





*Revista*

**Perspectivas *de*  
Políticas Públicas**

**Vol. 10 No. 20, enero-junio 2021**

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



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

Vol. 10 No. 20  
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 *Pablo Mario Narvaja*

**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  
*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 peer review.



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia. de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (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 Québec, 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

*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. 10 No. 20  
enero-junio 2021

**Presentación**

**Carlos M. Vilas**, págs. 230-231

**Artículos**

**Andrés Niembro, Francisco Aristimuño  
y Juan Carlos Del Bello**, págs. 233-269

Federalización e ingresos de investigadores a CONICET en 2019 y 2020: ¿Del dicho al hecho hay mucho trecho?  
*Federalization and incorporation of researchers to CONICET in 2019-2020: Easier said than done?*

**Fernando J. Rubino**, págs. 271-298

La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo: Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur  
*Intermunicipality in the Metropolitan Area of Buenos Aires. An analysis of two experiences of municipal associativism*

**Ricardo Sebastián Piana y Daniel José Patiño Jaramillo**, págs. 299-327

Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)  
*Organizational structures in Buenos Aires province under the Cambiemos government (2015-2019)*

**María Paula Lucero**, págs. 329-355

De lo nacional a lo subnacional: políticas ambientales en las provincias argentinas. La protección de glaciares en Santa Cruz y Tierra del Fuego (2010-2020)  
*From National to Subnational levels: environmental policies in Argentina's provinces. A case study of glacier protection in Santa Cruz and Tierra del Fuego (2010-2020)*

**Ariadna Gallo y Carolina Pérez Roux**, págs. 357-396

La encrucijada de la UCR santafesina: entre dos coaliciones de gobierno  
*UCR at the crossroads: between two government coalitions in the Santa Fe province*

**Julia Nesprias**, págs. 397-427

Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires  
*Transformations in the slums movement and the controversies over welfare in Buenos Aires City's urban policies*

**María Maneiro y Javier Nuñez**, págs. 429-457

Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social  
Collective action, bargaining and alliances behind the Social Emergency Act

**Patricio Julián Feldman y Ulises Girolimo**, págs. 459-491

La Industria 4.0 en perspectiva latinoamericana: limitaciones, oportunidades, y desafíos para su desarrollo  
*The development of 4.0 industry from a Latin American perspective: shortcomings, opportunities, challenges*

**Documento del Instituto Patria**, págs. 493-505

Balance y propuestas para una Administración Pública al servicio de la Comunidad Organizada  
*Propositions for a Public Administration of an Organized Community*

## **Reseñas**

**Pierre Rosanvallon**, págs. 507-511

*El siglo del populismo: historia, teoría, crítica*

**Reseña de Gabriel Díaz Zolórzalo**

**Fernando Bulgiani y Li Renfang** (editores), págs. 513-518

*China, América Latina y Argentina. Desafíos y oportunidades de una relación estratégica en un nuevo contexto regional*

**Reseña de Silvia Moirano**

**Sergio Bertini**, págs. 519-525

*Migrantes y Refugiados. Emprendedores de la economía social*

**Reseña de Ernesto Mattos**

**Indicaciones a los autores**, págs. 526-529

**Avisos**, pág. 531

**Puntos de venta**, pág. 532

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

Estructuras, actores y procesos conforman el hilo unificador de la diversidad de temas específicos trabajados por los artículos que integran el presente número de la revista.

Varios textos apuntan al federalismo como dimensión estructurante del estado argentino en sus tres niveles jurisdiccionales y a las tensiones que se suscitan entre el nivel jurisdiccional nacional y los niveles subnacionales. Niembro, Aristimuño y Del Bello someten a escrutinio el efectivo alcance del objetivo de federalización en los ingresos a la carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET; demuestran el desigual logro del mismo y los riesgos de un retorno al academicismo que signó momentos precedentes del organismo. Fernando Rubino compara dos experiencias de asociativismo intermunicipal en el Área Metropolitana de Buenos Aires y su eficacia como herramienta de gestión. Piana y Patiño Jaramillo enfocan las estructuras organizativas de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-19), destacan el contraste entre el discurso oficial privatizador, antipolítico, de *achicamiento* del estado y *recorte* de gastos, la realidad de crecimiento de los recursos e incumbencias de los organismos tomados en cuenta y el incremento de los cargos políticos sin afectación funcional específica. La efectiva vigencia de la política nacional de protección de glaciares en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego permite a Ana Paula Lucero identificar y explicar las tensiones que se suscitan entre una norma política federal de aplicación universal y los intereses provinciales derivados de su dotación específica de recursos y sus propias estrategias de desarrollo. El complejo acople entre instituciones y procesos políticos federales y regímenes provinciales se explicita en el análisis de la estrategia de construcción de coaliciones electorales de la UCR en la provincia de Santa Fe de cara a los comicios de 2019, llevado a cabo por Ariadna Gallo y Carolina Pérez Roux.

