creados tantos organismos destinados a la promoción de las nuevas expresiones de economía social o solidaria, como los que se fueron generando a lo largo de más de treinta años en el caso de la economía social tradicional. La gradualidad de la intervención en lo que hace a la economía social tradicional y la explosión de la respuesta estatal en lo que respecta a la economía social solidaria, que se extiende hasta nuestros días asumiendo también la denominación de economía popular, habla de diferentes problemas de época y de también diferentes intervenciones y estrategias desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso, la condición salarial aún era predominante en el mercado de trabajo como fuente de ingresos y como estrategia de vida de los sectores populares, situación que se combinaba con el creciente reconocimiento y valoración política del cooperativismo y el mutualismo como organizaciones de la sociedad civil con capacidad de captar y auto-organizar ciertas demandas y necesidades. La segunda situación evoca, por el contrario, a la incapacidad de dicho mercado para incluir al conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al periodo de ajuste neoliberal. Esta marca de época se acentúa en el período que hemos analizado, al mismo tiempo que se suman numerosas intervenciones que buscan paliar las deficiencias del mercado de trabajo con políticas focalizadas que no dejan de mostrar su incapacidad para construir alternativas laborales sostenibles.

En líneas generales, las intervenciones están fuertemente orientadas a atender situaciones de vulnerabilidad a través de herramientas parcializadas, que se enfocan en algunos pocos aspectos o necesidades de las organizaciones e iniciativas de EPS. En ninguno de los casos se proponen abordajes integrales y multisectoriales (en la línea de lo que sugiere Hintze 2010) que fortalezcan la sostenibilidad de las estrategias productivas y laborales. Tampoco logran articularse con miras a conformar un subsistema de EPS, incluso de los diversos sujetos que lo componen, sino que se formulan intervenciones focalizadas en diferentes sujetos y situaciones, fragmentando aún más su heterogénea composición. Si bien reconocemos que existen excepciones, no son numerosas ni presupuestariamente significativas como para impulsar procesos de des-asistencialización de las intervenciones ni para promover procesos de reconocimiento de derechos para los trabajadores autogestionados.

Para finalizar creemos necesario advertir acerca de la opacidad de la información brindada por los sitios webs de los organismos, que agrava una situación preexistente en Argentina, referida al deficiente acceso a información actualizada y, al mismo tiempo, a la publicación de datos confusos y a veces contradictorios. Estos hechos, lejos de incentivar la participación de los actores sociales involucrados, impulsan un manejo discrecional de las políticas y programas, que los reubican como receptores sin acceso real a la información pública, y mucho menos a los ámbitos de decisión y gestión.

Desde la perspectiva de quienes construimos el Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, estas políticas son un ámbito fértil para reconocer el vínculo que establecen Estado y sociedad civil en la formulación e implementación de políticas para el sector. Al respecto, no podemos dejar de señalar que contar con información veraz, clara y actualizada es el primer paso indispensable para promover la participación y el involucramiento de los sujetos.

## ANEXO

**Cuadro 1:** Ubicación institucional de las unidades organizativas (UO) de EPS en la APN. Septiembre de 2017 y noviembre de 2018.

Organigrama septiembre 2017			Organigrama noviembre 2018	
Organismo de mayor jerarquía	Jerarquía de la unidad organizativa de EPS	Recuento UO	Recuento UO	Organismo de mayor jerarquía
Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría	1	1	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
	Subsecretaría	3		
	Dirección Nacional	7	3	
	Dirección	16	9	
	Coordinación		20	
	Organismo Desconcentrado	2	2	
	<b>Subtotal</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	
Ministerio de Producción	Secretaría	1	1	Ministerio de Producción y Trabajo
	Subsecretaría	1		
	Dirección Nacional	3	2	
	Dirección	1	3	
	Coordinación		3	
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	Subsecretaría	1		Ministerio de Producción y Trabajo
	<b>Subtotal</b>	<b>1</b>		
Ministerio de Agroindustria	Secretaría	1	1	Ministerio de Producción y Trabajo
	Subsecretaría	1	1	
	Dirección Nacional	2	1	
	Dirección	5	2	
	Organismo Desconcentrado	1		
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	
<b>Total UO</b>		<b>46</b>	<b>49</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 2:** Unidades organizativas dedicadas a la EPS en la APN.  
Septiembre de 2017 y noviembre de 2018.

Sector	Destinatarios	Jerarquía de la unidad organizativa	Organigrama en septiembre 2017	Organigrama en noviembre 2018
Desarrollo Social	Población vulnerable. Emprendimientos individuales y asociados. Organizaciones Asociativas. Entidades de apoyo a la EPS.	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	3	
		Dirección Nacional	7	3
		Dirección	16	9
		Coordinación		20
		Organismo Desconcentrado	2	2
		<b>Subtotal</b>	<b>29</b>	<b>35</b>
Producción y Trabajo	Emprendedores y PyMes	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	
		Dirección Nacional	3	2
		Dirección	1	3
		Coordinación		3
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	
	Trabajadores autogestionados y de la EP	Subsecretaría	1	
		<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	
	Agricultores familiares	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	1
		Dirección Nacional	2	1
		Dirección	5	2
		Organismo Desconcentrado	1	
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	
	<b>Total sectores</b>		<b>Total UO</b>	<b>46</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 3:** Jerarquía institucional de las unidades organizativas dedicadas a la EPS.  
Septiembre 2017 y noviembre de 2018.

Jerarquía de la UO	Organigrama en septiembre 2017	Organigrama en noviembre 2018
Secretaría	4	3
Subsecretaría	5	1
Dirección Nacional	12	6
Dirección	22	14
Coordinación	0	23
Organismo Desconcentrado	3	2
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>49</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 4:** Síntesis de programas, destinatarios y organismo responsable por sector del Estado Nacional. Noviembre de 2018.

Sector	Programas	Destinatarios	Organismo responsable
<b>Desarrollo Social</b>	Compre social Hacemos Futuro Incubadoras sociales Innoves / Profes Manos a la obra Marca colectiva Mercados solidarios Monotributo social Plan Nacional Creer y Crear Proyectos productivos comunitarios (Salario social complementario) Unidades Productivas en Crecimiento	Emprendimientos familiares y asociativos, cooperativas, organizaciones asociativas, entidades de apoyo a la EPS, población en situación de vulnerabilidad social.	Secretaría de Economía Social
	Programa de ayuda financiera Cursos y capacitación Fondo de Educación y Promoción Cooperativa y Desarrollo Mutua	Mutuales, Cooperativas, Federaciones	INAES
	Programa Nacional de Microcrédito	Personas que se organizan en torno al autoempleo urbano o rural	CONAMI
<b>Producción y trabajo / emprendedores</b>	Expertos PyME Fondo Semilla Red de Mentores	Emprendedores, cooperativas y PyMES	Secretaría de Emprendedores y PyMES
<b>Producción y trabajo / trabajadores autogestionados y de la EP</b>	Programa de Empleo Independiente Línea: Entramados Productivos Programa de Trabajo Autogestionado	Empresas recuperadas, empresas autogestionadas, cooperativas iniciadas en Programa argentina Trabaja, emprendimientos integrantes de organizaciones / movimientos sociales. Grupos asociativos de pequeños productores. Gobiernos municipales y provinciales.	Secretaría de Empleo
<b>Producción y trabajo / agricultores familiares</b>	Agroemprende “Innovando en el territorio”	Jóvenes rurales	Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial
	Prohuerta	Población urbana, peri-urbana y rural en condiciones de vulnerabilidad social, agricultores familiares.	INTA
<b>Educación</b>	Cooperativismo y Economía social en la Universidad	Universidades Nacionales y organizaciones de Economía social y solidaria	Secretaría de Políticas Universitarias

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018)/SPU.

**Cuadro 5:** Programas del Estado nacional referidos a EPS, según sus destinatarios. Noviembre de 2018.

Programas	Número
Organizaciones asociativas	12
Emprendedores individuales o familiares urbanos	8
Entidades de apoyo	3
Emprendedores individuales o familias rurales	2
Población vulnerable	2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018) / SPU.

**Cuadro 6:** Programas del Estado nacional, según sus modalidades de intervención. Noviembre de 2018.

Modalidad de intervención	Número de programas
Financiamiento	12
Asistencia técnica	11
Formación y capacitación	6
Otros	2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018) / SPU.

**Cuadro 7:** Programas de promoción de la EPS según su objeto de intervención. Administración Pública Nacional, noviembre de 2018.

Objeto de intervención	Recuento de Programas	Nombre de Programas
Condiciones para la producción	9	Agroemprende "Innovando en el territorio" Prohuerta Plan Nacional Creer y Crear Manos a la obra Unidades Productivas en Crecimiento Incubadoras sociales Microcrédito Programa de ayuda financiera Fondo Semilla
Condiciones para la comercialización	4	Compre social Mercados solidarios Marca colectiva Expertos PyME
Capacidades y conocimientos para el trabajo	4	Innoves/Profes Cursos y capacitación Red de Mentores Hacemos Futuro
Condiciones de trabajo	2	Monotributo social Proyectos productivos comunitarios (Salario social complementario)
Condiciones para la producción, la comercialización y el trabajo	2	Programa de Trabajo Autogestionado Programa de Empleo Independiente. Línea: Entramados Productivos
Fortalecimiento institucional	1	Fondo de Educación y Promoción Cooperativa y Desarrollo Mutual
Definido por proyecto	1	Cooperativismo y Economía Social en la universidad
<b>Total programas</b>	<b>23</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto "Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina" (2017/2018)/SPU.

<sup>1</sup> Vuotto sostiene que “la configuración del sector comenzó a modificarse sensiblemente desde 2003, cuando se constituyeron en la provincia de Buenos Aires las primeras cooperativas de trabajo promocionadas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que luego se extendió a otras provincias” (Vuotto 2011: 20). Siguiendo a este autor, señalemos que desde ese año la política gubernamental específicamente dirigida al cooperativismo de trabajo se instrumentó a través de diferentes planes y programas correspondientes a tres ministerios nacionales y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: i) Ministerio de Desarrollo Social (programas Manos a la Obra, Ingreso Social con Trabajo, Programa de Inversión Social, Centros Integradores comunitarios); ii) Ministerio de Planificación (Programa Agua + Trabajo, Programa Federal de Emergencia Habitacional); iii) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión); iv) INAES a través de todas sus líneas de intervención sobre las que nos detendremos más adelante. Por su carácter de organismo con funciones de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual, lo consideramos por separado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del cual depende.

<sup>2</sup> De acuerdo con la reglamentación de la Ley n° 27.345 (Decreto 159/2017, artículo 2), “se entiende por Economía Popular toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”.

<sup>3</sup> Actividad realizada en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina” (2017/2018), financiado por el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad de la Secretaría de Políticas Universitarias. Con la participación de integrantes de las siguientes universidades: Nacional de General Sarmiento (universidad coordinadora), Nacional de Rosario, Nacional del Litoral, Nacional de José C. Paz y Universidad Nacional de Luján.

<sup>4</sup> La Administración Pública Nacional es el conjunto de organismos e instituciones estatales que realizan las funciones administrativas del Estado nacional. En general abarca a los distintos entes y dependencias que integran el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). No abarca los poderes ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las administraciones municipales. Asimismo, el presupuesto de la Administración Pública Nacional abarca a las instituciones de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Ministerio Público, a los organismos descentralizados y a las instituciones de seguridad social. Además, incluye –en formas separada– los Fondos Fiduciarios.

<sup>5</sup> Desde sus orígenes, varias de las políticas de EPS surgieron como respuesta a la desocupación y la pobreza en los momentos de mayor crisis, y se orientaron a la población en situación de vulnerabilidad económica y social. En nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” –lanzado en agosto de 2003 y regulado en abril de 2004 (Resolución MDS 1375/04) en el Ministerio de Desarrollo Social– fue uno de los exponentes más destacados de estas intervenciones, pero no el único, tal como veremos en la páginas siguientes.

<sup>6</sup> Si bien desde el año 2003 a la fecha, el Estado argentino expandió sus fronteras de operación cuyo correlato fue el notable crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional, luego del cambio de gobierno en diciembre de 2015, la expansión del andamiaje organizacional continuó pero con un ritmo y una composición diferente. Tal como señalan Gasparin y Dieguez (2018), a diferencia del ciclo de gobierno anterior, no se crearon nuevas universidades públicas ni empresas y sociedades del Estado, sino que la expansión estuvo concentrada en el número de reparticiones dentro de cada Ministerio. En este sentido, el tamaño del gabinete se incrementó significativamente, alcanzando en el primer semestre de 2018, su máximo histórico desde el regreso a la democracia y se posicionó entre los gabinetes más grandes de América Latina.

<sup>7</sup> Las reestructuraciones producidas en el MSyDS son ilustrativas de este tipo de movimiento, en tanto derivaron en el reemplazo de las anteriores Subsecretarías de Políticas Integradoras y de Economía Popular en las Direcciones Nacionales de Políticas Integradoras y de Economía Popular.

<sup>8</sup> Tal como expresa el Coordinador del programa en la nota: “Casañas: “Queremos llegar a los productores con los recursos que necesitan”, Boletín del Mercado Central, 2 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mercadocentral.gob.ar/news/casa%C3%B1as-%E2%80%9CQueremos-llegar-los-productores-con-los-recursos-que-necesitan%E2%80%9D> (fecha de consulta: 24.09.2018).

<sup>9</sup> “Los problemas en el INTI también alcanzan a la agricultura familiar”, Diario La Nación, 15 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2109211-los-despidos-en-el-inti-tambien-alcanza-la-agricultura-familiar> (Fecha de consulta: 24.09.2018).

<sup>10</sup> Para el año 2018 el programa Hacemos Futuro proyectaba una cobertura de 261.805 personas, según publica CEPAL en su “Base de datos de programas de protección social no contributiva” (disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=157>).

<sup>11</sup> De acuerdo al coordinador del Programa Cambio Rural “Queremos llegar a los productores con los recursos que necesitan”, Boletín del Mercado Central, 2 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mercadocentral.gob.ar/news/casa%C3%B1as-%E2%80%9CQueremos-llegar-los-productores-con-los-recursos-que-necesitan%E2%80%9D> (fecha de consulta: 24.09.2018).

## Referencias bibliográficas

**Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio** (2009) “Conceptualizando la gestión social”, en Magdalena Chiara y María Mercedes DiVirgilio, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

**Coraggio, José Luis** (2004) “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”, en C. Danani, C. (comp.) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-OSDE-Altamira.

**Coraggio, José Luis, org.** (2007) *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento – Altamira. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires.

**Coraggio, José Luis y María Victoria Deux Marzi** (2010) *Propuesta para el relevamiento de la Economía Popular y la Economía Popular Solidaria*. Documentos de Trabajo. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica. Mimeo.

**Danani, Claudia** (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara y DiVirgilio 2009: 9-38.

**Danani, Claudia** (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social”. En: Danani, C. (org.) (2003): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/ Editorial Altamira, págs. 9-35.

**Danani, Claudia y Susana Hintze** (2011) “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En C. Danani, Claudia y S. Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones UNGS. Colección Política, Políticas y Sociedad N° 08:45-49.

**De Souza Santos, Boaventura** (2002) *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

**Grassi, Estela** (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

**Hintze, Susana** (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

**Hintze, Susana** (2009) “Políticas públicas/Gestión”, en Cattani, A. D.; Coraggio, J. L. y Laville, J-L., *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS-Altamira/CLACSO Coediciones: 215-267.

**Hintze, Susana** (2010) *La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

**Hintze, Susana, María Victoria Deux y María Ignacia Costa** (2011) “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En C. Danani y S. Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines Pcia. de Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento., págs. 115-178.

**Hintze, Susana y María Victoria Deux** (2008) “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina”, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires.

**Hintze, Susana y María Victoria Deux Marzi** (2007) “La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria”. Ponencia presentada a las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y Sociedad en la búsqueda de nuevos roles”. Universidad de Buenos Aires, 3-5 de Octubre de 2007.

**Hopp, Malena** (2011) “Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea”. *Revista Katalysis*; 14 (1) 13-22.

**Hopp, Malena** (2013) “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA* N.º 9:1-18.

**Hopp, Malena Victoria** (2012) “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina”. *Revista Org&Demo*. Vol 12 (2) 39-58.

**Madoery, Oscar** (2016) *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: Ediciones Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

**Mendel, Margarita** (2007) “La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social”. En: M. Vuotto (coord.): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 76-98.

**O'Donnell, Guillermo y Oscar Oszlak** (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina”, Buenos Aires, CEDES.

**Ragin, Charles** (2007) *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Sage Publications.

**Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci** (2006) “Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En L. Andrenacci (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo, págs. 17-51.

**Vommaro, Gabriel** (2017) “Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente”. *Revista Pós Ciências Sociais* 14 (27) 77-98.

**Vommaro, Gabriel y Sergio Morresi, Sergio** (comps.) (2015) *Haçamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones UNGS.

**Cómo citar este artículo:**

**Deux Marzi, María Victoria** (2020) “Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N° 18: 401-427



# Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014).

*Focusing on childhood and adolescents' rights: public policy paradigms and practices in Lomas de Zamora, Buenos Aires Province (2005-2014).*

## **Matías Mattalini**

Mg. en Políticas Públicas y Gobierno  
Programa Evaluación de Políticas  
Públicas para Fortalecer la Democracia,  
Universidad Nacional de Lanús  
mmattalini@unla.edu.ar

## **Fecha de recepción:**

29.8.19

## **Fecha de aceptación:**

13.12.19

## **Resumen**

En el campo de las políticas públicas para la infancia, se distinguen diversos paradigmas o modelos de abordaje. Se trata de representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época. En este trabajo adoptamos la postura de la convivencia de paradigmas asumiendo que, al explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones que trabajan para la infancia, emerge una pluralidad de prácticas que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad basada en la corresponsabilidad. Se presentan reflexiones que surgen a partir de una investigación que describe el recorrido del sistema de promoción y protección de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires, tomando a Lomas de Zamora como caso de estudio.

**Palabras clave:** convivencia paradigmática – prácticas institucionales – derechos – corresponsabilidad – niños, niñas y adolescentes.

**Abstract**

*There are different paradigms and perspectives within the field of public policies for childhood. They are based on social representations that become practices, devices and structures on child problems according to the dominant vision of each time. This paper assumes a position that combines different paradigms since, exploring the institutional everydayness of childhood organizations, a plurality of social practices emerges. These tend to set up from below an institutional scene grounded on co-responsibility. So, based on previous research, this article offers some reflections upon the local system which promotes and protects child rights in the province of Buenos Aires, taking Lomas de Zamora as a case study.*

**Key-words:** Paradigmatic coexistence - institutional practices - rights - co-responsibility - children and adolescents.

## **Introducción<sup>1</sup>**

Las modificaciones en la concepción del niño, niña o adolescente (NNA) a partir de la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) en 1989 representan el tránsito hacia un nuevo paradigma que implica una visión del Estado como garante y promotor de derechos. Esto es asumido en Argentina como la oportunidad para salir de la opresión y el control social que se efectuaba entorno a los “menores” y comenzar a posicionarse desde una perspectiva de derechos en búsqueda de la emancipación de la niñez (Barna 2012).

En esta dirección, la problemática de la niñez y la adolescencia -entendida como el conjunto de problemas y dificultades que impiden el pleno desarrollo del NNA- comienza a reinterpretarse en pos de su abordaje tanto en el plano nacional como local. En la provincia de Buenos Aires dicha problemática es asumida desde el año 2006, en gran medida a partir de nuevos organismos de intervención que configuran un sistema organizado

de prácticas: los llamados Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZ), impulsados desde el gobierno provincial, y los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (SL) impulsados desde los gobiernos municipales. Ambos servicios comienzan a conformarse a partir de la promulgación de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (octubre de 2005) y la ley 13.298 (provincia de Buenos Aires) de Promoción y Protección de Derechos de los Niños (enero 2005). Cabe destacar, también, la creación de los Consejos Locales (CL) a partir del Decreto 300/05. Dichos Consejos son órganos de cooperación y participación de instituciones públicas y privadas inscriptas en un registro de organizaciones que realiza cada municipio que adhiera a la ley.

Los resultados de la investigación que aquí se presenta pretenden contribuir al análisis de los distintos abordajes de las situaciones de vulneración de derechos de los NNA a partir de la intervención de los SZ y los servicios locales (SL), así como del accionar de los CL. Dada la necesidad de acotar la investigación en pos de su viabilidad elegimos el municipio de Lomas de Zamora como caso de estudio en función de dos premisas: en primer lugar, es uno de los municipios que mayor cantidad de sedes descentralizadas de SL –poseía 11 en el momento de realización del trabajo de campo (años 2013 y 2014)–; en segundo lugar, Lomas de Zamora cuenta con una cantidad considerable de hogares convivenciales y centros de día convenidos con el Estado provincial; es decir, es uno de los que más becas reciben de éste.<sup>2</sup>

La investigación adoptó una perspectiva cualitativa buscando comprender las decisiones y acciones que van configurando las prácticas institucionales y el entramado de relaciones en las diversas intervenciones. El trabajo de campo consistió en la realización de trece entrevistas a actores clave (trabajadores de los servicios y educadores populares) y siete instancias de observación participante en los SL, el CL y en dos organizaciones de la comunidad.<sup>3</sup> Finalmente se utilizó la técnica del análisis documental aplicada a investigaciones previas de autores dedicados a la temática y al material provisto por los entrevistados (en total se recabaron dieciocho documentos para el análisis).