Desde la década de 1980, las organizaciones de trabajadores desocupados y habitantes de comunidades precarizadas han dado testimonio de un acelerado crecimiento en magnitud organizativa, eficacia reivindicativa y formulación de propuestas de política pública; relativizaron el cuasi monopolio formal de articulación de intereses por los partidos políticos y el movimiento sindical, contribuyeron a reformular la convencional articulación entre estado y sociedad civil. Julia Nesprias explora la evolución del movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires en su articulación con las políticas institucionales predominantes.

El artículo de Maneiro y Núñez describe el proceso de lucha de las organizaciones de trabajadores de la economía popular en torno a la ley de Emergencia Social de 2016, sus estrategias de construcción de alianzas con un amplio arco de la sociedad y del sistema político, en un ambiente político institucional de neoliberalismo gobernante.

Finalmente Feldman y Girolimo analizan las políticas de promoción de la industria 4.0 en un contexto de cambio tecnológico acelerado, tomando como referencia las experiencias recientes de México, Argentina y Brasil en digitalización y automatización de procesos productivos; llaman la atención sobre la necesidad de las economías periféricas y la necesidad de afrontar estos desafíos para no profundizar las brechas existentes respecto a los países centrales.

En la sección Documentos se publica un análisis de las capacidades políticas y administrativas del estado, desde la perspectiva de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Se incluye este documento como un aporte al debate político-académico en torno al rol del sector público en la promoción del desarrollo con equidad social.

Con este número la RPPP alcanza su primera década de existencia. En estos diez años fueron aceptados y publicados 150 artículos y 42 reseñas, de los más de 600 originales recibidos. 69 artículos publicados son de autoría femenina (46%), 68 de autoría masculina (45%) y 13 de compartición autoral de género; una sexta parte proviene de autoras y autores afiliados a instituciones académicas del exterior. La variedad de su contenido, acorde a la amplitud de su convocatoria y al amplio campo de análisis del Estado y las políticas públicas, conjuga la calidad académica de acuerdo a los estándares convencionales con el compromiso a los valores sustantivos que inspiran y orientan a la Universidad Nacional de Lanús.

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



# Federalización e ingresos de investigadores a CONICET en 2019 y 2020: ¿Del dicho al hecho hay mucho trecho?

*Federalization and incorporation of researchers to CONICET in 2019-2020: Easier said than done?*

## **Andrés Niembro**

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES)  
aniembro@unrn.edu.ar

## **Francisco Aristimuño**

Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
faristimuno@unrn.edu.ar

## **Juan Carlos Del Bello**

Centro de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo (CITECDE)  
jcdelbello@unrn.edu.ar

## **Resumen**

El artículo analiza los ingresos a la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (CIC) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en 2019 y 2020, en relación con el objetivo de federalización (*desconcentración territorial*) y a la luz de dos estrategias divergentes que han atravesado históricamente al organismo. El análisis cuantitativo muestra que la federalización de la CIC en las últimas convocatorias ha pasado principalmente por el programa de *fortalecimiento*, mientras que los resultados en las otras ventanillas sugieren el abandono de los criterios geográficos de años atrás. Esto indica un retorno hacia el enfoque academicista característico de la convocatoria *libre* con el equilibrio entre las distintas áreas del conocimiento como único criterio adicional.

**Palabras clave:** políticas de ciencia y tecnología - desconcentración territorial - CONICET - universidades públicas - programa de fortalecimiento a la I+D+i.

## **Fecha de recepción:**

17.9.20

## **Fecha de aceptación:**

23.12.20

### **Abstract**

*This article analyzes the incorporation of new members to the Career of the Scientific and Technological Researcher (CIC) of the CONICET in 2019 and 2020, concerning the objective of federalization (territorial redistribution) and in light of two divergent strategies that have been historically at the core of CONICET. The quantitative analysis shows that the federalization of the CIC in the last two calls has mainly gone through the program for strengthening of R&D, while the results in the other modalities suggest the abandonment of the geographical criteria of years ago. This seems to indicate a return to an academic approach, which is characteristic of the general or free call with the balance between the different areas of knowledge as the only additional criterion.*

**Keywords:** *science and technology policies - territorial redistribution - CONICET - public universities - program for the strengthening of R&D.*

## **1. Introducción**

Argentina es un país con profundas desigualdades regionales (Cao y Vaca 2006; Niembro 2015) y estas inequidades se ven reflejadas además en la distribución territorial del personal y las inversiones en ciencia y tecnología (CyT). Sin ir más lejos, los últimos planes nacionales de ciencia, tecnología e innovación (CTI) destacan los fuertes desbalances territoriales a raíz de la concentración de recursos en la ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (MINCYT 2011; 2013; SECYT 2006). En el sistema universitario argentino también se observa una elevada aglomeración de alumnos, docentes e investigadores en las principales universidades del centro del país (Jeppesen et al. 2016; Lugones et al. 2010) y un cuadro similar puede encontrarse al evaluar el destino geográfico de los fondos administrados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Lastra 2017; Peirano 2011; Suárez y Fiorentin 2018), o bien la localización de la infraestructura científico-tecnológica (Gutti et al. 2019; MINCYT 2020). Asimismo, la desigual distribución entre provincias de los recursos humanos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) ha sido ampliamente reconocida (CONICET 2006; Gallardo 2015; Jeppesen et al. 2015; Szpeiner y Jeppesen 2013).

El caso del CONICET es clave pues es el principal organismo del sistema argentino de CyT en términos presupuestarios y tiene por misión “el fomento y ejecución de actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional y en las distintas áreas del conocimiento” (Artículo 1 del Decreto 1661/96). En el período reciente, el CONICET ha cobrado aún mayor relevancia, ya que operó como la *punta de lanza* de la expansión del sistema a partir de 2003 (Albornoz y Gordon 2011; Aliaga 2019; Botto y Bentancor 2018; Cruz Castro et al. 2016). Por ejemplo, la cantidad de investigadores del CONICET creció un 54% entre 2010 y 2015, frente a un incremento de apenas 6% en el número de docentes-investigadores con dedicación exclusiva en el sistema universitario (según datos de los anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias). Por otra parte, aunque en las últimas décadas se crearon nuevas universidades públicas en diversas provincias, paralelamente ha crecido la cantidad de instituciones en el conurbano bonaerense (González y Claverie 2017; Marquina y Chiroleu 2015). Como señalan Beigel et al. (2018), muchas de estas universidades mantienen estrechos vínculos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), tanto por la migración de docentes e investigadores formados en la Universidad de Buenos Aires (UBA) como por contar con instalaciones de posgrado y/o investigación en la CABA.

La preocupación por la federalización de la CyT en Argentina ha sido histórica y no ha distinguido signo político, desde el primer plan de ciencia y tecnología de 1972 hasta la actualidad. Particularmente en las últimas décadas, la federalización se ha establecido con fuerza en el discurso de políticas del área, ya sea al interior del *naciente* Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT) como del CONICET (Emiliozzi y Unzué 2015; Szpeiner y Jeppesen 2013; Unzué 2015). En la actualidad, pareciera existir además cierto consenso entre las principales fuerzas políticas del país sobre la necesidad de profundizar la federalización de la CyT en Argentina (Agencia TSS, 19-09-2019). A pesar de todo esto, los estudios recientes sobre el tema muestran que los progresos han sido modestos, incipientes y dispares entre regiones o provincias (Gallardo 2015; Jeppesen et al. 2015; Niembro 2020a; Sarthou 2019; Unzué y Emiliozzi 2017).

Vale la pena aclarar que la mirada más tradicional en Argentina respecto a la federalización responde a la *desconcentración* territorial de la inversión y el personal en CyT (Niembro 2020b), y es en este punto donde principalmente se enmarca el artículo. No obstante, también existe una concepción de tipo *cualitativa* o *institucional*, vinculada a la *descentralización* de algunas decisiones y/o funciones en torno a las políticas de CTI. Asimismo, la descentralización puede contener un componente de desconcentración territorial en términos organizacionales. Un ejemplo ha sido la descentralización de algunas funciones administrativas y de gestión del CONICET a partir de la creación de Centros Científicos Tecnológicos (CCT) en distintas regiones (González 2017). De cualquier forma, la autora destaca que los CCT regionales, o la creación de nuevas unidades ejecutoras de investigación y transferencia por parte del CONICET, no han logrado romper con la circularidad y concentración territorial de la estructura de CyT.

La centralización y concentración del diseño, el financiamiento y las capacidades científico-tecnológicas no es sólo una característica histórica de Argentina, sino que representa un rasgo compartido por buena parte de América Latina. No obstante, en algunos países de la región pueden rastrearse esfuerzos por descentralizar las políticas de CTI y desconcentrar los recursos, aunque con intensidades diferentes, marchas y contramarchas (Casas et al. 2013; Lliteri y Pietrobelli 2011; Rivas et al. 2014). Por ejemplo, el caso de Brasil se ha tomado como una experiencia interesante para extraer lecciones (Albornoz et al. 2015; CEPAL 2017; dos Santos 2017) y también existen algunos antecedentes en México (Casas y Dettmer 2007; Chávez 2008). La implementación de políticas regionales de CTI ha venido creciendo sostenidamente en Europa (González-López et al. 2019; Isaksen et al. 2018) e incluso se ha intentado trasladar parte de esta experiencia a Latinoamérica (Barceló et al. 2015).