La hipótesis sostuvo que el modo de intervención que se propone a partir de la irrupción del sistema de promoción y protección de derechos tiene lugar en medio de una convivencia paradigmática. Dicha convivencia se manifiesta en las representaciones sociales de la infancia, en las estrategias de abordaje por parte del Estado y de las organizaciones comunitarias, en las relaciones interinstitucionales e intersectoriales y en las prácticas y decisiones cotidianas.

En este artículo describimos, en primer término, la constitución histórica de cinco paradigmas de políticas de infancia como marco teórico del estudio. Luego profundizamos en el paradigma de protección y promoción de derechos desarrollando sus orígenes y la

creación del sistema en la provincia de Buenos Aires. Finalmente presentamos algunas reflexiones sobre la base de evidencia empírica surgida del trabajo de campo teniendo como guía la afirmación de nuestra hipótesis.<sup>4</sup> Los datos y los casos que se expondrán contemplan tanto la voz de los trabajadores de los dispositivos estatales como la voz de los educadores populares de organizaciones de la comunidad.

## 1. Paradigmas de políticas sociales de infancia

En el campo de las políticas públicas para la infancia, se distinguen diversos paradigmas o modelos de abordaje. Se trata de representaciones sociales devenidas en prácticas, dispositivos y estructuras que abordan la problemática según la visión dominante de una época.<sup>5</sup> En América Latina y específicamente en Argentina podemos identificar, desde el punto de vista de las ciencias sociales y políticas, al menos tres posturas analíticas al respecto:

a) La postura de los polos opuestos. Es aquella que presenta en un polo al control, la tutela y la “Ley de Patronato”, y en el otro la protección, la asistencia, la promoción y la CIDN. Aquí prevalece un tipo de análisis más bien normativo-prescriptivo que se da, sobre todo, en torno a la jurisprudencia. Trata de instalar la necesidad de superar el paradigma de “situación irregular” pasando al de “protección integral”. (García Méndez 1995; Cillerero Bruñol 1999, entre otros).

b) La postura de la convivencia paradigmática. Sostiene que todos los enfoques conviven en la actualidad y están presentes en las políticas sociales de infancia a partir de las diversas representaciones sociales que se tiene de la misma. Predomina aquí un análisis técnico-político que trata de comprender la realidad y poder abordarla para tomar decisiones más consistentes. (vid entre otros Casas 2006; Mazzol, 2012).

c) La postura de la problematización de las prácticas cotidianas. Se afirma que la realidad es más compleja como para encasillarla en una visión paradigmática, y que es preciso revisar la experiencia y los abordajes de situaciones de vulneración de derechos. Se esboza así un análisis de corte etnográfico, en algunos casos psicosocial y en otros antropológico, de las prácticas institucionales cotidianas.

A partir de esta propuesta analítica se descubren estrategias y abordajes por parte de trabajadores y educadores, que transgreden lo prescriptivo y se presentan como prontas a transformar la realidad. (por ejemplo Llobet 2010; Barna 2009, 2012).

En este trabajo adoptamos la postura de la convivencia de paradigmas. Sin embargo asumimos que, a la hora de explorar la cotidianeidad institucional de las organizaciones, equipos y comunidades que trabajan desde y para la infancia, emergen una pluralidad de prácticas –muchas veces no registradas e incluso silenciadas– que tienden a instaurar desde abajo una institucionalidad de las políticas sociales de infancia basada en la corresponsabilidad y que, por lo tanto, es preciso rastrear y observar en detalle.

Cabe mencionar que existen distintas visiones a la hora de enumerar y describir los paradigmas que rigen las políticas sociales de infancia y distintas interpretaciones sobre los mismos. Desde una perspectiva integradora ponemos en dialogo diversos autores en función de comprender el trasfondo de cada paradigma y visualizar las prácticas que le son propias a cada uno de ellos. Aún así, creemos que esa descripción no bastará para interpretar lo que sostiene el andamiaje operativo de los abordajes de la problemática en cuestión. Más bien, nos servirá para situar las reflexiones sobre los dispositivos estatales y su relación con las diversas instituciones y organizaciones en un contexto de cambio en el modo de intervención.<sup>6</sup>

## 1.1 Situación irregular

El paradigma de “situación irregular” emerge en Argentina hacia fines del siglo XIX y se consolida en los comienzos del siglo XX a partir de la Ley de Patronato impulsada por el entonces diputado Dr. Luis Agote. La situación de la infancia, por ese entonces, era crítica en varios sentidos. Demaría y Figueroa (2007) afirman que el Patronato de la Infancia de la ciudad de Buenos Aires internó entre 1880 y 1912 a 32.725 niños. En el mismo período murieron dentro de las condiciones de privación a las que eran sometidos el 51% de esos niños.

Sostienen que la Ley Agote se inspiró en las prácticas y criterios promovidos por el “Movimiento pro salvación de los niños” surgido en EE.UU y en los “médicos higienistas” que, presentados como “portadores del saber”, afirmarían que

el conventillo engendra seres anormales o de pocas luces que son los hijos de los inmigrantes o nativos que se despedían rápidamente de su infancia para ingresar a la manufactura o se incorporaban masivamente a los oficios callejeros. (Morlachetti, 2006).

En esta línea es sancionada en 1919 la Ley de Patronato de la Infancia N° 10.903. En sus fundamentaciones encontramos un discurso esclarecedor emitido por un legislador:

El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos... No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado".  
(Demaría y Figueroa, 2007).

En este sentido el niño no era considerado como portador de derechos; peor aún, no era considerado persona según la ley. Se da en este punto la máxima expresión del sistema tutelar.

La Ley de Patronato perdurará durante todo el siglo XX y los primeros años del XXI y marcará la intervención desde una perspectiva que promovía la institucionalización del "menor", el control social y la represión, si es que el Estado lo considerase oportuno y necesario. Así, se configuran una serie de prácticas que nacen de una representación social de la niñez como "delincuente y abandonada". Dicha representación se fue consolidando en el continente a través de distintos encuentros que se realizaron desde 1909 en adelante. Hubo seis Congresos Panamericanos que instalaron la idea de intervenir con recursos estatales en pos de modificar la "situación irregular" en la que se encontraban los menores. En septiembre de 1933 se lleva a cabo en Buenos Aires la Primera Conferencia sobre la Infancia Abandonada y Delincuente. La misma contó con la presencia de funcionarios de gobierno, jueces, legisladores, instituciones técnicas, hogares, representantes de la iglesia católica, secretarios católicos, colegios de abogados, etc. Tuvo como finalidad "aprobar bases de leyes nacionales y provinciales sobre la materia, creación de Tribunales de Menores, establecimientos para la protección de la infancia abandonada y delincuente".

Más allá de esta concepción del menor que triunfó a partir de la sanción e implementación de la Ley de Patronato, lo cierto es que la disputa ideológica que se dio en esa época en torno a la problemática de la infancia, limitó la autoridad paterna y construyó el problema como público legitimando la intervención del Estado en la materia (Llobet, 2010).

Ahora bien, para entender la Ley de Patronato y las sucesivas leyes de menores en América Latina es preciso reconocer que el contexto de la época que cimentaba una determinada representación social de la infancia, implicaba resolver el dilema de satisfacer tanto el discurso de piedad asistencial hacia la niñez abandonada como la exigencia de instaurar el orden a través del control social (García Mendez, 1995). La doctrina de la "situación irregular" legitimó una acción judicial indiscriminada y promovió la búsqueda de soluciones

individuales que privilegiaban la institucionalización. De este modo el juez se constituyó en patrón de la vida del niño y se instaló un modelo tutelar que seguirá presente hasta nuestros días definiendo al niño como el que no sabe, el que no tiene, el que no es capaz.

## 1.2 Normalización de la Infancia

El paradigma de la “normalización” se instala en Argentina, sobre todo durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955).<sup>7</sup> En el marco de amplias reformas sociales, económicas y políticas, de promoción de derechos sociales y protección de la familia del trabajador, la infancia es representada como aquella a la que hay que “formar” estableciendo la contención necesaria para que pueda desarrollarse de acuerdo a los enunciados de derechos de la nueva Constitución (art. 37). Sobre todo se buscó eliminar los privilegios sociales que excluían a un sector importante de los NNA y sostener la defensa de los derechos del niño (Carli 2002). Es el momento de las asignaciones familiares, de la creación y ampliación de escuelas y hospitales, de la promoción de los clubes de barrio y las “asociaciones libres del pueblo” otorgando en los casos que fuese necesario una ayuda social directa (Mazzola 2012). El principio de normalización es asumido como una nueva lógica de la intervención. En este sentido, conlleva comprender que “las dinámicas de la vida cotidiana deben posibilitar la construcción de un sistema de relaciones interpersonales lo más parecido posible al de las personas de la misma edad y condición”. En esta dirección “se crea un amplio abanico de servicios nuevos, para dar respuestas más normalizadas a cada caso: servicios de apoyo a la familia, centros de día, servicios de acogimiento familiar, centros de acogida de urgencias, etc.” (Casas 2006: 37). Se trata de una política que combina el reconocimiento de lo generacional, la visión del futuro en cuanto a la formación de los NNA y la justicia social. En el discurso de Perón se resume esta combinación en la frase “los únicos privilegiados son los niños”.

La definición de niños como “los únicos privilegiados” se enmarca en un clima de época al respecto de los derechos humanos. Ocurre, por un lado, que en el imaginario social estaban presentes las calamidades sufridas por familias enteras durante la reciente guerra mundial. Por otro lado, las proclamas internacionales, entre las que se encuentra la “Declaración de las oportunidades para el niño” del VIII Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Washington en 1942 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París, 1948), marcan una línea conductual de alta influencia en América Latina. Finalmente la lectura de Perón sobre la situación de la infancia en la Argentina junto al reconocimiento de un conjunto de demandas que venían de las décadas anteriores (alimentación, salud, escolaridad, etc.), sientan las bases para una intervención del Estado que promueva el desarrollo de los NNA y su formación como ser humano “moldeado por la nación” (Carli 2002). Entendemos que en esta época se gestan los embriones de lo que más adelante llamaremos protección ampliada y protección integral.

Más allá de esta defensa de los derechos del niño y de la política de inclusión de los NNA, este paradigma no deja de estar centrado en la “infantilización y pedagogización”. Claramente, desde un punto de vista adultocéntrico, los niños son vistos como los “aún-no” y los adultos como los “ya-sí”. Hay un supuesto incorporado en los adultos que los mueve a relacionarse con los niños como aquellos que ya han logrado ser “responsables, competentes, fiables, capaces, conocedores de lo que es la vida, con todos los derechos, etc.” (Casas,2006:38). Afirma Llobet:

la escuela era un lugar habitado por maestras y maestros que configuraban “el segundo hogar”, espacios donde las lecturas eran marcadas por libros (...) que prometían al niño un futuro construido con valores unívocos de los que los adultos pretendían ser ejemplo. Los adultos parecían acoger a un niño en formación, eran así responsables por su presente y su futuro. (Llobet 2010:20).

En este sentido, el niño era concebido como un menor a formar y era preciso suscitar una trama social de atención desde las instituciones “normales” y un contexto psicosocial propicio en las familias (la crianza normalizada). Así, el Estado y las familias cobran un protagonismo importante y se reubican en la escena de las problemáticas de infancia.

Sin embargo, resulta interesante descubrir que durante las décadas posteriores al golpe cívico-militar de septiembre 1955 que derrocó al gobierno peronista, la concepción del niño por parte del adulto como el menor a formar, es modificada por circunstancias de cambios demográficos, culturales y políticos. Al respecto de esta etapa de la historia en la Argentina, Llobet sostiene que las relaciones entre los adultos y los niños pasan a estructurarse desde el psicoanálisis. Ya no cabía aquella premisa de disciplinar al niño; era necesario interpretarlo y comprenderlo en su situación. Se produce un “giro intimista” que promueve en la familia una revisión en términos pedagógicos y psicosociales de los roles paternos y maternos. Así, durante los gobiernos dictatoriales se dejó de hablar sólo del “menor” y se comenzó a hablar del “menor y la familia” (Llobet 2010).

### **1.3 Protección restringida**

Este tercer paradigma comienza a forjarse durante los últimos años de la cruel y última dictadura cívico-militar (1976-1983) y se instala definitivamente a partir de una interpretación de la CIDN, atravesada por el neoliberalismo de los años noventa y la concepción de un “Estado mínimo”. La representación de la cuestión social, en este momento, asociaba pobreza con criminalidad y se concebía al NNA pobre o indigente como individuo “en riesgo”.

En este periodo llamados niños villeros así como los hijos de opositores políticos que “desaparecían” (secuestrados, apresados y asesinados), eran concebidos como población en riesgo y enviados a institutos que ya venían del sistema del patronato. Así, los niños que provenían de clases sociales y experiencias formativas diversas habitaban las calles de los barrios mezclándose entre clases sociales, dejan el espacio de encuentro por la prohibición que, además de no permitir las murgas, generó miedo. Un miedo infundido por los órganos de persecución del gobierno militar: la Policía de la Minoridad y el Cuerpo de Vigilancia Juvenil. Esta transformación radical que se vivió en el país junto a la potenciación del paradigma de situación irregular, atravesado éste por la representación de la niñez “en riesgo”, desembocará en la fragmentación social de la década de los 90 (Llobet 2010).

En la década de 1990, a pesar de la irrupción de la CIDN, la concepción del niño pobre como individuo en riesgo social persiste y se topa además con un Estado que no tiene poder de decisión para combatir las desigualdades. El Estado sólo ha de intervenir cuando un derecho es vulnerado, olvidando el componente de promoción de derechos y exaltando el de protección aunque de manera muy selectiva. Al compás de las propuestas del Consenso de Washington se sigue un abordaje de las problemáticas sociales de la infancia a partir de los criterios de focalización, privatización y descentralización de las políticas públicas. Estos criterios no son tomados como medios para alcanzar objetivos de determinados programas, sino que se transforman en fines de la política en general. En esta línea, se produce la delegación de la cuestión social y su abordaje principal en los gobiernos provinciales y locales, a la par que se focalizan asistencias directas. Afirma Mazzola:

se introducen las políticas bajo la modalidad de transferencias directas de ingresos a las familias con niños en situación de vulnerabilidad social o pobreza, es decir, a un grupo reducido a través de diversos criterios de accesibilidad (más bien arbitrarios, dado su difícil comprobación empírica)” (Mazzola 2012:36).

Durante toda esa década se percibe la incompatibilidad entre el discurso de protección y promoción de derechos inaugurado por la CIDN, y los dispositivos y las prácticas estructurales tanto en el sistema penal como en lo asistencial.

#### **1.4 Protección ampliada**

En este modelo de intervención se ubica un conjunto de políticas que suscriben al llamado “neouniversalismo”. Se trata de políticas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Conectar Igualdad (PCI) y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGR.ES.AR).<sup>8</sup> En la ejecución de estas políticas se visualiza el

concepto de universalidad, que responde a un cambio de época en cuanto a la concepción del Estado y su intervención a través de políticas públicas. La capacidad del Estado de abordar problemáticas de manera genuina se recupera durante la primera década del siglo XXI. Se pasa así de políticas sociales focalizadas a procesos de intervención del Estado a través de programas de ampliación de derechos. Las políticas neouniversales son el resultado de un proceso de transformación en la forma de pensar la gestión pública en lo concerniente a la inclusión social.

Este enfoque se advierte, por ejemplo, en la AUH; ésta ha sido interpretada como “un paso más en la ampliación de la seguridad social hacia los hogares excluidos” (Fernández et. al., 2010: 1). La ampliación de derechos está contenida (conceptualmente hablando) en el término “universal”. Así, podemos decir que a la nominalización de “universal” le corresponde la formulación de un abordaje de la problemática con el objetivo de garantizar los derechos mínimos de los NNA.

En otras palabras, luego de décadas en las cuales los beneficios sociales se focalizaban en los subgrupos poblacionales que, ex-ante ya tenían una mayor capacidad de progresar socialmente sin apoyo del Estado, en la Argentina actual, post-AUH, el apoyo social correctamente focalizado lograría que los beneficios se concentraran principalmente en aquellos que, sin el sostén de la sociedad en su conjunto (a través de las transferencias del Estado) tienen menos posibilidades de subsistencia. (Agis et. al., 2011:16).

## 1.5 Protección integral y promoción social

La CIDN encuentra asidero jurídico en Argentina a través de la ley 26.061 (nacional) y la ley 13.298 de la provincia de Buenos Aires (ambas sancionadas en 2005) inaugurando la aplicación la era de la Doctrina de la Protección Integral.<sup>9</sup> En el nuevo paradigma las personas son consideradas sujetos plenos de derechos y el Estado es garante y promotor de los mismos. Aceptar este modelo de abordaje implica un

conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la Familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos

a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

(Buaiz 2000:27).

En las décadas de 1960 y 1970 se constituyeron en América Latina y el Caribe variadas estrategias de educación popular, muchas de ellas enmarcadas en procesos de movilización popular y reformas político-sociales. La educación popular, que durante las dictaduras se vio reprimida, encontró ocasión para desarrollarse en una variedad de movimientos sociales, algunos de ellos vinculados con la lucha por los derechos de la infancia. Con el regreso de la democracia se nuclearon diversos actores del campo popular que afirmaban que las instituciones alternativas al paradigma de situación irregular eran más eficaces –es decir alternativas a los institutos que ejercían una tutela de manera coercitiva– (Llobet 2010). Los espacios así generados se convirtieron en la base latinoamericana sobre la cual se asentaron los principios que la CIDN estableció formalmente. Se advierte por lo tanto que las prácticas con enfoque de derechos surgieron mucho antes de que la norma legal las reconociera.

Uno de los aspectos que tomó mayor relevancia en Argentina es la defensa del “no alejamiento” del niño respecto de su familia, motivado en parte por las condiciones inhumanas en que se encontraban –y se encuentran aún– muchos de los NNA en los institutos y centros que emergieron y se multiplicaron bajo la concepción de la “situación irregular”. Es importante comprender que la exaltación de este “no alejamiento” también se ve potenciada por una concepción que se fue forjando históricamente a partir del ya mencionado “giro intimista” que reubica a los padres en su trato para con los hijos y que promueve la intervención del Estado vinculando estrechamente la noción de “menor” y la de “familia” (Llobet 2010: 39).

En este sentido, tanto los Servicios Locales (SL) como los Zonales (SZ) se instalaron como dispositivos estatales que buscan priorizar la persona y su relación con la familia incluyendo la posibilidad de enviar al NNA, en caso de ser vulnerados sus derechos, con otro miembro de su entorno directo que pueda entregarle otras posibilidades de desarrollo. Esta postura modifica el modo de intervención y establece un mecanismo de atención de la problemática que cuestiona la figura del juez como “patrón” y promueve la desinstitucionalización rompiendo con las estrategias de encierro que predominaron durante todo el siglo XX.<sup>10</sup> Se introdujo el concepto de corresponsabilidad, que apela a enmarcar la intervención bajo la interacción no sólo de los dispositivos estatales específicos sino de la comunidad en su conjunto. En este sentido, las instituciones –públicas y privadas– y las organizaciones sociales son convocadas a asumir un rol preponderante en

pos de garantizar la protección y también la promoción de los derechos de los NNA. El nuevo modo de intervención promueve el pasaje de una consideración del niño como objeto en el marco de una propuesta de derivación tutelar (Ilustración 1) a otra que lo considera un sujeto de derechos en el marco de un proceso comunitario de protección integral (Ilustración 2):

**Ilustración 1:** Propuesta del sistema de derivación tutelar



**Fuente:** Elaboración propia a partir del testimonio y el material brindado en una entrevista realizada en el SZ.

**Ilustración 2:** Propuesta del sistema de promoción y protección de derechos



**Fuente:** Elaboración propia a partir del testimonio y el material brindado en una entrevista realizada en el SZ.

Así, el paradigma de protección integral asume, desde nuestra perspectiva, un segundo fundamento, al que denominamos “de promoción social”. El niño está en el centro de la tarea del Estado, las instituciones y las organizaciones de la comunidad.

En dicho proceso, parece oportuno plantearse la necesidad de institucionalización de procesos sociales tendientes a la participación cultural y política de los NNA para una concepción integral de sus derechos. En función de ello, el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos (CL) se presenta como un espacio propicio para la generación de estrategias que fomenten la corresponsabilidad que la propia ley enuncia y que ha de construirse territorialmente.

Cabe señalar que este ideal de intervención corresponsable es un horizonte aún muy difuso pese a diversos casos en donde se logra poner al niño en el centro y asumirlo como sujeto pleno de derechos. En la voz de muchos de los entrevistados encontramos un descreimiento respecto del funcionamiento de las instituciones públicas. De acuerdo a nuestras entrevistas a educadores populares, no aparece con claridad, en la práctica cotidiana, esa red de relaciones interinstitucionales que son declamadas por la corresponsabilidad. Asimismo, hay una tensión explícita entre institucionalización y desinstitucionalización.

Los hogares convivenciales son tratados en la misma línea que los institutos más tradicionales y los reformatorios cuando existen prácticas que los diferencian del paradigma del encierro y los transforman en espacios de afecto y desarrollo de los NNA.

En esta dirección es preciso dar cuenta que el enfoque de derechos, como tal, no es más que el resultado de “frentes discursivos” asumidos por organismos estatales, medios de comunicación, instituciones y organizaciones que bogaron por la instalación de un sistema de protección de derechos para los NNA (Magistris et. al., 2012). Los discursos no han sido homogéneos y cada país y cada región ha resaltado ciertos valores y socavado otros. En el caso argentino, la desinstitucionalización es la contracara de la entronización de la familia como lugar privilegiado para que el niño crezca.

De este modo, para observar las prácticas institucionales y extraer conclusiones sobre el desempeño actual del sistema de promoción y protección de derechos, es imperioso contemplar un cúmulo de factores culturales y de poder que atraviesan el accionar de los dispositivos estatales, las instituciones y las organizaciones para la infancia y la adolescencia.

En el Anexo se resumen las características de cada uno de los paradigmas presentados en esta primera sección.

## **2. Origen del enfoque de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires**

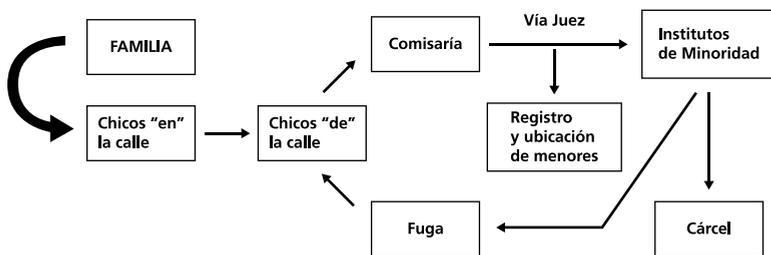
Con el regreso de la democracia, el acento de las políticas de infancia en el período que va desde 1983 a 1989 estuvo centrado, en el nivel nacional, en la familia y su desarrollo para la protección de los NNA, aunque siguió presente la concepción del menor de la etapa de la dictadura y no se llegó a modificar la ley que seguía reivindicando la cultura del patronato (Decreto Ley 10.067/83). Aún así, los nombres de algunos organismos que se fueron creando respondían a un intento de cambio de mirada (la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, por ejemplo); asimismo se generaron espacios de reflexión en torno a la familia y las políticas de promoción de su desarrollo y se realizaron dos seminarios nacionales sobre “Familia y Políticas Sociales” (Dubaniewicz 1997). Sin embargo, la presencia del paradigma de situación irregular siguió presente pese a que la década habría de culminar con la aprobación de la CIDN.

En lo que concierne a la provincia de Buenos Aires, la disputa electoral de 1987 que llevó a Antonio Cafiero a la gobernación, dio impulso a las políticas de infancia que preanunciaron el advenimiento del enfoque de derechos antes de la aprobación de la CIDN y de su tratamiento constitucional. Entre 1987 y 1991 se formularon políticas provinciales destinadas a responder a los derechos básicos de las familias y, con ello, de los niños (aunque se continuaba con el lenguaje de la situación irregular). El Programa Alimentario Integral Solidario (P.A.I.S.), el

Programa de Infraestructura Social, la construcción de escuelas y nuevos hospitales y unidades sanitarias, el Programa Salud con el Pueblo, los programas descentralizados de construcción de viviendas, entre otras acciones y políticas, expresan la impronta de un gobierno que buscó promover y proteger los derechos aún en las circunstancias condicionantes a nivel nacional. En esos años Alberto Morlachetti, un sociólogo que desde hacía tiempo se dedicaba a promover el desarrollo de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, asumió como subsecretario de Acción Social. La experiencia de este militante de los derechos de los niños impregnó el accionar de la Subsecretaría desplegando políticas y programas que, pese a verse condicionadas por un marco normativo que reivindicaba el paradigma de situación irregular, fueron la base institucional que preanunció la CIDN. Dichos programas se inscribieron bajo la acepción de “protección preventiva” promoviendo una respuesta creativa y alternativa al modo de intervención tradicional. Entre los programas más significativos destacamos los siguientes: “Casa del Niño”, “Jardines Maternales”, “Pequeños Hogares”, “Casas de Tránsito”, “Comedores Infantiles”, “Asistencia Familiar” y “Chico de la Calle”. Sobre este último cabe hacer una mención especial, dado que en él podemos visualizar con claridad una alternativa al modelo tradicional.

En el marco referencial del Programa “Chicos de la Calle”<sup>11</sup> se especificaba que “la institucionalización nace como producto de montar un sistema que reemplaza a la familia, porque se cree que ésta no es apta para la educación de sus hijos, desde una concepción paternalista que la considera mala, incapaz, irrecuperable o inexistente, y a los menores como víctimas que deben ser salvadas de la influencia de sus padres”. Bajo esta concepción, se grafica el modelo de intervención establecido del siguiente modo:

**Ilustración 3:** Modelo de intervención tradicional en la provincia de Buenos Aires



**Fuente:** Subsecretaría de Acción Social, Dirección del Menor y la Familia, Subdirección de Familia, Departamento de Nuevos Recursos y Alternativas de Prevención, Programa “Chicos de la Calle” (Ministerio de Acción Social de la provincia de Buenos Aires, 1989: Documento de análisis de la investigación)

La Ilustración 3 y la crítica que establece al modelo de intervención, muestran que la derivación tutelar en el marco del paradigma de situación irregular ya era percibida como “un círculo vicioso y cerrado” que, lejos de responder a la problemática, la potenciaba.

Si prestamos atención a los objetivos del Programa “Chicos de la Calle” y a su implementación, queda claro que nos encontramos ante la inclusión del enfoque de derechos mucho antes de que la CIDN tenga tratamiento constitucional. Entre dichos objetivos se encuentra el siguiente: “Dar una respuesta alternativa al chico “de” y “en” la calle, revalorizando a la familia y a la comunidad como medio natural de contención y crecimiento” (MAS 1989). La diferenciación entre chicos “en” y “de” la calle reconoce que antes que, el chico haga de la calle su hábitat, hay una situación previa en la cual se van perdiendo los vínculos familiares dado que se vuelve imperioso “trabajar” y “vagar” en el marco de la pobreza estructural en que se encuentran y ante la desvalorización de su propia familia. El chico encuentra de este modo un lugar en el mundo en la propia calle. El modelo tradicional, más que trabajar sobre la pérdida de los vínculos familiares y comunitarios, impulsa al encierro, el cual lleva a la fuga de los chicos y la cadena vuelve a repetirse. Frente a esta situación se plantea, entonces, el enfoque alternativo reflejado en los objetivos del programa.

La inclusión de Morlachetti como funcionario dejará su huella por muchos años en los procesos de lucha y exigencia de los derechos así como en las propuestas de política pública. Tal es así que al momento de su fallecimiento (abril 2015) se le reconocerá como el primer impulsor de la “Asignación Universal por Hijo”.<sup>12</sup>

El recorrido previo a la sanción y puesta en vigencia de la Ley 13.298 -ley que asume e incorpora jurídicamente la CIDN en la provincia de Buenos Aires- está plagado de obstáculos e intentos fallidos. Se podría reconocer una disputa jurídica clara en dos intenciones explícitas de abordaje legal de la problemática anteriores al 2005. La primera es la Ley 12.607 de Protección Integral del Niño y del Joven, del año 2000; y la segunda es el Proyecto de Ley del Niño y el Joven o “Ley Corvatta”. Por motivos de extensión no desarrollamos estas iniciativas, sólo afirmamos que hubo proyectos de ley anteriores a la sancionada donde también se entrecruzan posibilidades diversas de asunción de la CIDN desde perspectivas diferentes.

Cabe preguntarnos, por un lado, cuál fue el proceso de conversión que experimentaron (experimentan) los organismos públicos y los trabajadores estatales a partir de la implementación de la nueva ley, y por el otro, qué rol jugaron (juegan) las instituciones y las organizaciones comunitarias. Para dar respuesta a ambas preguntas no puede pasar desapercibido que el contexto político y económico de la primera década del milenio es muy diferente al de la década de 1990. El nacimiento del paradigma de la protección ampliada y el horizonte hacia el paradigma de protección integral y promoción social, se manifiesta bajo lo que Vilas llama “retorno del Estado” (Vilas 2011). En la poscrisis de 2001, el panorama político cambia rotundamente y da lugar a que las discusiones sobre la defensa de los derechos sociales tomen un nuevo impulso. La participación social y los procesos de repolitización dan lugar a la reconstrucción del entramado social en el plano nacional, como también en el provincial y el local (Neirotti 2015).

La sanción de la ley 13.298 y su reglamentación -muy discutida en algunos aspectos por las organizaciones comunitarias- fue un proceso bastante turbulento. Esto se debe fundamentalmente a tres cuestiones prioritarias que son señaladas por los entrevistados en el curso de la investigación:<sup>13</sup>

las limitaciones físicas y organizativas para afrontar la reestructuración tanto edilicia como procedimental que se desprendía de la propia normativa;

las anacrónicas capacidades estatales instaladas en cuanto a recursos humanos y materiales para poner en marcha las acciones que comenzaba a delinear el nuevo paradigma;

y la cultura de la tutela y el patronato que recorre aún las decisiones y las relaciones que se tejen en los órganos judiciales.

La estructura de los SZ y SL es montada sobre las existentes. Por lo tanto, las condiciones físicas, las prácticas institucionales y la organización previa establecida complejizan, distorsionan y atrasan la ejecución de los organismos propuestos a la par que dan cuenta de la convivencia paradigmática en las prácticas y en la representación social de la infancia que se pone en juego.

### **3. Convivencia paradigmática: representaciones, estrategias de abordaje y prácticas institucionales**

Afirmamos la existencia de una convivencia paradigmática que se hace presente en las representaciones sociales de la infancia, en la implementación de las políticas, en sus estrategias de intervención y en las prácticas institucionales que están de fondo en las acciones y decisiones cotidianas de los trabajadores y los educadores populares. Abordaremos ahora las manifestaciones de dicha convivencia en ejemplos concretos.

#### **3.1. Representaciones sociales de la infancia**

Los paradigmas descritos y desarrollados en la primera parte de este artículo coexisten tanto en las estructuras organizativas como en las concepciones de la niñez adoptadas por los trabajadores de los servicios, los educadores de las organizaciones comunitarias y los distintos actores intervinientes. Esta convivencia paradigmática se manifiesta con especial énfasis en la diversidad de representaciones sociales de infancia que estuvieron

presentes en nuestras entrevistas a trabajadores administrativos y educadores y en nuestra observación-participante en los SL y en un hogar convivencial

La del niño como incapaz, expresada por ejemplo en el nombre de algunos dispositivos de justicia, como la figura del Asesor de Menores e Incapaces, que subsistía en hasta finalizado el presente trabajo. La del niño como el menor a formar con escasa o nula capacidad de decisión siendo objeto de la intervención de las instituciones normales entre las cuales la escuela lleva la delantera. En este punto, es el niño sin importar su contexto situacional el que debe adaptarse a la institución y ésta debe actuar como patrón normalizador de su proceso. En ese caso el niño sigue siendo considerado desde un punto de vista adultocéntrico: el que “aún no es” y puede “llegar a ser”. En nuestras entrevistas surgió que en las escuelas perdura esta concepción. La del niño como individuo en riesgo social al que se lo debe atender focalizando planes concretos aunque sólo desde la recepción de la demanda detrás de un mostrador, no desde una visión global de la intervención estatal y mucho menos desde una perspectiva de articulación entre el Estado y la sociedad civil. El niño es, entonces, el-que-puede-esperar. Casos concretos en los que se depende de un turno con un/a psicólogo/a, de que un/a trabajador/a social que realice un informe socioambiental o de que alguno de los SL intervenga, hacen que se llegue tarde o no se llegue a atender la protección de los derechos. La del niño como destinatario directo de programas universales de ampliación de derechos promovidos desde el gobierno nacional, y fortalecidos a través de la articulación intersectorial (escuelas, centros de salud, SL y SZ) y multinivel (organismos de los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal).

La del niño como sujeto pleno de derechos: el niño como “aquel que está llamado a decir su palabra” antes de que el adulto lo defina. Es común escuchar tanto a trabajadores de los servicios como a los educadores de organizaciones e instituciones, referirse a

la necesidad permanente de descubrir qué piensan los NNA sobre un tema, cuáles son sus aspiraciones, cuáles son sus sueños, y cómo resuelven o pueden resolver situaciones complejas en su vida.

Asimismo, emergen representaciones propias entre los trabajadores de los servicios y en las comunidades de educadores populares. Es el caso de la comunidad de un hogar convivencial frecuentado durante el trabajo de campo, donde se considera al niño más que sujeto de derechos un “sujeto político” con capacidad para transformar la realidad y no sólo como el vulnerable al que hay que proteger.

### **3.2. Implementación de políticas**

Desde el punto de vista de la implementación de políticas en dirección a promover y proteger los derechos de los NNA, cabe señalar que la constitución de los dispositivos específicos en los municipios no ha sido un proceso planificado. Las estructuras dadas, las burocracias establecidas, las culturas institucionales instaladas y las distintas visiones de la problemática de la infancia –tanto en el Estado como en la sociedad civil en general– hacen que la construcción de los nuevos dispositivos basados en el enfoque de derechos se aplique en medio de la turbulencia técnico-política propia de la administración pública.

En Lomas de Zamora la dirección que aplica la Ley 13.298 –es decir, en la cual están emplazados los SL del municipio– se denomina “Dirección Municipal de Promoción de Derechos Sociales”. Dicha estructura creada por ordenanza municipal tiene la misión de “Implantar y ejecutar acciones para encarar y resolver las diferentes problemáticas familiares existentes en los sectores más desfavorecidos de la comunidad” (Honorable Consejo Deliberante de Lomas de Zamora, 2011: Expediente N° 1303-D-11). Es de notar que en la ordenanza no se menciona explícitamente el accionar de los servicios locales como parte integral del desempeño de la Dirección bajo la cual están emplazados. Esto llama la atención considerando la descripción oficial del objetivo primordial de dicha Dirección: “de acuerdo a la Ley 13.298, esta Dirección cuenta con equipos descentralizados, que tienen como principal objetivo restituir derechos vulnerados en niños, niñas y adolescentes, desplegando múltiples estrategias de asistencia, promoción e inclusión comunitaria”.<sup>14</sup> A continuación de dicho objetivo se detallan los SL existentes, una breve descripción del modo de intervención y por último los sistemas alternativos de contención que complementan el accionar de los servicios y se dan en el marco de organizaciones de la comunidad con el fin de acompañar procesos de intervención en el territorio. En esta línea, cabe preguntarnos: ¿qué inspiró a los decisores a denominar la Dirección de ese modo?; ¿por qué si la labor principal es la de los servicios locales no se los nombra en ninguna de las funciones? Reflexionando en los documentos y en la propia voz de los entrevistados podemos reconocer que tiene que ver con la historia institucional y con el proceso de abordaje del enfoque de derechos en el municipio.

Desde que yo ingresé la Dirección ya se llamaba así. Era como más abarcativo y tenía también los jardines... Yo a veces cuando lo firmo de hecho abajo pongo entre paréntesis niñez, porque no se entiende, no se sabe quien estuvo. Además en todo el municipio se conoce como dirección de niñez. Creo que tuvo que ver con diferentes reestructuraciones. Y no es tan fácil de cambiar porque tiene que salir por ordenanza.

(Entrevista a una trabajadora del SL).

En un principio en esa Dirección estaban emplazados los Jardines Maternales y de Infantes que actualmente se ubican dentro de la Dirección de Formación Integral. Quizás este aspecto de contar con instituciones educativas tradicionales dentro de una misma Dirección haya sido uno de las razones por las cuales el vínculo con las familias a través de la contención de los NNA se haya pensado desde una perspectiva más abarcativa. Ahora bien, el hecho de que en todo el municipio se conozca el organismo como “Dirección de niñez” nos hace pensar en la convivencia paradigmática tanto en el aspecto estructural como también en el aspecto normativo y cultural. Y no parece ser menor la circunstancia dado que el reconocimiento de las funciones sustantivas depende de una aclaración informal. De este modo, el nombramiento formal de la institucionalidad del organismo municipal en cuestión va en desmedro del reconocimiento de la especificidad de la intervención de los propios SL.

### **3.3. Estrategias y prácticas**

Presentamos continuación dos casos de intervención en el marco de la ley 13.298, donde se pueden observar varias estrategias de abordaje y prácticas institucionales que indican con claridad una convivencia paradigmática compleja y conflictiva que atenta contra la protección y promoción de los derechos del niño. Lo hacemos primero desde la perspectiva de los trabajadores de los SL y luego desde la perspectiva de los educadores de las organizaciones de la comunidad.

*Desde la perspectiva de los trabajadores*

Exponemos a continuación uno de los casos relatados por los trabajadores durante una entrevista donde se entrecruzan representaciones y modos de actuar y donde aparece de manera patente la cultura del control y la derivación:

Tenemos un caso de un niño donde la escuela nos insistió que hagamos el abrigo y nosotros nos

mantuvimos en el “no”. La mamá del niño tiene un retraso mental importante; la abuela también. Ahora bien, a ésta mamá se le dijo “si vos no cambias tu hijo va a un hogar” y a partir de allí hizo todo lo que se le pidió que haga (sic). Cosa que a veces personas sin esta discapacidad, no lo hacen. Si aceptamos el argumento de la escuela, le vamos a quitar a los niños a todas las mamás con retraso mental. Así, se han mal interpretado algunas cuestiones que le pasaron al nene juzgando que existe claramente una negligencia de la mamá. Cierta vez que este nene se cayó y empezó a llorar mucho, entonces la mamá lo llevó a la salita. La pediatra que lo vio, le revisó la cabeza y nada más, le dijo que estaba bien y se fue. Pero el nene seguía llorando, y entonces se lo lleva a otro lugar y resulta que tenía una piernita quebrada, pero esto no fue visto por la pediatra de la salita. La mamá hizo lo que tenía que hacer. Pero argumentando la negligencia de la madre sin tener en cuenta que ella había obrado bien y que se trataba de una mala praxis, la escuela pretendía que hagamos (sic) una medida de abrigo. Nosotros claramente dijimos no, lo que hay que hacer es el seguimiento con salud, con una operadora sanitaria para que frecuente la casa del niño y acompañar el proceso. Así se realizó y hubo que modificar algunos hábitos de la casa relacionados con la mugre, con cosas abandonadas, etc. La mamá cumplió con las cuestiones que se le pidieron. Además, siempre lo llevó a la escuela (escuela especial). Entonces, de ahí a pensar que por tener un retraso y las dificultades que señalamos es suficiente para quitárselo... así tendríamos que quitar una gran cantidad de chicos.  
(Entrevista a un trabajador del SL).

En primer lugar, es clara la tendencia de la escuela a reproducir la metodología de la derivación. Se mezcla aquí esa corriente de normalización que imprime en este caso una interpretación muy sesgada de la realidad. Es decir, lo *normal* sería que el niño estuviera en una institución, no con una madre “retrasada”. Pero además esta lógica de derivación a la cual está acostumbrada la escuela excluye cualquier acompañamiento o seguimiento que se pueda realizar en el territorio, es decir, se niega la corresponsabilidad desde todo punto de vista. Resulta más fácil no hacerse cargo de la situación. Y es esa matriz

cultural la que impide reconocer que la mamá, aún con sus dificultades, puede hacerse cargo del niño y que no hay necesariamente negligencia. Se mira la realidad desde el normalismo, se aplica la doctrina de la situación irregular y se omiten una pluralidad de alternativas posibles de intervención desde la corresponsabilidad interinstitucional.

La actitud del equipo del SL permite en este caso mantener viva la lucha por ese cambio necesario de mentalidad. Sin embargo, es preciso reconocer que no suelen estar dadas las condiciones para adecuar la resolución de las problemáticas al nuevo paradigma de protección integral. Y esto no sólo se debe a las configuraciones culturales y/o a las burocracias establecidas, sino que también a las deficiencias en la acción pública. La red que se pretende configurar entre el SZ, el SL, las escuelas, las unidades sanitarias y las organizaciones de la comunidad requiere que cada una de las partes cumpla con ciertos requisitos mínimos para la atención. La mamá con discapacidad llevó a su hijo a la salita y la atención que recibió fue deficiente. Así, el buen funcionamiento de las instituciones, la normalización en la atención al NNA, no estuvo garantizada aunque el modo de interpretar la realidad de esa mamá y ese nene por una de las instituciones llamadas normales (la escuela) conllevó una disputa con el SL y con el nuevo paradigma.

#### *Desde la perspectiva de los educadores de organizaciones comunitarias*

En las instituciones y centros comunitarios y en su relación con los SZ y SL emergen distintas representaciones sociales de la infancia que se materializan en prácticas institucionales formales e informales concretas. Tanto en la interrelación como también al interior de cada uno de ellos, se establecen estrategias que abordan las situaciones puntuales desde ópticas y concepciones cruzadas. A continuación un ejemplo de ello:

La última situación conflictiva que tuvimos con el Zonal fue con A. (un chico con una discapacidad motriz). Nosotros habíamos hecho un informe respecto de las necesidades que teníamos como institución para darle una mejor calidad de vida. Se supone que uno tiene que hacer informes detallados, pero nosotros tenemos en claro que laburamos para los pibes, no para el Estado; de hecho nunca nos dan mucha atención cuando presentamos informes. Sin embargo, en uno (el de A.) parece que prestaron atención. Lo que nosotros le pedíamos es que miren (sic) que la vida de A. es costosa, y que nos ayuden con medios concretos para que él pueda tener una mejor rehabilitación. El juzgado, ¿qué hace?... entendieron cualquier cosa: le mandan un oficio al Zonal diciendo que nosotros estábamos

pidiendo el traslado del pibe. Entonces, el Director me mandó una carta preguntando por qué nosotros al tribunal le habíamos pedido el traslado de un chico sin consultarlo con ellos. En ese sentido, como eso lo manejaba la asistente social de otra institución que forma parte de la misma obra, le dije: mirá, manéjalo vos, vos hiciste el informe... nosotros sólo pedimos ayuda. Después se dieron cuenta que en la carta, a mi modo de ver, se visualiza que todo lo que queríamos lo tenemos que pasar por el Zonal, no por el tribunal. (Entrevista a un educador popular).