En este marco, el objetivo del presente artículo es contrastar *dichos y hechos* recientes en torno a la federalización del CONICET, desde la óptica de la *desconcentración* territorial, analizando y aportando algunas reflexiones sobre la distribución provincial de los ingresos de investigadores en 2019 y 2020 –es decir, los postulantes seleccionados de las convocatorias abiertas en 2018 y 2019–. Estas dos últimas convocatorias a la carrera del investigador científico y tecnológico (en adelante, CIC) tuvieron la particularidad de ser las primeras en presentar tres *ventanillas*, al incorporarse el *fortalecimiento a la I+D+i* a las *ventanillas general* y de *temas estratégicos*, que ya venían conviviendo desde 2013. Por otro lado, si bien ambas convocatorias se abrieron bajo el (anterior) gobierno de Mauricio Macri, los resultados de los ingresantes en 2020 se dan tras el cambio de mandato, concomitante con una ampliación en el número de ingresos (de 450 estipulados a 760). Estas particularidades de las últimas convocatorias a la CIC permiten aportar nuevas reflexiones sobre la federalización del CONICET, comparando tanto entre *ventanillas* como entre diferentes contextos políticos.

Luego de esta introducción, el trabajo se desarrolla en cinco secciones. La sección 2 ofrece un breve marco teórico y metodológico. En la sección 3 se repasa la importancia del CONICET dentro del sistema de CyT, algunas características históricas de la CIC y sus vínculos con el tema de la federalización. Sobre esto último, en la sección 4 se pone de manifiesto el consenso que pareciera existir entre diferentes actores claves del CONICET en torno a la necesidad de una mayor federalización del Consejo. En la sección 5 se presenta un análisis sobre los dos últimos ingresos a la CIC (2019 y 2020), tanto a nivel general como por provincias, lo cual permite examinar el impacto de este instrumento a los fines de la federalización del CONICET. Por último, la sección 6 concluye con una serie de reflexiones finales y discusiones de política.

## 2. Breve marco teórico-metodológico

Puesto que este artículo busca analizar el diseño e implementación del ingreso a la CIC del CONICET en los años 2019 y 2020, vale la pena aclarar el marco conceptual desde el que se aborda esta política particular. En primer lugar, hay que reconocer que el término *política* en la lengua española admite múltiples significados (Aguilar Villanueva 1992). Esta multiplicidad de significados se ve sustancialmente reducida en la lengua inglesa, que posee tres términos distintos: *policy*, *politics* y *polity*. Sin intención de adentrarnos en el extenso debate alrededor de estos términos, varios autores coinciden en que: *politics* refiere a la dinámica del *juego* político; *polity* al orden del sistema político, a su estructura institucional con sus distintos niveles jurídicos, políticos y administrativos; y finalmente, *policy* a una línea de conducta asumida por un agente particular, en general, el gobierno (Lahera 2006; Losada Trabada 2003; Vargas Velásquez 1999, entre otros).

En este artículo, el foco estará puesto en el análisis de una política (*policy*) específica (el ingreso a la CIC del CONICET) en un período determinado (2019-2020). Lo que buscamos con este estudio va en línea con la definición de Dye (2017) del campo de análisis de las políticas, a saber, una investigación sistemática sobre lo que el gobierno hace, por qué lo hace y qué consecuencias se derivan de ello. Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) diferencia entre el elemento *técnico* y el *político* de toda *buena* política pública (*policy*). Esto es, toda política puede ser juzgada desde el punto de vista de su eficiencia instrumental (dimensión técnica) o desde la deseabilidad de su objetivo (dimensión política). En este artículo no se discute la deseabilidad del objetivo de la federalización de la CyT, del CONICET y de los ingresos a CIC en especial, sino que se lo toma como dado en función a las múltiples expresiones públicas de funcionarios en este sentido (los *dichos*). En términos de Oszlak y O'Donnell (1995), esto implica asumir a la federalización como una *cuestión*, que tiene una historia y que se ha objetivado como un nudo social alrededor del cual gira la hechura de las políticas en el sector.

En este sentido, el artículo pretende estudiar el diseño e implementación de esta política (el ingreso a la CIC del CONICET) en relación al objetivo explícito de la federalización (en tanto *desconcentración* territorial), para así reflexionar sobre su racionalidad técnica y los resultados efectivamente alcanzados (Britto et al. 2014). El foco no estará puesto en el proceso de construcción de estas políticas, en cómo se definieron los cupos de ingreso a la CIC en cada una de las convocatorias, o en qué actores e intereses influyeron en la conformación de las distintas ventanillas. Si bien son preguntas que quedan por fuera de los alcances de este artículo, a la luz de los resultados que se presentan, sería interesante abordarlas en futuras investigaciones.

La metodología de trabajo se concentra en la recopilación, procesamiento y análisis de datos (a nivel provincial), y su interpretación a la luz de dos estrategias divergentes que

han atravesado históricamente al CONICET. Dada la escasez de series temporales de indicadores territoriales en materia de CyT, o bien la habitual demora con la que se publica la información estadística, no son tan frecuentes los estudios de esta naturaleza. No obstante, los datos que el CONICET publica en sus informes y actas de gestión o en el portal *CONICET en cifras*, junto con los que pueden re-construirse a partir de los resultados de las convocatorias, aportan una aproximación a la distribución territorial del sistema argentino de CyT (en línea con Emiliozzi y Unzué 2015).

En este sentido, los listados que publicó el CONICET en 2019 y 2020 al informar los resultados de las últimas convocatorias de ingreso a la CIC en sus diferentes ventanillas son insumos claves para este artículo. En el caso de 2019, se trata del listado de ingresantes a la CIC, y en 2020, tanto de los ingresantes como de los postulantes que quedaron en el orden mérito pero no fueron seleccionados. Un primer punto de análisis general surge del contraste entre el número (agregado) de ingresantes por ventanilla respecto a lo estipulado previamente al momento del anuncio de cada convocatoria. A su vez, estos valores se comparan con los cupos anunciados en la convocatoria 2020 (cuyos ingresantes se conocerán en 2021).

Por otra parte, una particularidad de los resultados de las dos últimas convocatorias a la CIC, a diferencia de años anteriores, es que se publicaron los lugares de trabajo de los postulantes. El procesamiento de estos listados nos permitirá entonces desarrollar otras comparaciones. Una de ellas es el análisis según el tipo de institución que representa el lugar de trabajo propuesto -universidad pública, instituto CONICET, organismo de CyT, entre otros-. Para ello, clasificamos a los ingresantes en 2019 y 2020 siguiendo las categorías que se utilizan en el portal *CONICET en cifras* y comparamos con algunos valores de años anteriores que provienen de este mismo portal (donde se reflejan datos de todo el universo de la CIC). Pero el punto central de este trabajo, dado el foco puesto en la federalización, es el procesamiento y clasificación de los resultados de los dos últimos ingresos a la CIC en función de la provincia donde se encuentra el respectivo lugar de trabajo. Esta clasificación provincial coincide con la escala geográfica adoptada por varias estadísticas oficiales publicadas en los últimos informes de gestión del Consejo (2018 y 2019) y, sobre todo, con la información disponible en *CONICET en cifras*, a la que también recurrimos para algunos contrastes.

### **3. CONICET, CIC y federalización**

Desde su creación en 1958 y con el pasar de los años, el CONICET se ha establecido como el principal organismo de CyT de Argentina (Albornoz y Gordon 2011; Bekerman 2016; Cruz Castro et al. 2016; Unzué y Emiliozzi 2017), explicando en las últimas décadas alrededor de un tercio del presupuesto público total del área. A su vez, tras las reformas de mediados de los años noventa (Del Bello 2014), la mayoría del presupuesto del CONICET se ha concentrado

en salarios y *estipendios*, teniendo como ejes principales a la CIC (10.923 personas en 2019), las becas de doctorado y postdoctorado (10.295 en 2019) y la carrera del personal de apoyo (CPA, con 2.792 en 2019). Según los cálculos de Stefani (2018), el porcentaje del presupuesto del CONICET para cubrir todos los salarios y becas ha rondado entre el 87% y el 94% en el periodo 2009-2018, quedando un escaso margen para los gastos operativos o la inversión en equipamiento e infraestructura. Por ello, como resaltan Szpeiner y Jeppesen (2013:8), “su asignación anual de becas e ingresos marca en gran medida el rumbo y las perspectivas de desarrollo científico y tecnológico argentino ya sean en lo temático como en lo geográfico”.

No obstante, las diferencias en las remuneraciones entre becarios e investigadores suelen ser significativas (Barrera 2019). Según Arleo et al. (2011), en 2010 el CONICET destinó el 57% de su presupuesto a la CIC y 26% a becas (en ese año se registraban 6.350 investigadores y 8.122 becarios). Cálculos propios en base a información presupuestaria del CONICET en 2018, indican que las CIC y CPA (juntas) significaron el 64% del presupuesto y las becas, otro 24%. Otra diferencia importante entre la carrera del investigador y las becas es la estabilidad laboral, ya que estas últimas duran un periodo de años determinado y no hay *garantía* de continuidad a través del ingreso a la CIC cuando finalizan. En este sentido, la carrera del investigador no sólo representa la mayor inversión que ejecuta el principal organismo de CyT del país, sino también la que determina de un modo más duradero el perfil temático y regional del Consejo.