En esta situación encontramos varios aspectos para analizar. En primer lugar, queda expuesto el problema comunicacional que existe entre las instituciones, los dispositivos estatales y los órganos jurídicos. Además, se percibe que en el modo en que se aplica el procedimiento específico (protocolo) entran en juego distintos intereses o al menos estilos diferentes de abordaje de la problemática. El responsable del Hogar deja en claro que para “ellos” (el equipo, comunidad o colectivo que sostiene y lleva adelante la vida de la institución) lo más importante es “laburar para los pibes”. En esta dirección presentan un informe haciendo referencia a las necesidades de A. y solicitan ayuda para “darle una mejor calidad de vida”. El juzgado parece interpretar, sin consultar, que la institución se está queriendo deshacer de A. dado el costo que implica hacerse cargo de él; de esta manera envía el oficio al SZ. También podríamos pensar que el juzgado interpreta una falta de comunicación entre el SZ y el Hogar, o bien como no puede hacerse cargo del pedido que hace el Hogar le pasa la situación al SZ con la argumentación implícita de que ellos (el juez, el patronato) siguen teniendo poder sobre la vida de los NNA. Sea cual fuere la interpretación de fondo, es claro que el juzgado no se organiza ni ejecuta sus prácticas bajo la misma representación social de la infancia que la de la comunidad del Hogar.

Pero el episodio se complica una vez más cuando observamos la actitud del SZ que, sin consultar al Hogar, le envía una carta preguntando por qué no los habían tenido al tanto del pedido de traslado. Es importante notar que los trabajadores del dispositivo estatal vienen dando una batalla cultural para instalar aquello que mencionábamos bajo el paradigma de protección integral de no alejar al NNA de las familias y de no decidir sin previa escucha del NNA, sobre lo que es mejor para él o ella. En este sentido, los SL y SZ han sido un obstáculo para los órganos judiciales y los institutos tan acostumbrados a la tutela y la decisión patronal del juez. Siguiendo esta lógica, podríamos aventurar que el director del SZ y su equipo interpretan que la institución los saltea no reconociendo el nuevo modo de intervención.

Otra posibilidad es que aún sin desconfiar del Hogar, el SZ quiera cubrirse enviando un escrito para hacer valer su autoridad y marcando la falencia de una institución. Una tercera

vía sería que el SZ tenga registro de que la institución suele tomar decisiones que la excedan y entonces, sin preguntar, obre de conformidad con su oficio. Nuevamente, sea cual fuere la interpretación de fondo, vuelven a aparecer representaciones sociales cruzadas de la infancia; y si el caso fuera que cada cual “cuida su nicho” (es decir su posición de poder), el NNA termina siendo el último en la preocupación de los dispositivos estatales y el juzgado.

Entendemos que la situación analizada anteriormente corrobora una convivencia paradigmática que impregna el accionar político, social e institucional ante las problemáticas de infancia y adolescencia. Es decir, coexisten distintos modos de comprensión que se traducen en estrategias de intervención y abordajes específicos que distan mucho de ser integrales tal como lo propone el nuevo paradigma.

### **Reflexiones finales**

Hemos puesto en evidencia el modo en que coexisten diversas representaciones sociales de infancia: la del niño como incapaz, la del niño como el menor a formar con escasa o nula capacidad de decisión, la del niño como individuo en riesgo social al que se lo debe atender focalizando planes, la del niño como destinatario directo de programas universales de ampliación de derechos y la del niño como sujeto pleno de derechos.

Existe una tensión –por momentos implícita y por momentos explícita– entre la intención de sostener que el Estado ha asumido el cambio de paradigma y la marcada resistencia de los decisores, los trabajadores de los servicios y los educadores para establecer articulaciones intersectoriales así como nexos de escucha, aprendizaje e intervención entre los dispositivos estatales, las instituciones y las organizaciones comunitarias. La adecuación de los dispositivos a la actual normativa no garantiza la superación de las barreras culturales y políticas en pos de asegurar un abordaje basado en la corresponsabilidad. Ciertamente es, sin embargo, que van surgiendo puntos de encuentro y se van tejiendo telarañas de acción y reflexión capaces de promover y proteger los derechos de los NNA. No obstante, aún no se ha asumido la corresponsabilidad como *leitmotiv* del abordaje de la problemática de la infancia y la adolescencia. Se muestra, entonces, que la promoción y protección de derechos del niño es un campo en construcción que encuentra asidero al ir ganando espacios a través del poder–hacer–con–otros.

Más allá de nuestra afirmación de la coexistencia de diversos paradigmas en la cotidianeidad institucional, reconocemos que la tensión más marcada es la que se da entre la doctrina de la situación irregular y la doctrina de protección integral. Sin embargo, el sostenimiento *in situ* de los polos opuestos (como “caballito de batalla” para instalar el nuevo modelo de intervención) se pierde en el cúmulo de prácticas y representaciones que se van cruzando en las distintas intervenciones y carece de un conocimiento integral de los procesos que se van sucediendo mientras se da lugar a los presupuestos del nuevo paradigma.

La consideración de la convivencia de los paradigmas se presenta como un instrumento metodológico apropiado para describir la complejidad de la realidad. Expliquémoslo. Cada modelo de intervención pública tiene un estrecho vínculo con el proyecto de país y con las ideas dominantes de una época. No se puede comprender la doctrina de la situación irregular sin comprender las políticas de control social que el Estado planteaba a principios del siglo pasado como prioritarias al recortar la actividad de los anarquistas, los socialistas y sus hijos a través de distintas medidas que les impidieran continuar organizándose. Durante la década de 1990, si bien ya había sido promulgada la CIDN y reconocida en la Constitución Nacional, la concepción de la protección de los derechos se vio impregnada de las características propias del neoliberalismo: descentralización, achicamiento del Estado (las ONGs asumieron un rol significativo) y la consideración de la política como incapaz para la resolución de problemas. Lo mismo ocurre si pensamos en el vínculo entre la corriente del normalismo pedagógico y el movimiento escolanivista en consonancia con el paradigma de normalización. Asimismo, no resulta casual que haya sido durante la primera década del milenio que se aprobaran leyes tales como la 26.061 (nacional) y la 13.298 (en la provincia de Buenos Aires) y se hayan implementado políticas como la AUH, el PCI y el PROG.R.ES.AR. Es durante este período que va de 2003 a 2015 donde la corresponsabilidad y el enfoque de derechos comienzan a tener lugar como política de Estado, pese a reconocer sus orígenes –al menos en la provincia de Buenos Aires– durante la década de 1980. En fin, no pueden interpretarse las prácticas institucionales y las representaciones sociales sin asociarse a un modelo de país.

Ahora bien, no queremos dejar de señalar que el instrumento planteado no deja de ser susceptible a determinados sesgos en la descripción de la realidad que es dinámica y difícil de interpretar. No es posible condensar en un modelo interpretativo la complejidad de la cotidianeidad institucional. Por ello, es preciso enriquecer la afirmación sobre la coexistencia de paradigmas en políticas de infancia con la etnografía institucional que permite dar cuenta de representaciones, prácticas y acciones colectivas que no aparecen registradas y que son muchas veces silenciadas (UNICEF 2011).

Uno de los mayores desafíos radica en la amplitud mental para recoger las riquezas de cada uno de los paradigmas y abrir sendas posibles hacia la promoción y protección integral de los derechos del niño. Del primer paradigma de situación irregular recogemos la importancia de que el Estado asuma la problemática de la infancia sin evadir su incidencia. Del paradigma de normalización es significativo reconocer el fortalecimiento de las instituciones y el fomento de las “asociaciones libres del pueblo” a fin de que asuman un rol protagónico en políticas que el Estado promueve para el desarrollo de los NNA en su comunidad de origen. De la protección restringida cabe rescatar la necesidad de descentralizar la tarea y desarrollar competencias en los gobiernos locales a fin de garantizar una respuesta más cercana a la ciudadanía. De la protección ampliada se destaca

la perspectiva inclusiva de las políticas. Así, el nuevo paradigma en construcción ha de recoger estas apreciaciones y transformarlas en insumo hacia la efectivización de los derechos de los NNA. De lo contrario se puede transformar en un modelo sacralizado de intervención dominante (desde una concepción única) y cometer el mismo error de antaño reduciendo y excluyendo cualquier otra interpretación de la realidad, cualquier otro abordaje posible.

## ANEXO

## Caracterización general de los paradigmas en políticas de infancia.

*Paradigma	Representación social de la infancia	Dispositivos estatales	Bases jurídicas	Prácticas institucionales y políticas	Finalidad de la intervención
<b>Situación irregular</b>	El niño no sabe, es inmaduro, no es capaz. Niños que frecuentan la calle son considerados delincuentes y/o abandonados	Tribunales de menores. Consejo Nacional de Menores. Ministerio Público de Menores. Institutos y establecimientos de beneficencia.	Ley 10.903 de Patronato de Menores. Decreto Ley 10.067/83	Tutelares. Internación / institucionalización como medio principal.	El orden y el control social.
<b>Normalización</b>	El niño como menor a formar y como aquel que ha de ser moldeado por la nación para ser un buen ciudadano. El "aún no" que está llamado a ser "ya sí" (adulto).	Ministerio de Educación. Ministerio de Salud y Ministerio de Seguridad Social. Tribunales de Menores.	Constitucionalismo social. Reforma Constitucional Argentina 1949. Leyes y Decretos tendientes a promover los derechos sociales.	Fortalecimiento de la escuela pública como espacio de normalización y homogeneización de la enseñanza. Fortalecimiento de las unidades sanitarias y las organizaciones sociales. Asignaciones familiares a los obreros.	Promover los derechos sociales ampliando las posibilidades de cuidado y formación de los niños de las familias de los obreros.
<b>Protección restringida</b>	El niño pobre es considerado un individuo en riesgo social	Consejo Nacional del Menor y la Familia. Ministerios de educación y salud a nivel provincial.	CIDN. Decreto Nacional 1.606/1990. Decretos de descentralización del sistema educativo y de salud.	Políticas focalizadas de asistencia. Descentralización de la política social de salud y educativa.	Restringir la intervención del Estado Nacional para que el mercado regule las posibilidades de desarrollo de la sociedad toda, mientras se focaliza la asistencia social atendiendo a demanda.
<b>Protección Ampliada</b>	El niño y el adolescente como el más frágil de la sociedad y a quien hay que asegurarle las necesidades básicas para el desarrollo y su educación.	ANSES	CIDN Decretos y leyes de creación de programas de aplicación universal.	Aplicación de políticas universales: Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, Programa Conectar Igualdad, PROGRESAR.	Promover la inclusión social de los NNA pertenecientes a los grupos poblacionales históricamente más vulnerados y fortalecer la equidad de oportunidades de formación y desarrollo.
<b>Protección integral y promoción social</b>	Niño como "sujeto pleno de derechos".	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Juzgados de Familia SZ. SL. Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos.	CIDN Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de NNA. Ley provincial 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos de los niños.	Desinstitucionalización. Trabajo de equipos técnicos con el compromiso de distintas áreas provinciales y municipales. Medidas de protección de derechos agotando todas las instancias antes de llegar a la necesidad de desvincular el niño de su entorno familiar. Implementación de planes y programas de promoción y protección de derechos. Involucramiento de las instituciones y organizaciones para asumir la problemática y monitorear el cumplimiento de los deberes del sistema de promoción y protección a nivel local en el marco de la corresponsabilidad.	Garantizar la efectivización de los derechos de los NNA a partir de la intervención del Estado en estrecho vínculo con las familias y la comunidad en su conjunto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía citada y las entrevistas realizadas.

\*Nota: La denominación y desarrollo de los paradigmas se inspira en la investigación realizada por Mazzola (2012).

<sup>1</sup> Este artículo se basa en mi tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (UNLa), dirigida por Nerio Neirotti y codirigida por Belén Fernández. Agradezco a dos evaluadores anónimos las sugerencias a la versión original del artículo. Las limitaciones que pueden subsistir son de mi exclusiva responsabilidad.

<sup>2</sup> Información brindada por el SZ de Lomas de Zamora en 2013 al inicio del trabajo de campo.

<sup>3</sup> Cuando hablamos de organizaciones de la comunidad u organizaciones sociales nos referimos a las ONGs, las fundaciones, las iglesias, los clubes y las asociaciones barriales (políticas y sociales). En cambio, cuando hablamos de instituciones nos referimos a los hospitales, las escuelas y colegios (públicos y privados), los institutos, los hogares y las comisarías.

<sup>4</sup> Por razones de extensión no abordamos en este artículo la segunda afirmación de la hipótesis de la investigación que sostiene que el nuevo paradigma se va constituyendo y consolidando a partir de prácticas y estrategias creativas –muchas veces no registradas y hasta ocultadas– que los trabajadores, en conjunto con educadores populares, van tejiendo “desde abajo” en su accionar diario.

<sup>5</sup> En este estudio los paradigmas son comprendidos como modelos interpretativos de la realidad desde una visión explícita; es decir, son herramientas hermenéuticas que nos permiten abordar la realidad y sacar conclusiones al respecto.

<sup>6</sup> El término dispositivo hace referencia al espacio estatal que se genera para la atención de demandas específicas y para tener incidencia en la transformación de la realidad.

<sup>7</sup> Aunque el normalismo escolar estaba presente desde antes del primer gobierno de Perón, consideramos que la normalización como tal no limitada al ámbito escolar se asienta sobre todo en este período.

<sup>8</sup> La AUH está dirigida, fundamentalmente, a los NNA hijos/as de los trabajadores informales. El PCI está dirigido a todos aquellos NNA que no cuentan con la posibilidad efectiva de tener una computadora y en función de ampliar la alfabetización digital ciudadana. El PROGR.ES.AR es un programa que contempla las dificultades de los jóvenes entre 18 y 24 años para enfrentar la solvencia económica de sus estudios terciarios o universitarios.

<sup>9</sup> Con el término Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia se hace referencia al conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que brindan los lineamientos generales sobre derechos de la infancia y que implican un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la niñez y la adolescencia (Garello 2010: 27).

<sup>10</sup> Corresponde mencionar también la Ley 13.634 de la Provincia de Buenos Aires, de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil.

<sup>11</sup> El Programa Chicos de la Calle encuentra sus orígenes y fundamentos en el “Programa Mundo Nuevo” (Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación Civil Mundo Nuevo y UNICEF Argentina).

<sup>12</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1786550-alberto-morlachetti-el-creador-de-pelota-de-trapo>. Luego de su muerte el Congreso de la Nación Argentina lo homenajeó por su labor, su militancia social y por su legado para pensar políticas públicas que promuevan y protejan los derechos de los NNA.

<sup>13</sup> Entrevistas a trabajadores de los SZ y SL.

<sup>14</sup> <https://desarrollosociall.wordpress.com/derechossociales/>

## Referencias bibliográficas

**Agis, E., et. al.** (2011) *Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: Aulas y Andamios.

**Barna, A.** (2012) “Convención Internacional de los Derechos del Niño Hacia un abordaje desacralizador” en *KAIROS. Revista de Temas Sociales*. Año 16. N° 29. En: <http://www.revistakairos.org>. Consultada en 2014.

**Buaiz V. y Yuri E.** (2000) *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*. Buenos Aires: Edda Quirós-Ministerio Salud.

**Carli, S.** (2012) *Niñez, pedagogía y política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

**Casas, F.** (2006) “Infancia y representaciones sociales”. *Política y Sociedad*. Vol. 43 N° 1, pp. 27-42.

**Cillero Bruñol, M.** (1999) “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño” en E. García Mendez y M. Beloff (eds.), *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Bogotá: Editorial Temis.

**Demaría, V. y Figueroa, J.** (2007) 10.903: La Ley Maldita. En: <https://www.topia.com.ar/articulos/10903-la-ley-maldita>. Consultada en 2014.

**Dubaniewicz, A. M.** (1997) *Abandono de Menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. En: <http://www.centromandela.com.ar/documentos/Abandono%20de%20menores.pdf>. Consultada en 2014.

**Fernandez, A. L., et. al.** (2010) *La Asignación Universal por Hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. Buenos Aires. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

**García Méndez E.** (1995) “Legislaciones Infanto-Juveniles en América Latina. Modelos y tendencias” en A. Baratta y S.Rivera (coords.) *La Niñez y la Adolescencia en conflicto con la ley penal. El nuevo derecho penal juvenil. Un derecho para la libertad y la responsabilidad*. San Salvador: Editorial Hombres de Maíz. En: <http://www.relaf.org/legislaciones2.htm>. Consultada en 2010.

**Garello, S.** (2010) *Los procesos de institucionalización y el paradigma de la protección de derechos de la infancia. Estudio cuali-cuantitativo del encierro en la población infanto-juvenil infractora a la Ley. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.*

**Llobet, V.** (2010) ¿Fábrica de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia. Buenos Aires: Noveduc.

**Magistris, G. et, al.** (2012) “Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización en la provincia de Buenos Aires”. V Congreso Mundial de los Derechos de la Infancia y la adolescencia - San Juan 15 al 19 de octubre. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Mazzola, R.** (2012) Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Buenos Aires. Prometeo.

**Ministerio de Justicia e Instrucción Pública** (1934) I ° Conferencia sobre la Infancia Abandonada y Delincuente. Buenos Aires: Imprenta Colonia R. Hogar R. Gutiérrez.

**Morlachetti, A.** (2006) “El Trabajo de los niños y adolescentes en la manufactura (Fines del Siglo XIX - Principios del Siglo XX)”. Escuela de Educadores. Buenos Aires: Pelota de Trapo.

**Neirotti, N.** (2015) “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas” en N. Neirotti La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado. Remedios de Escalada: Editorial de la Universidad Nacional de Lanús: 13-30.

**Subsecretaría de Prensa y Difusión de la Provincia de Buenos Aires** (1991) Síntesis Bonaerense. Subsecretaría de Prensa y Difusión de la provincia de Buenos Aires.

**Unicef** (2011) Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional. Santo Domingo. Unicef.

**Vilas, C. M.** (2010) “Las idas y regresos del Estado” en Utopía y Praxis Latinoamericana, 15 (49) 101-108.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Mattalini, Matías** (2020) “Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)”.  
*Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 429-457



# Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo.

*On the contributions of Raymond Williams to the study of public policies in education and employment*

**María Alejandra Bowman**

Doctora en Ciencias  
de la Comunicación  
CONICET - Universidad  
Nacional de Córdoba  
Universidad Nacional  
del Chilecito  
mariaalebow@gmail.com

**Mariana Tosolini**

Doctora en Estudios Sociales  
de América Latina  
Universidad Nacional de Córdoba y  
Universidad Nacional del Chilecito  
marianatosolini@gmail.com

**Fecha de recepción:**

12.7.19

**Fecha de aceptación:**

12.10.19

**Resumen**

El trabajo centra la mirada en la implementación de dos políticas públicas de la historia reciente argentina: la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción desarrollada entre los años 1973 y 1975, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo creado en 2008. Para el análisis se realiza un abordaje de conceptos usuales en la Ciencia Política articulando cuatro categorías de Raymond Williams: procesos hegemónicos, estructuras de sentimientos, elementos residuales, elementos emergentes. Se sostiene como conclusión que las contribuciones de Williams ayudan a destejer la dinámica de recontextualización de las políticas, entre las definiciones de las esferas del Estado, las intervenciones gubernamentales y los sentidos sociales que los sujetos le imprimen a las prescripciones normativas a partir de sus vínculos con las instituciones, las concepciones de mundo, y cómo éstas son vividas y experimentadas.

**Palabras clave:** Hegemonía – Raymond Williams – Políticas Públicas – Alfabetización de Adultos – Política de Empleo para Jóvenes.

**Summary**

*This article focuses on the implementation of two public policies in recent Argentine history: the Adult Educational Reactivation Campaign for Reconstruction developed between 1973 and 1975, and the Better Work for Youth Program created in 2008. The analysis approaches the usual concepts in Political Science, articulating four categories of Raymond Williams: hegemonic processes, structures of feelings, residual elements, emerging elements. As a conclusive core, we sustain that Williams' contributions help to unravel the dynamics of recontextualization of policies, between the definitions of the spheres of the State, government interventions and the social senses that subjects imprint upon normative prescriptions based on their links with the institutions, the conceptions of the world, and how they are lived and experienced.*

**Key-words:** Hegemony - Raymond Williams - Public Policies - Adult Literacy - Youth Employment Policy.

## 1. Introducción

En este artículo presentamos reflexiones teórico metodológicas sobre la potencialidad de las conceptualizaciones de Raymond Williams para analizar procesos de implementación de políticas educativas y políticas de empleo. Particularmente, se recuperan cuatro categorías: “procesos hegemónicos”, “elementos residuales”, “elementos emergentes” y “estructuras de sentimientos” que, en conjunto, pertenecen a un cuerpo de pensamiento político-filosófico dentro del materialismo cultural. Estos conceptos resultan propicios para discutir y analizar las dinámicas de funcionamiento de las políticas públicas.

Esta convergencia de reflexiones surge de dos investigaciones que focalizaron su análisis en la reconstrucción de políticas públicas de la historia reciente en el campo del empleo y la educación de jóvenes y adultos. Respecto a la configuración y desarrollo de las políticas, se consideran no sólo las acciones de las distintas esferas del Estado sino

también de las singulares formas de intervención de los sujetos y de otras instituciones.

Estos estudios se desarrollaron desde una metodología cualitativa y recuperaron los aportes del enfoque etnográfico. El uso de la etnografía en el estudio de las políticas en el campo laboral y educativo con jóvenes y adultos, permitió un abordaje de los documentos políticos y jurídicos en distintas escalas (internacional, nacional, jurisdiccional) y dimensiones de análisis (política, normativa, institucional, pedagógica). También posibilitó desentrañar lo que los sujetos hacen con esas normativas oficiales en la cotidianeidad y cómo dinamizan y reinterpretan las políticas desde las relaciones sociales de poder producidas en el contexto local.

En la primera sección del artículo se abordan las definiciones teóricas en torno a las políticas públicas desde las categorías de *gubernamentalidad* y *gobernanza* que constituyen el marco introductorio en que se realizan las especificaciones sobre el estudio de políticas públicas en el campo de la educación y del empleo.

Desde un propósito organizativo en torno al escrito, en la segunda y tercera sección, se introducen –por separado– las consideraciones en torno a propósitos y problemáticas de las investigaciones, situando allí los aportes de Williams a la luz de los temas de cada estudio.

Por último, se esbozan notas conclusivas que recuperan las contribuciones presentadas articulando las mismas desde una mirada integrada en el análisis de implementación de políticas públicas.

## **2. El estudio de políticas públicas en el campo educativo y laboral**

En este apartado interesa presentar un marco referencial para el abordaje de las políticas públicas, en general, y de las políticas educativas y laborales, en particular.

Para complejizar el abordaje y análisis de los procesos de implementación desde el campo de la investigación socioeducativa, introduciremos dos categorías teóricas de la Ciencia Política que resultan relevantes: gubernamentalidad y gobernanza, posteriormente se desarrollarán precisiones en torno a las definiciones de la política educativa y la política de empleo como políticas públicas.

### **2.1 Políticas públicas, gubernamentalidad y gobernanza**

Las políticas –su diseño y desarrollo– no son un espacio neutro jurídico o administrativo sino una “arena política” en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. La presencia del Estado y de la administración pública es determinante para que una política tenga carácter público. Sin embargo, una política es –en un doble sentido– un “curso de acción”, es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción

efectivamente seguido (Aguilar Villanueva 2003). No se trata sólo de lo que un gobierno “dice” y “pretende hacer” sino también lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interacción con otros sujetos políticos y sociales, más allá de sus intenciones.

Aún cuando puedan presentar una excelencia formal en diseño y formulación, ésta no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política (Lahera, 2004). En tanto producto del juego de poder en la arena política, las políticas públicas son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo sujeto (racionalmente puro) sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos grupos intervinientes, con distintos grados de participación y cuotas de poder. Ball (2002) manifiesta que las políticas son redefinidas a través de complejos procesos, niveles y contextos donde se expresan:

*La mayor parte de las políticas son trastos destartados, soluciones de compromiso, asuntos de “prueba y error” que están demasiado sobados, manoseados, son tendenciosos y poco claros; introducidos por medio de complejos procesos de manejo de influencias, de producción de textos, de diseminación y finalmente, recreaciones en un contexto concreto” (Ball 2002:121).*

Según Dallorso (2012), las políticas públicas no son puntos de partida sino el resultado de procesos abiertos y circunstanciales de ensamblaje de elementos que los exceden. El concepto de “dispositivo” supone dejar de concebir a las políticas como unidades compactas donde cada programa se percibe como elemento menor, unitario e indivisible de la práctica estatal. Desde esta perspectiva se rechaza la idea que el Estado sea el origen, impulsor o el punto final de todo poder.

Las políticas públicas son dispositivos centrales junto a la ley y el aparato represivo –policial y legal– que asegura su cumplimiento constituyéndose en mecanismos de poder (Foucault 2009). La gubernamentalidad es definida como

*El conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma bien específica, aunque muy compleja de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. (Foucault 2006:136).*

Desde los estudios foucaultianos sobre gubernamentalidad, el poder no parte de la soberanía del Estado, ni de la ley ni de una dominación sino que se trata de algo propio de toda relación en una sociedad dada:

*El poder no se transmite; se ejerce en el marco de relaciones móviles e inestables entre fuerzas desiguales que buscan afectarse en pos de determinados fines u objetivos estratégicos; sin estos, vale recordar, no hay ejercicio de poder alguno”*

(Carné 2013:326).

La conceptualización de la gubernamentalidad permite analizar las intervenciones de gobierno no como una práctica estatal, como supone la teoría política liberal, sino que

*nos posibilita identificar y conceptualizar las articulaciones entre una multiplicidad de autoridades políticas que no se circunscriben únicamente al espacio estatal sino que lo incluyen y lo exceden; nos referimos a constelaciones de diversas autoridades políticas”*

(Dallorso 2012:3).

En este sentido, las políticas se conciben como intervenciones gubernamentales de naturaleza compleja, renunciando a la idea del Estado como una estructura monolítica desde donde se originan.

En otra línea teórica, Aguilar Villanueva (2013) propone el *concepto de gobernanza*, como un concepto pos-crisis que pone en evidencia las dificultades que los países latinoamericanos han tenido para administrar y coordinar servicios públicos. Es una categoría que da cuenta de la necesidad de considerar distintos actores y organizaciones en la implementación de políticas para generar condiciones de gobernabilidad y consenso social.

El concepto de gobernanza muestra la interdependencia que existe entre las capacidades que el gobierno puede poseer y su “acción directiva”, demostrada por prácticas efectivas y resultados. Se incluye en su definición tanto la capacidad de gobernar de un gobierno como el “modo de dirección” que éste sigue en su ejercicio gubernativo a fin de conducir a la sociedad. Se trata de un factor que indica si se están aprovechando las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales, y si está siendo capaz de realizar los objetivos que se han considerado de valor social.

El autor sostiene que la discusión no gira alrededor de la idea de “achicar” los aparatos de gobierno sino de la de transformar su papel en órganos capaces de enfrentar escenarios de complejidad y de diversidad:

*El concepto destaca, en consecuencia, la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios. (Aguilar Villanueva 2013:66).*

En este marco introductorio al tema, una de las dificultades principales que advertimos en el estudio de políticas públicas es cómo dar cuenta de la complejidad entre los discursos y las prácticas efectivas, entre la letra de las normativas y los sentidos construidos por los sujetos, entre lo dicho y lo no dicho en las intervenciones de gobierno y los procesos de negociación y disputa producidos entre diversos sectores sociales, en los distintos contextos en que las políticas se recontextualizan.

Consideramos que la complementariedad y la tensión entre gubernamentalidad y gobernanza como categorías conceptuales, puede ayudar a dilucidar la complejidad de los procesos socio-históricos en que se producen y desarrollan determinados programas y proyectos públicos, distinguiendo entre los instrumentos e intervenciones del aparato gubernamental y las fuerzas sociales que operan en el curso efectivo de los mismos, en un espacio y en un tiempo determinado. Se trata de dos categorías necesarias que pueden coadyuvar a comprender la perspectiva de Raymond Williams con el sentido en que desde el presente escrito se expondrán.

## **2.2. Las políticas educativas y de empleo como políticas públicas**

Desde hace varias décadas la educación y el empleo son campos inmersos en un profundo proceso de transformaciones y pugnas que operan tanto a nivel global como local. Analizar los procesos de implementación de políticas de educación y de empleo, implica abordar los cambios en la dinámica política, económica, cultural y social del país y, en este sentido, examinar las acciones gubernamentales y los esquemas institucionales en que se gestiona lo social, lo administrativo y lo normativo, y los sentidos sociales que construyen los sujetos destinatarios de las mismas.

Las políticas educativas se configuran en distintos planos y son el producto de procesos de negociación y de disputas de sentidos ordenadores de las prácticas sociales. Es necesario señalar que lo normativo es la expresión de lo que logra establecerse (y a veces imponerse) y que constituye sólo un nivel de análisis (Rockwell 1995). Desde esta

perspectiva, estudiar las políticas en su complejidad requiere considerarlas en procesos de luchas, siempre en disputas, con resoluciones temporales a esos conflictos. Por esta razón cuando se atiende a la normativa es necesario mirar las dinámicas en las que se configuran, ya que se producen en el marco de un complejo institucional, donde intervienen distintos sujetos sociales y en diferentes niveles institucionales.

Achilli (1998) plantea un concepto amplio de política educativa donde integra las actuaciones producidas desde ámbitos estatales y las de los sujetos implicados: docentes, padres, cooperadoras, con lo cual pone especial atención en el espacio público de construcción colectiva de políticas. Esto nos permite visibilizar las formas de apropiación de los sujetos y su participación en la configuración de las políticas de alfabetización. En este sentido, Abratte manifiesta:

*Concebir a las políticas como representaciones codificadas y decodificadas por múltiples agentes, que interpretan y reinterpretan los textos, implica entonces entender que la dimensión regulatoria de las reformas es resultante de complejos procesos de asignación de sentidos.*  
(Abratte 2007:28).

En relación con las políticas de empleo en sentido amplio, éstas comprenden un conjunto de orientaciones e instrumentos provenientes del contexto social y económico que actúan sobre el ámbito laboral y la relación entre el empleado y el empleador. Monza (2003) describe la política de empleo como un área de la gestión pública, como un conjunto de instrumentos y operaciones particulares de intervención del Estado, de carácter específico y directo sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo.

Para Fressynet (2005, 2006) las políticas de empleo –en sentido restringido– pueden ejercer un papel eficaz de “amortizadores coyunturales” reduciendo las entradas masivas al desempleo en fases de desaceleración económica y sobre todo, constituyen un instrumento necesario para luchar contra la selectividad del mundo del empleo y mitigar los procesos de marginación o de exclusiones resultantes.

Desde OIT-CINTERFOR (2001)<sup>1</sup> se define a la política de empleo como dispositivos complejos que cada vez más involucran a diversos organismos públicos e incorporan en diversas fases a actores privados y de la sociedad civil, desde donde se establecen servicios de información y orientación laboral bajo el supuesto de que “al menos una parte” del desempleo se produce no por causas estructurales, sino por una ineficiente comunicación entre oferta y demanda. De esta manera incorporan como elemento central a la formación – capacitación, entendiendo que parte de la “inadecuación” entre oferta y demanda se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones de que disponen los demandantes de empleo y los requerimientos que a este respecto efectivamente plantean los oferentes.

De acuerdo a Levy (2010), en esa concepción sobre política de empleo se naturaliza la idea del “eficientismo neoliberal” que plantea que los pobres y desocupados lo son, en gran medida, porque no cuentan con preparación, formación, capacitación, para acceder a los puestos disponibles en el mercado laboral. Según la autora, se trata de un tema mucho más complejo que involucra variables macroeconómicas que escapan a la responsabilidad individual y evidencia el “éxito de la clase hegemónica” en la sedimentación en el sentido común de la idea de educación como capital individual, en virtud del cual la persona será capaz de acceder a un puesto de trabajo, mantenerse en él y buscar otro si así lo desea.

Las precisiones conceptuales acerca de cómo son definidas las políticas de empleo permiten observar, según cada contexto específico, el énfasis que se otorga a ciertos supuestos, fundamentos y dispositivos con que son llevadas a cabo. Los discursos, las normativas y las acciones gubernamentales son ejes claves para conocer las visiones sobre los modelos de bienestar y las formas que asumen las intervenciones de un gobierno en el mundo del empleo. Otro nudo de análisis lo constituyen las agencias no gubernamentales y los sujetos sociales que participan en su efectivo desarrollo en los espacios locales, a través de la producción de sentidos y la construcción de subjetividades.

En suma, estas definiciones nos permiten advertir ciertos elementos ineludibles a la hora de pensar la configuración de las políticas públicas como prácticas que operan en la regulación de la sociedad.

Desde el marco inicial presentado nos proponemos, en los dos siguientes apartados, recuperar los aportes de cuatro conceptos de Raymond Williams que permiten complejizar el análisis y dar cuenta de la dinámica de implementación de políticas públicas a partir de dos estudios de caso.

### **3. Educación de adultos: procesos hegemónicos y estructuras de sentimientos**

En esta sección se aborda específicamente el estudio de una política de alfabetización en un proceso hegemónico (Tosolini 2018). Desde el mismo, se abordaron los procesos de implementación y organización de una campaña de alfabetización de adultos en la provincia de Córdoba entre los años 1973 y 1975, denominada Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR).

Este estudio tuvo la intencionalidad de analizar las articulaciones entre política educativa y procesos hegemónicos. Entendemos que la educación de adultos constituye un analizador privilegiado del sistema educativo –particularmente las campañas de alfabetización– ya que permiten desentrañar las articulaciones entre Estado y clases subalternas en la distribución y apropiación de la cultura escrita. De esa manera, condensan miradas sobre la exclusión y sobre la construcción del orden social.

Desde la perspectiva de Williams la comprensión de las políticas educativas en sus condiciones de producción supone analizar los vínculos con el contexto. Dos categorías que resultan relevantes para este análisis son las de *procesos hegemónicos* y *estructuras de sentimientos*.

Entendemos por hegemonía como un proceso que comprende “*las prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida... por lo tanto constituye un sentido de la realidad*” (Williams 2009:145). Para comprender ese sentido de realidad, Williams propone la conceptualización *estructuras de sentimientos*. Esta construcción teórica es potente para analizar los vínculos entre las instituciones, las concepciones de mundo y como éstas existen y son vividas por los sujetos. El autor señala que, desde una perspectiva metodológica, esta categoría es una “hipótesis cultural” que intenta comprender cómo se dan, en un período dado, las conexiones entre sistemas de creencias, instituciones y cómo son vividas y experimentadas por los sujetos.

El abordaje de las relaciones entre educación y procesos hegemónicos requirió del uso de fuentes variadas que recuperaron las voces de los protagonistas que llevaron adelante esta experiencia educativa. Se entrevistaron sujetos que ocuparon distintos lugares dentro de la estructura organizativa de la campaña. Además de los testimonios orales, se recurrió a documentos oficiales (nacionales y provinciales) y revistas de la época dirigidas a los militantes. En conjunto, estas fuentes permitieron abordar diferentes planos de la institucionalidad social para reconstruir la disputa hegemónica, acceder a los universos de referencia de los sujetos, es decir, entender las *estructuras de sentimientos* y cómo ellas incidieron en las prácticas educativas desarrolladas.

La vinculación de estas dos categorías permite comprender los sentidos puestos en juego por los sujetos en los procesos de implementación de las políticas, es decir, posibilita articular las prescripciones normativas de las políticas con las dinámicas que se desencadenan cuando los sujetos las dinamizan en distintas prácticas y marcos institucionales.

El proceso de construcción de hegemonía se da en un espacio de lucha por la definición de los sentidos sociales, donde los distintos sectores despliegan estrategias para establecer su visión. La educación es una de las herramientas fundamentales para establecer concepciones de mundo y para analizar cómo se expresa la disputa hegemónica en las instituciones. En este sentido, recuperamos el señalamiento de Miranda Camacho (2006):

*Las clases dirigentes aseguran su hegemonía política no sólo a través de medios coercitivos, sino también difundiendo su visión del mundo: su filosofía, su ética y moral, su cultura, su sentido común. De esta manera, el ejercicio del poder no es solamente expresión de relaciones económicas dominantes, sino que está dirigido a difundir ciertos valores determinados por esas mismas relaciones”*  
(Miranda Camacho 2006:16).

Esta perspectiva muestra los vínculos estrechos entre la política y las relaciones sociales de producción y los valores que sostienen el orden social. Por ello, la configuración de un modelo de acumulación (Basualdo 2007), es un proceso acompañado por reformas tendientes a generar una nueva institucionalidad que legitime el modelo de dominación.

En marzo 1973, tras 18 años de proscripción, el peronismo se impuso en las elecciones generales con el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI); Héctor J. Cámpora asumió como presidente de la República el siguiente 25 de mayo, renunciando poco después para habilitar, con nuevas elecciones, el camino de Juan Domingo Perón a la presidencia. La cercanía de Cámpora con la izquierda del peronismo lo enfrentó con la derecha sindical. El proyecto político que proponía el gobierno de Cámpora requería construir una legitimidad en torno a formas de organización social y su participación en el modelo de desarrollo. En su breve gobierno, las políticas educativas se centraron en la reforma de las universidades y en la educación de adultos.<sup>2</sup>

Los debates que se presentan en esa época fueron parte de discusiones más amplias acerca de la educación y su papel en la planificación del desarrollo nacional. El desarrollo como problema era un planteo de los organismos internacionales y desde América Latina se construyeron propuestas alternativas a las ideas que concebían el desarrollo con el modelo de los países centrales. Frente a las disputas que estas discusiones suscitaron en el contexto de la Guerra Fría, es necesario entender que los procesos hegemónicos son siempre procesos cargados de contradicciones y conflictos no resueltos, es decir, no se presenta una hegemonía de un modo total o exclusivo. Como advierte Williams, una hegemonía

*es siempre un proceso... es un complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tiene límites y precisiones específicas y cambiantes”*  
(Williams 2009:148).

Coincidentemente, Roseberry realiza señalamientos que orientan el análisis de la hegemonía para profundizar en su dinámica como proceso de construcción y no como un resultado. En este sentido utiliza la categoría de *procesos hegemónicos* y propone que

*exploremos la hegemonía no como una formación ideológica acabada y monolítica, sino como un proceso político de dominación y lucha problemático y debatido*  
(Roseberry 2007:216).

De modo específico, Williams analiza la hegemonía como “*un proceso social total’ con las distribuciones específicas de poder y la influencia*” (Williams 2009:143). Incluye el *concepto de cultura, instituciones y tradiciones* como parte de una totalidad social para mostrar la complejidad de la dinámica social. Sostiene, además, que la categoría de totalidad social es parte de una perspectiva analítica y no implica la sumatoria de todos los hechos sociales.

El concepto de hegemonía que sostiene Williams implica que

*“la verdadera condición de la hegemonía es la efectiva auto identificación con las formas hegemónicas; una ‘socialización’ específica e internalizada de la que se espera que resulte positiva, pero que, si ello no es posible, se apoyase en un (resignado) reconocimiento de lo inevitable y lo necesario”*  
(Williams 2009:158).

Desde estas perspectivas teóricas se analizaron políticas de alfabetización de adultos en América Latina, en el plano local y nacional. Se profundizaron los debates sobre educación y desarrollo en las décadas del 60 y del 70. El recorte temporal instaló cuestionamientos acerca de la periodización para abordar políticas educativas en un proceso hegemónico entendidas como proceso analítico. Es por ello que no se realiza un recorrido cronológico sino que se construyeron *nudos de significado* que enlazan los sentidos sociales, articulando diferentes planos. La construcción de la temporalidad se centró en la comprensión de un periodo conceptualizándolo como un problema (Ansaldi y Giordano 2012).

Desde esas definiciones epistemológicas, el análisis de las políticas educativas dirigidas a los adultos entre los años 1973 - 1975, se comprendieron como parte de la dinámica socio-histórica de “los largos 60” (Devés Valdés 2008).

Se denomina “los largos 60” al periodo comprendido entre la Revolución Cubana y el golpe de Estado producido contra el gobierno de Salvador Allende en 1973. Ese tiempo se caracterizó por el afán descolonizador, la valorización del pueblo y su cultura, el anhelo de cambio social y la importancia otorgada a la educación como herramienta para la concientización. Esta cosmovisión se establece como dominante y marca una ruptura con las políticas desarrollistas que se venían implementando a nivel nacional, dando inicio de esa manera a otras formas de concebir la participación del “pueblo” en las políticas públicas, lo que en la teoría de Williams puede considerarse como elemento emergente del proceso hegemónico.

En esa dinámica histórico-social, entendemos la política educativa como parte de un proceso hegemónico, por ello se focalizó en la experiencia educativa dirigida a los adultos como expresión de la totalidad social. Es posible visualizar en ese sentido, cómo se ponen en juego resortes institucionales desde la gubernamentalidad en el ejercicio de poder, y múltiples articulaciones en que el Estado articula intereses, herramientas y recursos con los actores de la sociedad civil en nombre del desarrollo regional como un rasgo clave de la noción de gobernanza.

Los hallazgos más relevantes de la investigación giran en torno a la construcción de *nudos de significado* que articulan, por un lado, los sentidos de una época y cómo eran concebidas por los sujetos y, desde esas construcciones simbólicas, como los sujetos orientaban sus prácticas. Por otro lado, en esos nudos se articularon las fuentes que responden a diferentes construcciones discursivas y se analizaron las categorías que dan cuenta de la especificidad de lo educativo. Los nudos son: “modelos de desarrollo”, “el pueblo” y “el cambio social”.

El *pueblo* es un común denominador de las preocupaciones de distintos sectores. En esta categoría convergen distintos discursos que la definen como un sujeto político, como sujeto trabajador, oprimido, pobre, marginal. A su vez se vuelve la mirada hacia sus producciones y la importancia de construir *con* el pueblo (Devés Valdés 2008). El *pueblo*, en ese período, se constituye en el centro de los planteos de descolonización a través de la revalorización de sus saberes y producciones en distintos discursos: las revistas, la izquierda del peronismo, también en sectores críticos de la Iglesia Católica.

Otro de los hallazgos de la investigación se vinculó a la reconstrucción de las formas del diseño y organización nacional y provincial que combinó diferentes planos, no solo en la implementación sino también en la planificación que tuvo un carácter descentralizado, lo que habilitó la participación en los barrios de los sujetos involucrados. Esa dinámica posibilitó la producción de autoidentificación. Es decir, la forma de funcionamiento de la CREAR ocupó un lugar central en la socialización de los sujetos –tanto los que desarrollaban acciones de implementación de la campaña como así también de los destinatarios de la campaña– en las ideas y valores de un proyecto de político que a su vez es relevante porque se constituye en un ordenador de las prácticas sociales. Desentrañar esa complejidad requirió de una construcción analítica que abordó las prácticas de los sujetos y las construcciones simbólicas.