Vale la pena recordar que la CIC no siempre fue lo que hoy conocemos. Bernardo Houssay, principal impulsor del Decreto-Ley 1.291/58 que dio creación al CONICET, era partidario de un tipo de CIC de soporte y apoyo a la investigación universitaria, similar a la *National Science Foundation* de Estados Unidos. En su esquema original, la CIC era un sistema de categorización donde los investigadores recibían estipendios o subsidios por parte del CONICET, mientras mantenían su relación laboral y salarial con el organismo de pertenencia, ya fueran las universidades u otros organismos nacionales de CyT. Así funcionó la CIC hasta el Decreto-Ley 20.464 del 23 de mayo de 1973 –sólo dos días antes del retorno de la democracia–, el cual aprobó el estatuto de la CIC como estructura laboral y salarial del CONICET. Este no había sido el enfoque original de Bernardo Houssay y Rolando García, Presidente y Vicepresidente del CONICET en su fundación (Caldelari et al. 1992; Hurtado 2010).

Si bien Houssay y García compartían la visión de una CIC que apoyara e incentivara a los recursos humanos mientras mantenían su relación laboral con otras instituciones del sistema de CyT (principalmente, las universidades), al poco tiempo de andar se evidenciaron diferencias entre estas dos personalidades respecto a la estrategia de promoción que debía adoptar el CONICET (Hurtado 2010). Estas diferencias cobran un renovado interés a la luz de este artículo, siendo que muestran la convivencia dentro del organismo de dos estrategias divergentes que, lejos de estar saldadas, continúan hasta la actualidad.

La mayoría del Directorio original, encabezado por Houssay, pretendía un esquema de promoción donde la excelencia académica fuera el único criterio de otorgamiento, dejando de lado todo intento por priorizar el desarrollo de alguna temática o región específica. Houssay creía que “la mejor manera de tener ciencia aplicada es intensificar la investigación científica fundamental, pues de ella derivarán abundantes aplicaciones” (Houssay 1960:11). En otros términos, sostenía una visión *lineal ofertista* del cambio tecnológico y la innovación. El segundo grupo, representado en el Directorio del CONICET por García, buscaba fomentar líneas de investigación poco consolidadas en Argentina (como las ciencias sociales) y lograr un esquema más federal, al mismo tiempo que más conectado con el contexto social y económico del país (Caldelari et al. 1992; Hurtado 2010). Desde esta perspectiva, se desconfiaba del impacto del modelo *lineal ofertista* y se creía que, para alcanzar el desarrollo, era necesario un mayor grado de planificación en el área de CyT. Si bien esta vertiente aún no lograba uniformidad conceptual en los tiempos del primer Directorio del CONICET, apuntaba a lo que luego fue conocido como el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (PLACTS).

En los hechos, el enfoque de Houssay logró imponerse y continuó tras la creación de la CIC con relación laboral y salarial en 1973, por lo que la política del Consejo para el ingreso a la CIC se basó en la evaluación de postulaciones (*libre demanda*) con base en el mérito académico como criterio principal. Dicho mérito se establece mediante puntajes a cargo de Comisiones Asesoras por áreas y sub-áreas de conocimiento que convergen en la Junta de Calificación. Así, la evaluación de las postulaciones comprende los antecedentes científicos (y tecnológicos) del postulante, la línea de investigación a desarrollar, la idoneidad y trayectoria del Director (y eventualmente Co-director) y las capacidades científico-tecnológicas (en equipamiento y recursos humanos) de la institución donde va a desarrollar sus actividades.

La convocatoria *general* o *libre* fue la única modalidad de ingreso a la CIC hasta el Plan Nacional Plurianual de CyT 1999-2001, que incorporó áreas prioritarias o de vacancia de interés nacional o regional y estableció (sin precisar un porcentaje o cantidad) que una parte de los ingresos a CIC (alrededor de 150 por año en total) fueran reservados para esas áreas (GACTEC 1999). De algún modo, esta política buscó recuperar la línea del grupo de García, que consideraba que el CONICET debía promocionar líneas de investigación vacantes y con un sentido federal. No obstante, en general siempre fueron dominantes los ingresos por la convocatoria *libre*.

En el periodo de recuperación y crecimiento del financiamiento a la CyT que se abrió a partir de 2003-2004, el CONICET se estableció como un organismo clave (Albornoz y Gordon 2011; Aliaga 2019; Bekerman 2016; Botto y Bentancor 2018; Cruz Castro et al. 2016; Emiliozzi y Unzué 2015), puesto que, en un proceso de consolidación institucional, incrementó ampliamente la cantidad de becas e ingresos a carrera. Uno de

los ejes principales de la política de CyT por ese entonces consistió, precisamente, en el aumento y rejuvenecimiento del personal, ya que luego de varios años de crisis y ajuste se apreciaba un envejecimiento de la base de científicos e investigadores (CONICET 2006; Unzué y Emiliozzi 2017). Entre 2003 y 2010, la CIC pasó de 3.800 investigadores a más de 6.300, un incremento del 66%. Sin embargo, durante estos años el criterio de áreas prioritarias o de vacancia se restringió al otorgamiento de becas, mientras que el ingreso a la CIC se rigió únicamente por la calidad académica, por disciplina y gran área del conocimiento, y sin importar el destino geográfico (Sarhou 2019). Por ello, varios autores han resaltado que este proceso de recuperación del personal en CyT vino acompañado por un agravamiento de las desigualdades territoriales ya existentes (Jeppesen et al. 2015; Szpeiner y Jeppesen 2013; Unzué 2015; Unzué y Emiliozzi 2017).

A partir de 2010–2011 se produjo un *punto de inflexión* hacia una nueva etapa (Emiliozzi y Unzué 2015; Unzué y Emiliozzi 2017) donde, en el marco de las políticas de federalización que venía trazando el MINCYT, se tomaron algunas decisiones y se adoptaron criterios geográficos en el CONICET para intentar promover una distribución más federal de las becas y los ingresos a la CIC. Sobre este tema, Unzué (2015:16) detalla que:

*el CONICET produce una serie de estudios que servirán de insumos para definir los criterios que se deben adoptar, entre ellos mapeos de recursos humanos para ver su distribución geográfica [...]. En este sentido, se señalaron regiones en las que se detectaba un déficit de investigadores, sea en relación a los becarios o por falta de masa crítica. Esta información llevó a priorizar el ingreso a la carrera de investigadores provenientes de ciertas áreas geográficas en detrimento de las centrales.*

Según Szpeiner y Jeppesen (2013), quienes se desempeñaban durante esos años en las áreas de evaluación y planificación del CONICET, a partir de 2010 se desarrolló un conjunto de estudios cuantitativos “que sirvieron como antecedentes para la implementación de nuevas políticas de federalización en las convocatorias anuales a becas e ingresos a la carrera del investigador” (Szpeiner y Jeppesen 2013:6). La propuesta llevó a incorporar “un porcentaje *a priori* de vacantes para cubrir provincias/localidades prioritarias por disciplinas” (Szpeiner y Jeppesen 2013:10). Las provincias más rezagadas eran consideradas “prioridades de primer orden indistintamente de cuestiones disciplinares”, o puesto en otros términos, “en provincias como Chaco o Formosa se consideró deseable el asentamiento de investigadores sin importar su disciplina ya que representaba para estas provincias un valor agregado por sí mismo” (Szpeiner y Jeppesen 2013:14).

Además de estas incorporaciones, que buscaban tomar en cuenta la cuestión federal, a partir de 2013 los ingresos a la CIC incorporaron una ventanilla adicional por *temas estratégicos*. Los temas de dicha ventanilla fueron definidos de acuerdo con el Plan Argentina Innovadora 2020 y siguen vigentes hasta la actualidad. Sarthou (2019) muestra que en el período 2013-2016 –en el cual se alcanzó un pico de 914 ingresos en 2015– sólo entre el 9% y 15% de los ingresantes, según el año, entraron por temas estratégicos. La nueva ventanilla para *temas estratégicos* y los criterios geográficos en los ingresos significaron una recuperación, aunque bastante incipiente, de la visión de García para el CONICET como un organismo encargado de promocionar recursos con vistas al desarrollo federal de las capacidades científicas y direccionadas por las áreas prioritarias que se identificaran a nivel nacional y regional.

A partir de 2016, y tras la asunción del gobierno de Mauricio Macri, se dieron nuevas modificaciones en el ingreso a la CIC del CONICET. El primer cambio, ocurrido en 2016, fue la brusca rebaja en el número de ingresos, que se redujo a menos de 400. En dicha convocatoria se respetó la distribución aproximada de 90% para la ventanilla *general* y 10% para *temas estratégicos* que se venía sosteniendo en años anteriores. Sin embargo, a partir de ese año, se estableció que los ingresos de 2017 serían repartidos de forma equitativa entre ambas ventanillas, fijando un cupo de 300 para cada una (600 en total).