Las distintas voces de los coordinadores de la campaña que fueron fuentes de la investigación, resultan significativas para comprender las *estructuras de sentimientos* (Williams 2009) que se juegan entre la “realidad social” y las formas de apropiación de esa realidad, haciendo posible el análisis de la complejidad de la educación en los procesos hegemónicos. De esta manera, la disputa hegemónica puede interpretarse como un proceso educativo, que se desplegó en distintos espacios sociales: los barrios, la capilla, el dispensario, el sindicato, las asambleas barriales.

En ese marco, los nudos de significados como construcción analítica, posibilitaron tender puentes entre las distintas fuentes ya que en ellos convergen los significantes sobre el orden social, la institucionalidad social y las estructuras de sentimientos. Desde ellos damos cuenta de la cosmovisión del mundo y de las singularidades con que se expresaron en las prácticas educativas en los contextos locales.

El primer nudo permite analizar cómo se despliegan en la década de 1960 distintas concepciones sobre el *desarrollo*: las que sostenían las políticas desarrollistas<sup>3</sup> y las que expresaban concepciones críticas.<sup>4</sup> Estas últimas emergen iluminadas por la Revolución Cubana y luego por la teoría de la dependencia. En ese panorama, la CREAR apuntó a la educación de los trabajadores y los dirigentes. En el caso de los trabajadores, como destinatarios de la campaña entendidos como sujetos excluidos. En cuanto a la formación de los dirigentes se centró en la capacitación de los coordinadores de la campaña para su inserción territorial.

Con relación al segundo nudo, encontramos que en el marco de las apuestas de los distintos sectores para hacer prevalecer su mirada sobre el desarrollo, el *pueblo* se visibiliza como sujeto social clave. En una época signada por los discursos sobre la pobreza, la organización del pueblo y su lugar como educador, en la CREAR se pensó que esos trabajadores y excluidos participen como colectivo en la “comunidad organizada” y por ello, se priorizaron políticas para instituir prácticas educativas y organizativas comunitarias. De esa manera, las prácticas de alfabetización se desarrollaban articuladas a las actividades barriales y anclados en las instituciones.

Íntimamente relacionado a los dos nudos anteriores, el *cambio social*, se instala como un anhelo que mueve los proyectos de organización social, las proyecciones educativas, el compromiso intelectual y artístico. Más precisamente, se vincula a un tópico estructurante de la cosmovisión de los 60: *la conciencia* (Devés Valdés 2008). La conciencia y los procesos de alfabetización fueron construidos en la CREAR como un proceso de objetivación de condiciones de dominación y por lo tanto una herramienta para la concientización. En tal sentido, la alfabetización era concebida no solo como una cuestión mecanicista de apropiación del código escrito, sino como una herramienta de concientización y organización de los trabajadores para el cambio social.

Los resultados de la investigación destacan que la CREAR se configuró como una política que produjo efectos socializadores de los sujetos, que se expresan particularmente en la intervención de los sujetos adultos en la planificación educativa y las formas de organización comunitaria. Esto es así, ya que la campaña propuso una concepción educativa donde la alfabetización era comprendida como una práctica social y como parte de un proyecto más amplio de concientización y participación social.

El diseño de la política y las formas que se fueron construyendo con los sujetos en el despliegue territorial de la campaña, posibilitaron la configuración de nuevas subjetividades en torno a la identificación con un proyecto político que proponía un nuevo orden social. Para que esa identificación fuera posible, la política se entramó en todos los aspectos de la institucionalidad social: las prácticas educativas, las instituciones barriales, la prensa escrita, los sindicatos, los partidos políticos, las obras artísticas, construyendo sistemas referenciales y anudando los sentidos que las atravesaban. De ese modo, se configuró como un espacio simbólico propicio para tejer nuevos lazos sociales en torno a la cultura popular.

#### **4. La política de empleo para jóvenes: elementos residuales y emergentes**

El estudio realizado en torno a la formación laboral y la educación básica de jóvenes con baja escolaridad (Bowman 2015), se orientó a una lectura crítica del contexto actual y de los elementos que configuraron tanto el debate como la puesta en acción de los discursos de la empleabilidad, que consisten en fortalecer los dispositivos de intermediación laboral y en articular convenios con las carteras educativas como vías de acceso para los jóvenes a mejores oportunidades en el mundo del empleo.

En un plano sociopolítico, se analizó la política de empleo para jóvenes y las políticas orientadas a la educación básica obligatoria. En un plano local, desde un estudio de caso, se abordó la primera experiencia del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Programa Jóvenes) de la provincia de Córdoba, desarrollado en una localidad del interior.

El estudio se ubica en el campo de los estudios sobre políticas públicas para jóvenes, que abordan la desigualdad de oportunidades en el ámbito educativo y laboral. El tema se corresponde con procesos socio-históricos que han incidido en la configuración de las orientaciones y mandatos de las políticas públicas y en la construcción de sentido a partir de prácticas constituidas y constituyentes en/de la subjetividad. El estudio recupera los aportes teóricos que describen y explican la metamorfosis del mundo del trabajo; las políticas de empleo y de educación básica en el contexto de las reformas de los Estados, en la década del 90 y en la posconvertibilidad.

El recorte temporal para el estudio de las políticas públicas aborda –por un lado– un período en el que se producen en Argentina modificaciones estructurales tanto en el ámbito educativo como en el laboral. Los procesos de reforma impulsados en la década de 1990 condujeron a una profunda reorganización de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, en distintos planos, e influyeron directamente sobre el conjunto de la sociedad civil reasignando posiciones y beneficios entre los diferentes grupos, un fenómeno denominado “externalización de las reformas” (Oszlak 1997). En este período, se contrajo el poder regulador del Estado a través de mayor intervención del “libre

mercado” generando un progresivo aumento del desempleo y la pobreza, desde donde se planteó el esquema de acciones gubernamentales de corte asistencialista para quienes transitoriamente no podían ingresar al mercado laboral haciendo foco en la población fundamentalmente joven.

Por otro lado, se analizaron los marcos políticos y normativos en la “posconvertibilidad”, un proceso emergente en Argentina (2002-2003) en el contexto de las luchas enmarcadas en una crisis mundial. Como respuesta a una profunda crisis integral a escala nacional se promovió una experiencia “neodesarrollista” desde donde el Estado comenzó a desplegar una serie de medidas y acciones en busca de lograr adhesión y gobernabilidad (Varesi 2007). El régimen de acumulación impulsado desde el poder político, se denominó “tasa de cambio real competitivo” (TCRC), que sirvió de base para que durante varios años (2003-2008), se logran elevadas tasas de crecimiento del PBI, aumentara la recaudación fiscal, se fortaleciera el poder y los recursos del Estado para regular la economía, volviendo a cumplir un amplio y activo papel en el régimen de crecimiento y desarrollo (Neffa 2012).

La investigación se orientó por un eje teórico-metodológico que funcionó como ordenador analítico: las políticas públicas como campo de disputa y como arenas de recontextualización.

En este sentido, se partió de considerar que las políticas -en tanto producto del “juego de poder”- son construcciones sociales donde las decisiones no se conciben como resultado de un solo actor sino de interpelaciones, confrontaciones y consensos entre distintos actores o grupos intervinientes, con distintos grados de participación. Los temas de políticas públicas son por lo general multidimensionales; los problemas sobre los que se actúa, no están dados sino que son construidos y definidos de forma interesada por sujetos políticos y sociales (Tamayo Sáez 1997).

En el abordaje de las políticas de formación laboral para jóvenes, una preocupación constante fue dilucidar las dinámicas entre los períodos y procesos que abarca el recorte temporal del estudio, es decir, la búsqueda de elementos de continuidad y los elementos que manifiestan la reconfiguración de las agendas político-gubernamentales.

Las formas residuales y emergentes en torno a los procesos culturales que utiliza Raymond Williams (2009), se configuraron en definiciones valiosas para abordar las implicaciones de los mismos en los procesos históricos. El autor sostiene que una cultura está compuesta de una serie de relaciones entre formas dominantes, residuales y emergentes, como entidades no transparentes y no bien definidas sino entremezcladas y solapadas. Enfatiza el carácter desigual y dinámico de las mismas en cualquier momento y contexto dado.

Las formas dominantes de la cultura como parte de un proceso hegemónico son definiciones prevalecientes de una ideología y de concepciones de mundo que se configuran como rasgos activos y modificables:

*La realidad de toda hegemonía en su difundido sentido político y cultural, es que, por definición siempre es dominante, jamás los es de un modo total o exclusivo”*  
(Williams 2009:135).

En cuanto a los elementos residuales de la cultura, el autor sostiene que es posible admitir la existencia de significados y valores remanentes de formaciones o instituciones sociales anteriores, no necesariamente como expresiones de la cultura dominante e incluso a veces presentándose en clara oposición a ésta.

*Por ‘residual’ quiero definir algo diferente a lo ‘arcaico’ (...). Lo residual, por definición, ha sido formado efectivamente en el pasado, pero todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural; no sólo -y a menudo ni eso- como un elemento del pasado sino como un elemento del presente. Por lo tanto ciertas experiencias, significados y valores que no pueden ser expresados o sustancialmente verificados en términos de la cultura dominante, son, no obstante, vividos o practicados sobre la base un remanente -cultural tanto como social- de la alguna formación o institución social y cultural anterior.*  
(Williams 2009:144).

Cada proceso histórico-político, permite visualizar determinados ejes discursivos y estrategias en la implementación de políticas que son producto de sedimentaciones y fragmentos de múltiples prácticas y discursos, un “proceso de recontextualización y recreación” (Ball 2002).

Entre los hallazgos del estudio, un eje que se mantiene y se presenta como “residual” de los 90, aún con las redefiniciones teóricas que realizaron los marcos elaborados por organismos internacionales como la OIT, es la orientación de los programas hacia la formación de jóvenes para la empleabilidad y la certificación de competencias. Dos argumentos que se usaron en el contexto de auge del neoliberalismo para depositar la responsabilidad de las dificultades laborales en los propios desocupados, reforzando las posiciones meritocráticas que actúan desconociendo diferencias de origen, de acceso a trayectorias educativas de diferente calidad y que posicionan también diferencialmente a las personas en relación al mercado de trabajo.

No obstante, se advierte un giro del sentido en que se utiliza la noción de empleabilidad en el Programa Jóvenes, estando vinculada discursivamente con “*la educación, la formación y los procesos de apoyo a la inserción en empleos de calidad*” (Res.497/2008). Esto responde a una visión más amplia que la referencia específica sobre la formación para un puesto de trabajo, intentando avanzar en la relación de la educación básica obligatoria con la adquisición de ciertos conocimientos transversales para el mundo del trabajo.

El discurso oficial y la letra de la normativa laboral del período posconvertibilidad, se dirigió a la *restauración de derechos* y a la creación de oportunidades hacia sectores subalternos. Esta orientación parte de un marco político más amplio que enfatiza el concepto de *trabajo decente* vinculado al de *inclusión social*, al de *integración e integralidad de la política pública*,<sup>3</sup> frente a la necesidad de construir gobernabilidad a través fortalecimiento de las instituciones estatales del trabajo.

Los trayectos formativos que ofrece el programa son considerados, desde las definiciones de la política pública y desde la percepción de los jóvenes, como alternativas importantes para modificar los itinerarios laborales en el empleo precario y los recorridos educativos inconclusos. Desde el estudio realizado, un supuesto generalizado que subyace en la letra de los programas de empleo y en muchos de los sentidos construidos por los sujetos participantes de ellas, es que la falta de empleabilidad y de capital humano (formación, capacitación, educación) es la principal causa de los “fracasos” en las trayectorias laborales en el acceso al “trabajo decente”.

En cuanto a la categoría “emergente”, Williams (2009) manifiesta que se trata de elementos que muestran un nuevo modo de pensar o enfoque y suelen resultar potentes y diferenciadores:

*Por emergentes quiero significar en primer término, los nuevos significados y valores, las nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones que se crean continuamente. Sin embargo, resulta excepcionalmente difícil distinguir entre los elementos que constituyen efectivamente una nueva fase de la cultura dominante (...) en este sentido emergente antes que simplemente nuevo.*  
(Williams 2009:145-146).

En el caso analizado, el Programa Jóvenes asume discursivamente la relación pendiente y necesaria entre finalización de la educación básica obligatoria y la formación para el trabajo, una articulación que no está presente en los programas de empleo para jóvenes en los 90. Éste se convierte en un eje diferencial “emergente”, no sólo por cómo discursivamente se plantea la política pública de empleo en los marcos normativos sino en las modalidades

institucionales de implementación territorial que propone. Los “acuerdos territoriales”, por ejemplo,<sup>6</sup> introducen un elemento potente para promover acciones articuladas en torno la problemática específica de promoción del empleo en el territorio, en el espacio local.

En esta línea, la nueva institucionalidad estatal, los instrumentos de colaboración generados en las normativas, el diálogo social planteado con empresas y organizaciones de la sociedad civil, y la estrategia de territorialidad de la política de empleo generados en los gobiernos de la posconvertibilidad, se comprenden en estrecha relación con los conceptos de gubernamentalidad y gobernanza desarrollados en la segunda sección del presente escrito.

Como intervención gubernamental, se agrandó el Estado en sus tres dimensiones en cuanto al número de agentes, pasó a disponer de mayores recursos tributarios, extra-presupuestarios, fortaleciendo su capacidad de intervención para regular el mercado y aumentar el gasto público destinado a financiar nuevas políticas sociales (Neffa 2012).

Las acciones gubernamentales en la posconvertibilidad, se dieron en esquemas institucionales diferentes de los existentes en décadas anteriores, principalmente en lo referente al lugar asignado al Estado en relación con el trabajo. Se edificó una estructura organizativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), sostenida desde tres órganos fundamentales: la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Seguridad Social. Dentro de la Secretaría de Empleo puntualmente, la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional y la Subsecretaría de Promoción del Sector Social de la Economía. Desde estos espacios se desarrollaron todas las iniciativas, proyectos y programas relacionados a las acciones de formación laboral, de orientación profesional, de coordinación de servicios de empleo y de promoción del empleo.

De modo particular, para implementar las acciones en materia de empleo y formación laboral, se crearon las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), dependientes de la Secretaría de Empleo, las cuales funcionan en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>7</sup> En el nivel local funcionan las Oficinas de Empleo Municipales (creadas por Resolución 176/05), las cuales conforman la Red de Servicios de Empleo. Este entramado institucional es el resultado de un proceso de reestructuración del Ministerio de Trabajo, que buscó dar mayor peso a las acciones dirigidas a la promoción del empleo dentro de un nuevo esquema organizativo ante la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y “coordinación multi-nivel y multi-sector” en torno al diálogo social (Madoery 2011). Estos mecanismos implementados (entre otros), dan cuenta de una *estrategia de penetración* de la gestión del gobierno nacional en los territorios, orientados a redefinir y controlar la vinculación del Estado y las instituciones que se ocupan de los problemas del trabajo en los espacios locales.

Por un lado, la *integralidad* de la política de empleo, era una temática que se presentaba como una “deuda” en relación con los programas desarrollados en la década del 90, era visualizada como la causa de muchas falencias operativas, de las dificultades de sostenimiento en el tiempo y de la armonización local de políticas emanadas de diferentes áreas del gobierno central, de los inconvenientes para sistematizar y ordenar acciones, entre otras cuestiones. Por otro lado, la *estrategia de territorialidad*, fue propuesta como un camino para reconstruir las bases sociales de una “nueva política” (Madoery 2011), como un modo de superar la fragmentación y la superposición de la política de empleo y sus “efectos modestos” hacia fines de los 90, que se caracterizó por la creación de programas de capacitación laboral “de una sola vez”, fragmentados, pragmáticos, con escasas articulaciones con la formación profesional regular, con la educación básica obligatoria y con las políticas integrales de desarrollo e integración social (Bowman 2017).

Específicamente para sostener la complejidad del Programa Jóvenes, se propuso la presencia de variadas voces y sujetos sociales en la definición de las demandas y propuestas de formación y capacitación, a diferencia de la década del 90, donde los que definieron las principales líneas formativas fueron los empresarios en estrecha relación con la demanda del mercado internacional. No obstante, entre las “voces” convocadas, se encuentran los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OIT, entre otros, que intervienen como “elementos residuales” manteniéndose desde los años 90 como sostén vital del engranaje y financiamiento de las políticas públicas en nuestro país, imponiendo condiciones a su diseño e implementación.

Según Vigil (2013), durante la década del 2000, los programas desarrollados alentaron las alianzas inter-empresarias e interinstitucionales a nivel local que se difundieron como “nuevo regionalismo” y se aplicaron en casi toda América Latina y Argentina. Según el autor, el concepto de gobernanza fue utilizado para explicar el modo más democrático e inclusivo en que el Estado articula intereses, herramientas y recursos con los actores de la sociedad civil, en ocasiones relegando la manera en que la dimensión nacional o supranacional se hace presente en la definición de las dinámicas regionales en los territorios locales.

En relación a la complejidad esbozada, la investigación tuvo entre sus objetivos centrales evitar toda lectura determinista; advertir las relaciones de fuerzas, las prácticas discursivas y no discursivas, las acciones y los compromisos asumidos por los diferentes niveles de concreción estatal, los sectores sociales, agencias y agentes intervinientes en cada uno de ellos; destejer cuánto de formativo tuvo este dispositivo creado para el acceso al trabajo decente y qué mediaciones intervinieron en la ampliación de oportunidades efectivas destinadas a jóvenes insertos en contextos de desigualdad social.

## 5. Notas conclusivas

Este trabajo presentó la potencialidad de cuatro categorías teóricas de Raymond Williams para analizar la complejidad de los procesos de implementación de las políticas educativas y de empleo. Entendemos que en esos procesos se juegan luchas en las que se disputan proyectos políticos con la intencionalidad de regular el orden social proponiendo diferentes institucionalidades sociales.

Para introducir el objeto del escrito fue necesario abordar teóricamente las definiciones en torno a las políticas públicas, a la gubernamentalidad, a la gobernanza y establecer precisiones sobre las políticas educativas y las políticas de empleo como políticas públicas.

El interjuego de estas conceptualizaciones permitió avanzar sobre la comprensión de las políticas públicas como parte de *procesos hegemónicos* desde la perspectiva de Williams. Desde esta categoría, son tan importantes las definiciones desde las esferas del Estado y de las intervenciones gubernamentales como los sentidos y las prácticas que desarrollan los sujetos en múltiples negociaciones. En tal sentido, las investigaciones presentadas focalizaron el análisis de los procesos de implementación en relación con las dinámicas que le imprimen las prácticas de los sujetos a las formulaciones político-normativas.

En ambos estudios, se partió de considerar que las relaciones entre lo económico, lo político y lo social se dan en procesos de negociación y pugnas. Esto es central para superar el planteo en que estas dimensiones son pensadas sólo en términos técnicos. El abordaje de la *hegemonía* en términos de procesos, permite prestar atención al curso de las luchas y disputas en la construcción de sistemas de dominación. Esta perspectiva abre caminos metodológicos para analizar la política educativa y la política de empleo en la configuración de prácticas sociales y nuevas subjetividades.

En el caso de la CREAR, se ponen en evidencia los procesos de socialización que provocan las políticas en la construcción de subjetividades de los sectores más excluidos de la sociedad. Estos procesos regulan múltiples prácticas orientadas a generar un cambio en el orden simbólico con una nueva concepción del mundo. En la definición de *pueblo, conciencia y cambio social* se disputan los sentidos filosóficos, políticos y pedagógicos que funcionan como dispositivos ordenadores de las prácticas sociales.

Las *estructuras de sentimientos* representan una construcción analítica potente ya que en ellas convergen las articulaciones entre el patrón de acumulación, los sistemas de dominación, los procesos hegemónicos, las instituciones y los sujetos. Esta categoría nos permitió articular las dimensiones de lo social y las formas de apropiación por parte de los sujetos de los signos de época, particularmente cómo se producen en la participación de experiencias educativas (qué es lo que los sujetos interpretan que ocurre y cómo

orientan sus acciones de acuerdo a ellas). La CREAR en ese sentido, permitió construir una identificación de los sujetos (tanto los alfabetizandos como los coordinadores) con el proyecto político y con su potencialidad para generar nuevos vínculos sociales.

En el caso del Programa Jóvenes, las categorías *residual* y *emergente* ayudan a desentrañar la complejidad de las políticas desde donde se amalgaman elementos de proyectos políticos diferentes –y aún contradictorios– que se traducen de modo diverso en un mosaico de sentidos sociales superpuestos en los contextos locales. Éstos son constituyentes de subjetividades en el proceso hegemónico porque construyen formas de identificación de los sujetos con determinados conceptos, ideales y universos de referencia dominantes: empleabilidad, competencias, trabajo decente, inclusión social, entre otros.

De modo específico, la concepción de *lo residual* interpela la idea de “ruptura” en los procesos políticos y acciones gubernamentales, para pasar a pensar las políticas y programas en un *continuum* de lógicas que se entrecruzan y se superponen con formas novedosas y diferentes, en una dinámica cambiante.

Comprender la residualidad en las concepciones de base, en los supuestos y en las orientaciones de las políticas públicas, requiere asumir ciertos recaudos en el análisis de las lógicas político-institucionales. Resulta necesario trascender la dimensión declamativa y retórica de los gobiernos y las normativas que plantean cambios sustantivos y quiebres entre proyectos y propuestas estatales en distintas gestiones gubernamentales y períodos. En este sentido, el análisis sobre las políticas públicas implica entender esta problemática como un campo donde confluyen un conjunto de relaciones sociales y prácticas dinámicas de diversa naturaleza que se superponen, se entremezclan y conviven provisoriamente.

Desde las categorías analizadas de Raymond Williams, se abren interrogantes para visibilizar y poner en cuestión las perspectivas ideológicas y el modo de intervención gubernamental que se teje en los procesos de implementación: ¿Cuáles elementos de las políticas son efectivamente novedosos y cuáles son resignificaciones y/o continuidades de otras políticas y gobiernos? ¿Cuáles son los elementos dominantes y que prácticas instalan en las dinámicas sociales? ¿De qué manera los elementos residuales y emergentes construyen sentidos sociales y subjetividades en los sujetos destinatarios de las políticas? ¿Cómo se conjugan estos elementos en diferentes planos de la institucionalidad social?

En suma, los sentidos sociales construidos son resultantes de la experiencia del proceso hegemónico, de los elementos dominantes y de los elementos residuales y emergentes que se expresan en un dispositivo o programa, en un período determinado, como expresión de la totalidad social.

En ese marco de reflexión, las categorías de gubernamentalidad y gobernanza aportan dinamismo a los procesos hegemónicos contribuyendo al análisis de los modos en que los gobiernos administran y direccionan los asuntos públicos en vinculación a otros organismos, sectores y sujetos entre mecanismos diferentes de poder, en distintos niveles y en variadas estructuras de concreción de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).

<sup>2</sup> CREAM fue una propuesta educativa de su gobierno aunque se implementó fundamentalmente a partir de septiembre 1973, ya con Perón presidente. Se desarrolló durante el ejercicio en el Ministerio de Educación del Dr. Jorge Taiana.

<sup>3</sup> Devés Valdés (2008) sostiene que el “desarrollo” entra en la agenda de discusiones en la década del 40, pero es desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en los años 50, que se va a articular en un proyecto económico-político que plantea un modelo de desarrollo basado en el esquema de los países desarrollados o centrales que se conoce como “desarrollismo”. Los países de esta manera se ubican en una relación centro / periferia.

<sup>4</sup> El cuestionamiento al modelo de desarrollo de la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL) abona la configuración de la teoría de la dependencia: “la teoría de la dependencia es una teoría del imperialismo desde los países dependientes” (Devés Valdés 2008:140) y surge fundamentalmente en los ámbitos académicos.

<sup>5</sup> El trabajo *decente* es caracterizado por la OIT como un “trabajo de calidad y cantidad”, cualidad que viene en reemplazo de su carácter estrictamente productivo y bien remunerado.

<sup>6</sup> Estrategias impulsadas por actores locales, con apoyo del Ministerio de Trabajo y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades en un territorio. Estos acuerdos comprenden, fundamentalmente, la ejecución de propuestas territoriales destinadas al desarrollo de las economías locales y, a partir de éstas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

<sup>7</sup> Las GECAL concentran y canalizan la oferta de programas de empleo y capacitación laboral implementados desde el MTEySS.

## Referencias bibliográficas

**Abatte, J.P** (2007) “Hegemonía, reformas y discurso educativo en la provincia de Córdoba (1984-1999)”. *Tesis de Doctorado*. FLACSO.

**Achilli, E.** (1998) “Vivir en la pobreza Urbana. El derecho a una interculturalidad no excluyente”. Presentación en el panel “Las problemáticas de la educación Hoy”. II Congreso Nacional de Psicopedagogía y Aprendizaje. Fundación EPPEC. Buenos Aires.

**Aguilar Villanueva, L.** (2003) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa.

**Aguilar Villanueva, L.** (2013) *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 5a edición.

**Ansaldi, W. y Giordano, V** (2012) “América Latina: La construcción del orden”. Buenos Aires: Ariel, Tomo I.

**Ball, S.** (2002) “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”. En Narodowski, M. (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas: estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica:103-128.

**Bowman, M.A** (2015) *La formación laboral y la educación básica en jóvenes de baja escolaridad*. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

**Bowman, M.A** (2017) “Educación y trabajo: tramas y derroteros de jóvenes en los dispositivos de un programa de empleo”. Ponencia presentada en el 13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, *El trabajo en conflicto. Dinámicas y expresiones en el contexto actual*. Asociación de Estudios del Trabajo. Buenos Aires. 2, 3 y 4 de agosto.

**Carné, M.** (2013) “Gobernabilidad y gubernamentalidad. ¿Líneas secantes?” *Revista Astrolabio* 10:315-340.

**Devés Valdés, E.** (2008) *El pensamiento Latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.

**Foucault, M.** (2006) *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Fressynet, J.** (2005) “La estrategia europea para el empleo: un compromiso inestable”. Seminario Internacional “Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea”. MTEySS-CEIL-PIETTE CONICET, Buenos Aires, 18-20 de agosto de 2004.

**Fressynet, J.** (2006) “Políticas de empleo: algunas enseñanzas de la experiencia”. Documentos para seminarios N° 10. CEIL-PIETTE-CONICET. Buenos Aires, 4 al 8 de septiembre de 2006.

**Lahera, E.** (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N°95.

**Miranda Camacho, G.** (2006) “Gramsci y el proceso hegemónico educativo”. *Revista Electrónica Educare*, vol. IX, núm. 2, 2006, pp. 13-39 Descargado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/EDUCARE/article/view/1286>

**Monza, A.** (2003) *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: Fundación OSDE / CIEPP.

**Levy, E.** (2010) “Educación, trabajo y políticas sociales en Argentina”. En Castorina, J. y Orce, V. (coord.) *Diálogos y reflexiones en investigación: contribuciones al campo educativo*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Madoery, O.** (2011) *Más y mejor trabajo para todos. Del programas jefes de hogar al programa jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Programa CEA-OIT. Buenos Aires. Informe de proyecto.

**Neffa J.** (2012) “La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2010)”. En IV Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires: Asociación de Economía del Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires: UMET.

**OIT/CINTERFOR** (2001) *Formación para el Trabajo Decente*. Montevideo.

**Oszlak, O.** (1997) “Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas del juego?” En *Reforma y Democracia* 9:3-27

**Rockwell, E. y Ezpeleta, J.** (1983) “La relación estado-clases subalternas en la escuela”. *Cuadernos Políticos* 37:70-80.

**Rockwell, E.** (1995) *La escuela cotidiana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

**Roseberry, W.** (2007) “Hegemonía y el lenguaje de la controversia”. En María L. Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD, Cuaderno de Futuro N° 23:117-139.

**Tamayo Sáez, M.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañon R. y Carrillo E. (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial: 281-313.

**Tosolini, M.** (2018) *No era solo una campaña de alfabetización. Las huellas de la CREAM en Córdoba*. Colección Tesis. Centro de Estudios Avanzados FCS. UNC. Link: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/11116>

**Varesi, G.** (2010) “La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Revista latinoamericana de Economía*” Vol. 41 N°161:141-152.

**Vigil, J.** (2013) “Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino”. *Revista Desarrollo Regional em Debate*, 3(1), 52-78.

**Williams, R.** (2009) *“Marxismo y literatura”*. Buenos Aires: Editorial Las Cuarenta.

**Cómo citar este artículo:**

**Bowman, María Alejandra y Mariana Tosolini** (2019) “Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°18: 459-484

*Reseña*

**Mariana Gené**

# **La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca).**

Primera edición. Buenos Aires: Siglo XXI, 2019. 270 páginas. ISBN 978-987-629-953-4

**Reseña de Ana Inés Ferreyra**  
Universidad Nacional de Rosario

Mariana Gené, doctora en Ciencias Sociales (UBA) y en Sociología Política (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París), investigadora del CONICET y docente de grado y posgrado (UNSAM) presenta en este libro los resultados de un estudio sobre una dimensión de la política como realmente existe y se practica en altos niveles del gobierno: los *armadores*, los que hacen posibles las condiciones para el logro de resultados en medio de la variedad de opiniones y de conflictos.

Ese *armado*, la “rosca política”, implica la práctica de negociaciones, alianzas, intercambios, transacciones, con el fin de alcanzar los objetivos que los respectivos actores persiguen, dentro del marco normativo formal de determinadas instituciones, cuya vigencia y eficacia se hacen efectivas a través de esas prácticas. Prácticas que no sólo se enmarcan en determinadas instituciones formales sino también en códigos compartidos de comportamiento y de confianza recíproca. Para mucha gente es la

dimensión “fea” de la política cuya erradicación sigue siendo una “asignatura pendiente” de nuestra vapuleada democracia. Pero son una necesidad frente a la pluralidad de opiniones y la fragmentación del poder, que requiere de la construcción de acuerdos a menudo puntuales para el logro de los objetivos que se persiguen. Es la habilidad para sumar voluntades aún de quienes son adversarios en otras cuestiones de las que están en juego en la coyuntura específica.

El libro consta de una introducción seguida de dos partes con un total de seis capítulos, un capítulo de conclusiones y un epílogo con consideraciones sobre el periodo gubernamental recientemente finalizado en cuanto a la vigencia de la conceptualización precedente.

En la Introducción la autora presenta su diseño teórico del armador político, el ejecutor de un oficio práctico a partir de su propio desempeño y del campo en el que se despliega; un experto “en intermediación entre partes para cerrar acuerdos, viabilizar decisiones y garantizar apoyos” (pág. 25). Los armadores son “constructores de vínculos y bases para sostener proyectos políticos” (id.). Todos los armadores comprendidos en el estudio contaban y cuentan con formación universitaria –predominantemente en el campo del derecho–, pero es claro que, para la autora, lo decisivo en convertir a un graduado universitario en político y particularmente en armador político es otro tipo de formación: la propia experiencia política a través del curso del tiempo, el conocimiento de los actores y sobre todo del “juego” de la política y sus códigos compartidos incluso con los adversarios. La formación académica enriquece posiblemente ese saber práctico, pero no lo reemplaza.

La Parte I encara el oficio de armador político a través de las trayectorias y saberes prácticos de los políticos: las vías de acceso al oficio, los mentores, las carreras, los modos de “ingreso” al ejercicio de la política, los inicios y desarrollos ulteriores; los procesos de aprendizaje de la política “como oficio y como profesión”. Los recursos, destrezas y códigos que se despliegan en el ejercicio de la actividad y que permiten distinguir al político propiamente tal del *amateur*, el que llega al oficio sin trayectoria reconocida por quienes son sus pares e interlocutores –metafóricamente: el “sapo de otro pozo”–.

Aunque armadores se hallan prácticamente en todas las instancias y niveles de la política, la autora centra su estudio en el que considera ministerio político por excelencia: el Ministerio del Interior. Esa característica distintiva de todos los demás, que por definición también son ministerios políticos y por lo tanto requieren y ejercitan armados políticos en sus propias esferas y articulaciones recíprocas, proviene de las incumbencias político-constitucionales del Ministerio del Interior: desde las relaciones con los gobernadores provinciales y las autoridades municipales, fundamentales en un estado federal, al régimen electoral, esencial para una democracia representativa; en algunos momentos del periodo estudiado, también la seguridad interior y el control y conducción de las fuerzas federales.

La Parte II discute el rol desempeñado por los sucesivos ministros del Interior en los respectivos periodos de gobierno entre 1983 y 2007, incluyendo el interinato presidencial 2001-2003: los armadores políticos de “la transición democrática” (1983-1989), durante “el andamiaje del peronismo neoliberal” (1989-1999), “el debilitamiento de la cartera” (1999-2001), “la reconstrucción de la política” (2001-2007). La argumentación de la autora se apoya en la paciente recolección de información primaria proporcionada por entrevistas a una importante cantidad de protagonistas de alto nivel de desempeño político gubernamental, y una organización y procesamiento de la misma que ponen de relieve una aguda comprensión de la realidad efectiva de la política como asunto de resultados, todo ello asentado en un manejo amplio y preciso de la literatura pertinente que agrega proyección teórica y relevancia más allá del caso específico.

El trabajo destaca asimismo que los criterios de valoración que movilizan los propios actores respecto de sus homólogos distan mucho de los que practican los análisis académicos, más distantes de la “realidad efectiva de las cosas”. Se trata en aquellos de una cuestión de eficacia en el logro de resultados, pero también de formas de desarrollar las relaciones con sus interlocutores políticos –que usualmente son sus pares por más que adversarios– y en el respeto de los códigos del oficio, donde destacan la lealtad al presidente y la confianza que éste deposita en el ministro y que define los alcances y límites de su autonomía. Todo ello enmarcado en coyunturas específicas de mucha complejidad, con múltiples restricciones y resultados inciertos. Es interesante en este sentido la gravitación de esta dimensión de “oficio” de la política en la valoración que los funcionarios entrevistados (ministros y secretarios del Interior) efectúan de sus homólogos con relativa independencia de las relaciones adversariales de las gestiones en que se desempeñaron.

Las conclusiones generales destacan el carácter multifacético del trabajo político, el juego permanente entre “lo que se ve” y “lo que no se ve”, y la desigual eficacia de algunos armadores en sortear complicadas coyunturas, contribuyendo a otorgar continuidad al sistema democrático representativo. La autora pone cierto énfasis en el contrapunto entre la ética convencional de la vida cotidiana y la que es propia de la práctica política. El tema remite explícitamente a Max Weber, varias veces citado en el volumen, pero también a Maquiavelo. Hay una línea de comunicación entre uno y otro, producto del realismo político que ambos practicaron.

Un aspecto interesante que la autora analiza es la tensión que se registra entre el Ministerio del Interior y la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de la reforma constitucional de 1994, en cuanto ésta coloca una instancia de mediación (el Jefe de Gabinete) en la que hasta entonces había sido relación directa del ministro del Interior (en realidad, de todos y cada uno de los ministros) y el titular del Poder Ejecutivo. Una tensión que tendió a resolverse más que a partir de la dotación de incumbencias institucionales de uno y otra, de acuerdo a la gravitación propiamente política del funcionario

que se desempeñó en uno y otro cargo en determinados momentos. En particular, por la calidad y solidez de la relación directa entre uno y otro con el presidente de la Nación. Es útil en este aspecto la comparación de la segunda presidencia del doctor Menem, con un Ministro del Interior políticamente *fuerte*, de decisiva gravitación en los armados políticos y un Jefe de Gabinete recluido en sus funciones constitucionales de conductor de la gestión administrativa, y el dinamismo, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, de su Jefe de Gabinete, que opacó políticamente a los dirigentes políticos que se desempeñaron a cargo de la cartera de Interior -no obstante la trayectoria y el prestigio de algunos de ellos-.

La constatación de estas tensiones es empíricamente acertada, y sugiere más de lo que la autora señala. Esa tensión expresa, más allá de su dimensión descriptiva, que la efectividad y la eficacia del ejercicio político de la incumbencia institucional dependen tanto del diseño institucional mismo, de su emplazamiento formal en el plexo institucional más amplio del que forma parte -para decirlo gráficamente: el organigrama del gobierno- sino del modo y características reales del desempeño de quien ocupa la posición formalmente dotada de determinado ámbito de autoridad. El poder es esencialmente una cuestión de ejercicio (Sartori, *Teoría de la democracia*), y no únicamente del emplazamiento legal o constitucional del organismo dotado de determinadas competencias institucionales. La imagen del Ministerio del Interior como *el* ministerio político por antonomasia tributa a una concepción institucionalista de la política que se lleva mal con el análisis desarrollado por la autora.

De todas maneras, Mariana Gené ofrece una perspectiva de la política que no es frecuente encontrar en gran parte de la politología académica, dominada como está por enfoques de un imperialismo institucional formalista que vacía a la política de su dimensión sustantiva de construcción y despliegue de poder. Muestra también la definida masculinidad de la política en estos altos niveles durante el periodo sometido a estudio. *Todos* los armadores, y *todos* los funcionarios y ex funcionarios entrevistados en el curso de la investigación, son varones, incluyendo los de las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, es innegable que la composición inicial del actual gobierno muestra mayor presencia de mujeres en las altas esferas de la decisión política que cualesquiera de los que le precedieron, así como diseños institucionales y declaraciones oficiales del más alto nivel que anticipan un mayor espacio para enfoques de género y transgénero en un conjunto amplio de políticas públicas.

## *Reseña*

**Nerio Neirotti (coordinador); Matías Mattalini  
y Luciana Carpinacci (editores)**  
**Prólogo de Ana Jaramillo**

# **Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia.**

Primera edición. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires.

Ediciones de la UNLa. 2019, 261 páginas. ISBN 978-987-4937-34-6

**Reseña de Alfredo Ossorio**  
Universidad Nacional de Lanús

El libro reúne ponencias y exposiciones presentadas por especialistas y funcionarios públicos latinoamericanos y europeos en el Seminario Internacional organizado por la UNLa en el año 2017 y que da título al volumen.

En el prólogo, la rectora Ana Jaramillo destaca el papel de los valores, los ideales y las intencionalidades, que expresan distintos proyectos y perfilan modelos de país diferentes. No hay buen gestor sin ideología, afirma; existe un “currículum oculto” que es la ideología y, a su vez, es política. Por eso “el orgullo de nuestra universidad”, es explicitar los valores que sustentamos y es en relación a ellos que nuestras funciones universitarias deben evaluarse: “la democracia, la paz y la justicia social”.

De manera concordante, Nerio Neirotti sostiene en “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia” que un proyecto de país asentado en el fortalecimiento de la democracia –entendida ésta como un sistema que sustentado en mayor igualdad, justicia social y calidad de vida de las mayorías– supone un Estado coordinador y regulador del mercado a través de un plexo de políticas públicas, implica un contraste fuerte con un proyecto basado en el individualismo y la primacía del mercado. En lo que refiere a la evaluación, el primero la considera como un ejercicio de participación de los actores, factor de deliberación pública y promoción de los derechos de la población, en tanto el otro la asocia a la fiscalización y el control de resultados respecto de la inversión y el gasto previstos. Aquel vincula la técnica y la política y analiza y evalúa las posibles brechas entre derechos humanos y sociales; éste establece estándares extrapolados desde espacios y tiempos diferentes y propugna un enfoque tecnocrático que garantice la racionalidad del diseño. Neirotti enfatiza la diferencia entre la evaluación de corte tecnocrático y la evaluación desde la perspectiva de derechos y plantea la necesidad de la interacción entre sectores y niveles del Estado de modo de abordar con integralidad la evaluación de las políticas públicas. Esto vincula su exposición a la propuesta de Carlos Matus que define a las ciencias de gobierno como horizontales, que se realizan en la gestión en forma intersectorial.

La siguiente sección del libro se dedica a la evaluación en América Latina y el Caribe y en algunos países desarrollados, con capítulos que proponen aproximaciones teórico-metodológicas y enfoques comparativos. Saville Kushner propone un debate conceptual en torno a la evaluación de programas académicos, a partir de un enfoque crítico de las modalidades de evaluación en el Reino Unido y Estados Unidos. Alcides Fernando Guzzi y Breyner Ricardo de Oliveira coinciden en incorporar, como conceptos potentes para el armado de metodologías de evaluación, las nociones de campo y trayectoria. El primero propone analizar los escenarios políticos y los modelos hegemónicos de la evaluación de las políticas públicas en América Latina y establecer, como respuesta contrahegemónica, nuevas dimensiones epistemológicas y metodológicas de evaluación. Ambos postulan una evaluación de naturaleza sociopolítica y cultural, que sea comprendida como un proceso multidimensional e interdisciplinario que contenga las diversas dimensiones de las políticas públicas. Con Pierre Bourdieu describen al campo como una red de relaciones objetivas entre posiciones sociales que constituyen relaciones de poder y fundamentan criterios de percepción y explicación de la realidad y sus estrategias de interacción, cooperación, cooptación o conflicto en el proceso social. El comentario de Pablo Rodríguez Bilella pone de relieve las innovaciones y tensiones que se registran en los procesos de evaluación en América Latina y el Caribe.

La segunda sección consta de tres capítulos sobre las transformaciones recientes y en curso en el sector público desde la perspectiva de la evaluación, con trabajos referidos a España, México y América Latina como región. Marc Balaguer Puig, Director del Instituto Catalán de Políticas Públicas expone las barreras cognitivas procedimentales,

de infraestructura y recursos, de transferencia de conocimientos que, entre otros factores, obstaculizan la institucionalización de la evaluación en Cataluña y España así como los que la favorecen, y propone la formación de equipos multidisciplinares que permitan el flujo de diversas perspectivas o puntos de vista y criterios para enriquecer la cultura de la evaluación. Con similar orientación Gabriela Pérez Yarahuán (“La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones”) presenta la perspectiva del Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEARLAC) alojado en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México. Sus compatriotas Julianna Mendieta Melguiar, Margarita Zorrilla Fierro y Francisco Miranda Flores hacen lo propio con la experiencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México. El comentario final de Sebastián Cruz Barbosa pone de relieve la creciente importancia de la evaluación en los procesos de reforma del sector público en la región.

La tercera sección se centra en el papel de los organismos de control en el desempeño de evaluaciones. María Cecilia Segura Rattagan, quien durante años dirigió la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, enfoca las dimensiones política y normativa de la evaluación y del control de gestión y, ante las diferencias de percepción –rechazo– existentes en las instituciones auditadas, propone cambios en su cultura política. A partir del caso de la Auditoría General de la Nación Juan Ignacio Forlón plantea la necesidad de acordar formas de coordinación interinstitucional entre organizaciones que realizan evaluaciones y control de gestión para mejorar las propuestas, complementar acciones y lograr una mejora en la adopción de los hallazgos. María Alejandra Olivarez desarrolla nuevas propuestas metodológicas para la evaluación de políticas públicas desde la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires. Propone un método del estado de situación de los edificios habitacionales de interés social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, basado en un enfoque de las “patologías edilicias”, “del estado resultante” y “del requerimientos de necesidades” y tiempo para prever las prioridades. Fernando Santiago destaca en su comentario las limitaciones que todavía presenta la complementación interinstitucional entre evaluador y evaluado.

El volumen cierra con las conferencias de Jorge Milton Capitanich, de prolongada y destacada carrera política, entonces intendente de la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco y actualmente gobernador –por segunda vez– de la misma, y el diputado Carlos Daniel Castagneto. En “Política, academia y evaluación” Capitanich elabora un análisis del sistema político, económico y social destacando la dicotomía entre la democracia, expresión de la voluntad de las mayorías populares, y la cooptación corporativa del Estado por parte de las minorías oligárquicas. Sobre su experiencia de gobierno en materia de evaluación, el autor relata lo realizado desde el gobierno de la Provincia del Chaco con la adopción del Sistema de Gobernabilidad (SIGOB) de Naciones Unidas, integrado modularmente por objetivos, metas, estrategias, actividades

y tareas y su vinculación con los sistemas de regulación y apoyo administrativo. El SIGOB desarrolla un sistema de comunicación destinado a informar a la población y al gobierno. Capitanich propone una visión sistémica, holística e integradora de las problemáticas a tomar en cuenta para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

En su conferencia “Política, academia y toma de decisiones: riquezas, tensiones y desafíos” Castagneto señala la necesidad de construir un sistema integral de evaluación de políticas públicas ante la dispersión existente en Argentina de treinta y cinco sistemas parciales, con la proliferación de categorías, dimensiones y variables. Reconoce la importancia del trabajo efectuado en años recientes al respecto, aunque gran parte de esas estructuras evaluativas tienen escasos vínculos con los niveles estratégicos de la política e insuficiente apropiación de resultados. Sostiene que las evaluaciones de mayor valor en el diálogo social son aquellas que permiten la participación plural de los actores. Define a la política pública como lo que se decide, lo que se pretende, lo que se interpreta y se hace de ella. Las decisiones, propone, se toman en el marco de tensiones (...) “una política pública es pública, de todos, y necesita comprenderse la puja, la tensión, el encuentro que ello implica”.

Entre las distintas perspectivas de los autores existen coincidencias en el reconocimiento de la necesidad de inaugurar un nuevo paradigma de evaluación basado en una perspectiva procesual que incorpore el concepto de campo y trayectoria. Por eso es oportuna la reflexión de Neirotti cuando afirma que el “grado de desarrollo de las políticas, su comunicación, su sentido, los actores que las sustentan, la formación de alianzas y oposiciones políticas, el análisis de bloques de poder, los relatos que las sostienen, entre otros aspectos, son cuestiones fundamentales a las que los evaluadores deben prestar máxima atención”.

En todas las contribuciones se da por supuesto el rol del planeamiento en el diseño y ejecución de las políticas públicas y la agenda de gobierno. En opinión del autor de esta reseña, hay tres elementos contribuyentes de la evaluación de las políticas públicas: la calidad del planeamiento, del presupuesto por programas y las formas de organización (macro y micro) del Estado para la ejecución de las políticas públicas. Ellos definen el “qué hacer”, el “con qué” y el “cómo” respectivamente, y las políticas públicas especifican la visión de conjunto del plan y la estrategia en cursos de acción con las restricciones y libertades de las turbulencias de la coyuntura o las resistencias procedentes de criterios y actores discordantes.

Al decir de Vilas, “las políticas públicas son el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines a los que se orienta el ejercicio del poder político. Son la puesta en acto, a través de las agencias y aparatos administrativos del Estado, de la conducción de la comunidad política de conformidad con las orientaciones programáticas y las posiciones de poder de las fuerzas que ejercen esa conducción” (Vilas 2013, pp 89-90). Sin embargo la organización tradicional de las agencias y aparatos administrativos del Estado, fundamentada en la distribución jurídica de atribuciones y funciones tiende

a fortalecer acciones sectoriales en menoscabo de las responsabilidades de conjunto. En general, carecen de potestades completas respecto de la misión que asumen y para a ésta, deben recurrir al concurso de otras instituciones que complementen sus acciones. Las responsabilidades primarias establecidas por el ordenamiento jurídico, rara vez pueden efectuarse sin el concurso de varias instituciones.

Otro tanto sucede con el presupuesto por programas que asigna los recursos a instituciones responsables, lo que refuerza la lógica vertical. El sistema presupuestario argentino plantea un ejemplo muy claro sobre las políticas públicas y su transectorialidad:“(…) la política general para la juventud se intersecta con las políticas educacional, nutricional y de formación física. En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo producto definidas, por lo cual resulta imposible presupuestar por políticas” (El sistema presupuestario público en Argentina, Tomo I:119).

La lógica sectorial también implica el enfrentamiento unilateral de problemas. Se expresa en la metáfora “ve el árbol y no el bosque”. Al decir del epistemólogo Mario Bunge, sólo el enfoque sistémico facilita la visión tanto de los árboles como del bosque y afirma que “el enfoque sistémico es una manera de concebir las cosas, así como de abordar y formular problemas. Se caracteriza por concebir todo objeto como una totalidad compleja o un componente de tal”. El mismo autor afirma “que los problemas sociales no se dan de a uno sino combinados por lo cual sólo pueden entenderse y resolverse como sistemas. La receta para abordarlos con éxito es: paso a paso pero todos juntos”.

En este marco, la mirada vertical y sectorial debe transformarse en una lectura situacional que forme parte del nuevo paradigma de evaluación de las políticas públicas. Implica el abordaje horizontal de las problemáticas sociales, a fin de fortalecer la coordinación interinstitucional y transdisciplinar de las políticas públicas y la sinergia de la acción corresponsable de las organizaciones públicas. El libro coordinado por Neirotti y editado con acierto por Matías Mattalini y Liliana Carpinacci es una contribución importante a ese objetivo.



## *Reseña*

**Axel Kicillof, Cecilia Rodríguez, Eduardo M. Basualdo, Silvina Batakis, Roberto Baradel, Daniel Gollan, Pablo Manzanelli, Laura V. Alonso.**

# **Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa.**

Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2019. 331 págs. ISBN 978-987-629-933-6

**Reseña de Máximo Lanzetta**  
Universidad Nacional de Lanús  
y Universidad Nacional Arturo Jauretche

La figura de la “radiografía” nos remite a una perspectiva de aproximación epistemológica que caracterizó a una etapa de las ciencias sociales, apoyada en las metáforas o alegorías, primero de la biología y más tarde la medicina. La construcción de una anatomía del territorio, al igual que entonces, preanuncia en cierto modo una terapia. El libro que aquí se reseña es cruzado en todos sus artículos por una hipótesis central, el modo en que incidió el gobierno de Cambiemos en el empeoramiento de las condiciones de los ejes tratados, en muchos casos aportando indicadores numéricos, especialmente económicos. En esa dirección encamina un diagnóstico. Para contextualizar la indagación propuesta, se apoya en un marco teórico que visualiza la última dictadura cívico-militar como el momento en que emerge un nuevo patrón de acumulación dado por el proceso de valorización financiera, modelo que el gobierno de Cambiemos profundiza y cuyas consecuencias en el plano nacional y provincial resultan sustantivas. Otro aspecto resaltado en los análisis es la relación

estrecha (acaso orgánica), entre las políticas nacionales y las provinciales en el período de gobierno de Cambiemos, que explicarían no sólo el panorama de la línea base que recibe el próximo gobierno, sino la relación estructural que las sostiene.

La primera y segunda parte del libro están a cargo de Eduardo Basualdo, Pablo Manzanelli y Leandro Bona. La primera realiza una descripción de la estructura económica de la provincia, donde se destaca la relación entre la estructura económica nacional y la provincial; esto es así porque el modelo de sustitución de importaciones tuvo en la provincia el principal ámbito de desarrollo, a punto tal que la misma concentra cerca del 50 % de la industria nacional, al mismo tiempo que constituye la rama de producción que más pesa en el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia, alcanzando el 30 %, mientras que la producción agropecuaria tiene un peso menor inclusive a los servicios. Sin embargo, los autores destacan la importancia que tiene el agro provincial en la economía nacional, no sólo por lo que contribuye al producto bruto, sino también por la generación de divisas que resultan estratégicas para financiar un proceso de desarrollo. Esto explica el interesante análisis de los procesos de cambio en la estructura productiva del campo. Evaluación que también se extiende al empleo, aspecto que permite advertir en parte, las consecuencias sociales de las políticas de Cambiemos, que implicaron una retracción de la industria, con una fuerte caída del empleo. Termina con la cuestión fiscal provincial, aspecto más ampliamente desarrollado en la tercera parte del libro.

La segunda parte propone una regionalización de la provincia de Buenos Aires, a partir de realizar una descripción de atributos, principalmente económicos (PBG y principales áreas o sectores económicos), asignados a los recortes territoriales de los partidos, que en el caso de esta provincia coinciden con las unidades políticas-administrativas locales: los municipios. Los autores advierten que se trata una primera aproximación, resulta oportuno el señalamiento para valorar el aporte que hacen a un desarrollo de una geografía económica provincial. El análisis también contempla superficie, población y densidad. La estructura de análisis finaliza con el estudio del nivel de dependencia de los municipios, cuyo indicador está dado por la proporción en el presupuesto local del origen de los fondos, diferenciado aquellos recaudados por tasas municipales y los que ingresan como transferencias de otras jurisdicciones. Este mapa de situación constituye un aporte importante en la comprensión de los potenciales económicos locales (PBG por partido) y nivel de dependencia de los gobiernos locales. Los mismos pueden ser cotejados con otros trabajos para complementar y complejizar la indagación, como por ejemplo saber cuál es el presupuesto por habitante de cada municipio; un análisis no sencillo, dado que es diferencial la cantidad de servicios que prestan, lo que en algunos casos está asociado al nivel de coparticipación provincial (como en el caso de tener hospitales, entre otros).

A la hora de establecer las regiones, algunas razones expuestas pueden resultar discutibles: hay una idea de propensión de homogeneidad en algunas variables, como población y

cantidad de municipios, salvo para la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA). Por cierto, si bien esta parte del libro constituye un aporte muy importante en la descripción de la geografía económica, carece de una base teórica explícita para la definición de unidades territoriales diferenciadas; quizá pensar el territorio como mosaicos continuos y contiguos conspire para complejizar el análisis como espacio de flujos y territorios superpuestos. En tal sentido, genera una lectura un tanto estática en términos de la dinámica económica territorial; si bien en varios pasajes se aclaran los factores dinámicos, en general dado por los flujos productivos. Además, en la construcción de una geografía económica, hay dimensiones o sistemas escasamente considerados; uno de ellos es el ambiental, el cual sólo tiene una consideración marginal y desde una perspectiva “recursista”, no se analiza la relación entre la producción y los ecosistemas en los cuales se sustentan o de los que obtienen inadecuado o insuficiente sustento. Los análisis de la infraestructura y el sistema de movilidad seguramente también constituyen factores centrales en la construcción de una geografía económica de la provincia, los que son considerados a grandes rasgos. Finalmente, algunas categorías utilizadas como “densidad” y ciertas asignaciones de establecimientos productivos a partidos, necesitan de mayor precisión.

En la tercera parte, el capítulo de Axel Kicillof, Pablo Ceriani y Cristian Girard analiza las consecuencias del proceso de valorización financiera en la provincia de Buenos Aires en el período de gobierno de Cambiemos. Los autores hacen una interesante relación entre las políticas nacionales y provinciales cruzadas por los procesos de endeudamiento de ambas jurisdicciones; en paralelo analizan las variaciones de la actividad económica, especialmente la caída industrial, la baja de los ingresos de los asalariados, el incremento del desempleo y el aumento de la pobreza, mostrando el modo en que se genera una espiral que impacta en la capacidad recaudatoria, incrementando la dependencia provincial del nivel nacional. Este análisis es complementado por Silvina Batakis, centrado en la cuestión de las finanzas públicas; en un análisis macro muy detallado la autora demuestra que la situación antes mencionada se financió básicamente con tres fuentes de recursos: mayor presión tributaria propia, más transferencias del nivel nacional y más endeudamiento.

El tercer artículo de la tercera parte es desarrollado por Daniel Gollan, abocado al análisis de la salud; donde se destaca la descripción del sistema de salud a nivel nacional y provincial, la evolución presupuestaria de ambos, subrayando la merma sufrida en el período de Cambiemos, combinado con el incremento del precio de los medicamentos, entre otras variables analizadas a escala provincial. Si bien comienza con el planteo del incremento del peso de los determinantes sociales de la salud como producto del aumento de la pobreza, no se establecen los componentes de dichos determinantes, mucho menos a nivel provincial; algo parecido sucede con la salud mental, muy escasamente desarrollado. En la idea de profundizar la “radiografía de la provincia de Buenos Aires”, parece necesario establecer análisis con mayor desagregación territorial que permitan pensar unidades territoriales que tengan relación con otros recortes, como los propuestos en el libro en su segunda parte.

Esta tercera parte continúa con el tema de seguridad, con un texto cuya autoría corresponde a Cecilia Rodríguez. Un punto central que plantea la autora es la gestión local de la seguridad y la participación ciudadana; para lo cual realiza una descripción muy didáctica de la evolución del marco normativo nacional y provincial, donde se focaliza en los foros ciudadanos, para luego trabajar algunas variables. Finalmente analiza el caso del municipio de Avellaneda, como caso en donde estudia estos procesos en la política local. Para la autora lo local tiene alta relevancia, dado que los municipios y las organizaciones locales se constituyen en las primeras instancias que reciben mayor cantidad de demanda de protección ciudadana, lo cual ha dado por resultado asumir nuevas responsabilidades; en línea con lo que otros autores (por ejemplo Iturburu 2000) señalan como parte de las “nuevas funciones” que han ido asumiendo los gobiernos locales en Argentina desde la década del 1990.

El libro finaliza con dos artículos dedicados a la educación. El primero, de Roberto Baradel, Néstor Caraza, Gastón Ghioni y Marcelo Zarlenga, analiza la cuestión en la provincia, excluyendo la educación superior, abordada en un capítulo posterior. El trabajo se centra a una comparación antes y después del gobierno de Cambiemos a nivel nacional y provincial, destacando el cambio en los programas, básicamente el recorte de los generados en la época de gobiernos peronistas, lo cual es acompañado de datos que marcan los recortes presupuestarios que explican la reducción de programas, y en la lectura de los autores una merma en las políticas inclusivas y en la formación técnica, consistente con el proceso de desindustrialización. Al igual que en otros casos, no aparece una problematización territorialmente desagregada de la educación en la geografía de la provincia. Por su parte el texto de Laura V. Alonso y Emanuel Damoni, cierra el libro con un análisis de la educación superior, su evolución a nivel nacional y provincial, marcando las diferentes etapas históricas, los diversos proyectos socio-productivos y contextos políticos, que permiten entender muy bien los propósitos y alcances de la vinculación de las universidades con la diversidad de realidades sociales y económicas de la provincia de Buenos Aires; así como el modo en que las políticas de Cambiemos han incidido negativamente en éstos procesos.

Podemos concluir diciendo que la metáfora de la “radiografía” en singular del título, puede ser acertada, en tanto que la mirada desarrollada privilegia una dimensión: la económica, respecto de otras (salud, seguridad y educación). Cabe señalar que estas otras dimensiones constituyen las áreas que explican las estructuras burocráticas más grandes del estado provincial, y por lo tanto, una porción muy significativa del gasto; cuestión no planteada en estos términos en el texto, pero que pareciera estar latente. Por esta misma razón, constituyen ventanas significativas para observar el impacto de recorte de las políticas del gobierno de Cambiemos.

El trabajo constituye sin dudas un aporte importante para la comprensión de la estructura y dinámica de un territorio amplio, diverso y complejo, como es la provincia de Buenos Aires. Provincia sobre la cual se han escrito muchos trabajos, la mayoría desde

perspectivas sectoriales (salud, educación, etc) o unidimensionales (demografía, economía, etc); siendo escasas las producciones más integradoras en términos de variables y disciplinas, acaso la región metropolitana ha sido objeto de mayores trabajos de este tipo. El análisis territorial no sólo permite identificar regiones y dinámicas que las estructuran, sino que una mejor comprensión (diagnóstico anatómico), puede llevar a mejorar el conjunto de políticas que impactan en el territorio (terapia); y en tal sentido, la “Radiografía de la provincia de Buenos Aires”, resulta una lectura recomendada.

### **Referencia**

Iturburu, Mónica (2000) *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: INAP.

**PARES EVALUADORES DEL VOL 9 Nos 17 y 18**

**La Revista Perspectivas de Políticas Públicas agradece la colaboración de las y los siguientes colegas:**

**ANAYA, Paula**, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
**ARBELETCHÉ, Pablo**, Universidad de la República, R.O. Uruguay  
**ADRIANI, Luis**, Universidad Nacional de La Plata  
**ARCEO, Enrique**, LACSO Argentina  
**BALCEDO, Pablo**, Universidad Nacional de General Sarmiento  
**BARRETO, Miguel**, Universidad Nacional del Noreste - CONICET  
**BOGANI, Esteban J.**, Universidad de Buenos Aires  
**COELHO, Ramiro**, Universidad de Buenos Aires  
**DOSSI, Marina**, Universidad de Buenos Aires  
**ESTAY, Jaime**, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
**FERNÁNDEZ, Silvana**, Universidad Nacional de Córdoba  
**FOGLIA, Carolina**, Universidad Nacional de General Sarmiento  
**GUELMAN, Anahí**, Universidad de Buenos Aires  
**HELFGOTT, Federico**, Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
**ISCH LÓPEZ, Edgar**, Red Social para la Educación Pública en las Américas, Quito  
**LINZER, Germán**, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
**LLOBET, Valeria**, Universidad Nacional de San Martín  
**MAURO, Sebastián**, Universidad de Buenos Aires  
**MEJÍA S., Carlos**, Universidad de Talca  
**MIRANDA, Juan David**, Universidad de Campinas  
**NEMIÑA, Pablo**, Universidad Nacional de San Martín  
**NOVICK, Susana**, Universidad de Buenos Aires  
**PAGANI, María Laura**, Universidad Nacional de La Plata  
**PASTORE, Rodolfo**, Universidad Nacional de Quilmes  
**RAMÍREZ, Liliana**, Universidad Nacional del Noreste  
**REDONDO, Solange Paula**, Universidad de Buenos Aires  
**REYES, Francisco**, Universidad Nacional del Litoral  
**RODULFO, María Beatriz**, Universidad Nacional de Mar del Plata  
**ROSSI, Alejandro**, Universidad de Buenos Aires  
**SARROT, Elisa**, Universidad Nacional de Entre Ríos  
**TRENTA, Arnaud**, INCIHUSA (Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales) - CONICET  
**VELÁZQUEZ, Guillermo**, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

## **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](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas) o bien por correo electrónico a [perspectivas@unla.edu.ar](mailto: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 UNTDF, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

## **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

## **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

**Realidad Económica** es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

## ÍNDICE

### **Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferialización, dependencia y desigualdad**

*Gabriel E. Merino*

### **Innovación, ingeniería y cooperación tecnológica en nutrición y sanidad aviar en Argentina**

*Leandro Lepratte, Rafael Blanc, Leonardo Ruhl y Rossana Sosa Zitto*

### **Particularidades en el comportamiento del mercado de trabajo de Santiago del Estero. 1994-2007**

*María Noelia Gurmendi y Rita Gabriela Salvatierra*

### **Estrategia de productores en el sur de Santa Fe: los sistemas de producción porcina**

*Evangelina Tifui*

### **Trabajadores jóvenes y adultos: educados pero desiguales. Argentina, 2004-2017**

*María Berenice Rubio y María Noel Fachal*



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO 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

## Artículos

### **Arturo Guillén Romo**

La política comercial estadounidense en el contexto de la crisis global y de la declinación de su hegemonía. *US Trade Policy in the context of global crisis and declining hegemony.*

### **Lucas Ferrero y Alejandro San José**

Patrones de aglomeración-expulsión y estructuras jerárquicas urbanas en la periferia argentina. *Patterns of Urban Agglomeration and Structural Hierarchies in Argentina's Periphery.*

### **Verónica Pérez y Jorge Sánchez**

La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018). *State-Market Relationships in Public Transportation in the Metropolitan Region of Buenos Aires (1928-2018).*

### **Letizia Vazquez, Sergio Andrés Kaminker y Renata Hiller**

Políticas nacionales en el plano local: el caso del Pro.Cre.Ar. en la provincia de Chubut. *National policies at the local level: the Pro.Cre.Ar Program in Chubut.*

### **M. Claudia Cabrera**

¿De qué se ocupa la economía popular del conurbano bonaerense? *People's economy in the Buenos Aires Conurban Area: what is it about?*

### **María Victoria Deux Marzi**

Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Shaping and reshaping public policies for the promotion of Popular and Solidary Economy at the national level, 2015-2019.*

### **Matías Mattalini**

Paradigmas y prácticas políticas en el campo de la niñez y la adolescencia. Los servicios y los consejos locales de promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014). *Focusing on childhood and adolescents' rights: public policy paradigms and practices in Lomas de Zamora, Buenos Aires Province (2005-2014).*

### **María Alejandra Bowman y Mariana Tosolini**

Los aportes de Raymond Williams al estudio de los procesos de implementación de políticas públicas de educación y empleo. *On the contributions of Raymond Williams to the study of public policies in education and employment.*

### **Reseñas**

#### **Mariana Gené**

La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca).

#### **Reseña de Ana Inés Ferreyra**

Nerio Neirotti (coordinador); Matías Mattalini y Luciana Carpinacci (editores). Prólogo de Ana Jaramillo  
Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia.

#### **Reseña de Alfredo Ossorio**

Axel Kicillof, Cecilia Rodríguez, Eduardo M. Basualdo, Silvina Batakis, Roberto Baradel, Daniel Gollan, Pablo Manzanelli, Laura V. Alonso  
Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa.

#### **Reseña de Máximo Lanzetta**