Al año siguiente se incorporaron nuevos cambios. En primer lugar, a petición del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) se introdujo una modalidad inédita denominada *fortalecimiento a la I+D+i*, con el objetivo de favorecer el ingreso de investigadores en universidades públicas (mayoritariamente nacionales) y organismos nacionales de CyT de menor desarrollo científico-tecnológico relativo (excluidos, por ejemplo, el INTA y la CNEA). Como se verá más adelante, las universidades públicas incluidas entre las instituciones a fortalecer representaron el 90% de estos ingresos. El programa de fortalecimiento abarcó a las universidades que tenían menos de 150 miembros en la CIC, un listado encabezado por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) con 117 investigadores, y cerrado por universidades que no contaban con ningún investigador del CONICET. A cada institución se le asignaba un cupo de 5 cargos, cuya cobertura resultaba de postulaciones a un número equivalente de líneas prioritarias bajo la denominación de *perfiles*, que eran propuestos por las instituciones y aprobados por el CONICET previo a la apertura de la convocatoria. En segundo lugar, la convocatoria 2018 (y también la 2019) programó distribuir un total de 450 cargos por partes iguales (tercios) entre la convocatoria *general*, la orientada a *temas estratégicos* y el programa de *fortalecimiento a la I+D+i*.

#### **4. Del dicho: la federalización del CONICET como objetivo de política**

Lograr una distribución más equilibrada de las capacidades de CyT a lo largo y ancho del país ha sido un objetivo de la política del sector desde hace cinco décadas por lo menos.

El primer plan de CyT, elaborado en 1972, ya lo distinguía como uno de sus objetivos y, desde el retorno de la democracia en 1983, ha sido un factor común a todos los responsables de la cartera de CyT del país. Menciones en este sentido pueden encontrarse en los “Lineamientos para una política científica y Tecnológico” de Sadosky (1984), como así también en los discursos de Matera mientras era Secretario de CyT e interventor del CONICET en los primeros años del gobierno de Menem (Aristimuño y Aguiar 2015; Matera 1992). Asimismo, se pueden encontrar objetivos y políticas concretas en el período de reforma del sistema de CyT encarado por Del Bello entre 1996 y 1999 (Del Bello 2007). El Plan Estratégico de CyT del 2006 y el aún hoy vigente Plan Argentina Innovadora 2020 también consideran a la federalización como un objetivo clave.

En una entrevista realizada en el año 2017, el actual Ministro de CTI, Roberto Salvarezza, señalaba que “federalizar la ciencia fue prioritario durante mi gestión [en el CONICET entre 2012 y 2015], por la concentración que teníamos de recursos humanos en determinadas zonas del país” (Diario Contexto, 03-07-2017). En ese mismo año, el por entonces Presidente del CONICET, Alejandro Cecatto, manifestaba que:

*Federalizar el sistema científico argentino es una gran necesidad, por una cuestión de equidad. El 75-80% de los recursos humanos del CONICET están concentrados en la zona central del país y hay grandes esfuerzos que hacen grupos incipientes -algunos más o menos consolidados pero en general sin toda la masa crítica necesaria- en distintas regiones más alejadas, desde la Patagonia, Noroeste o Noreste del país. Entonces, hemos tomado como decisión del Directorio del CONICET, una decisión importante, muy proactiva en cuanto a la federalización, que ha sido llevar a un 30% el ingreso a carrera del investigador con posiciones asignadas a estas zonas de vacancia geográfica. Es el porcentaje más alto que la institución ha establecido y pretendemos seguir avanzando en la medida que esos cupos vayan generando una distribución más equitativa (Diario La Gaceta, 09-07-2017).*

En efecto, el porcentaje mencionado es un poco superior al que originalmente se planteaba en el llamado “Plan Baraño 2013”, el cual establecía que “se apuntará a la federalización de los recursos humanos priorizando el 25% de las vacantes del CONICET en aquellas regiones del país con escaso desarrollo científico” (Hurtado 2016:s/p). No obstante, la experiencia suele mostrar que la política de cupos por sí sola ha sido relativamente incapaz para revertir las demás tendencias del sistema a la concentración territorial. Al respecto, en el año 2013, Santiago Sacerdote -por entonces Director y

Vicepresidente de Asuntos Tecnológicos del CONICET- señalaba que:

*En los últimos diez años, el CONICET está creciendo a una tasa muy importante, del 10%, lo que implica que ingresen en 2013 a la carrera 720 investigadores (...). Hay un cupo por estas restricciones, y la demanda es mayor, por lo que van a entrar por orden de mérito y, a partir de determinado lugar, ingresarán quienes vengan de zonas no centrales (...), pero lo cierto es que de lugares no centrales no se presenta la suficiente cantidad de gente, así que, aunque uno haga una reserva del 25% para zonas no centrales, los que se presentan no llegan al 10% (...). Queremos llevar la matriz de distribución geográfica hacia algo distinto y con esto sólo no alcanza (Agencia Télam, 03-08-2013).*

Otra experiencia con algunas similitudes puede rastrearse en 1997, previo a la normalización del CONICET -elección de los miembros en representación de la comunidad científica-. Durante la intervención de Del Bello en el Consejo, la reapertura de la carrera del investigador estableció un cupo de vacantes para siete regiones del país. Los postulantes podían presentar dos opciones de lugares de trabajo, por lo que la *competencia por méritos* estaba restringida a cada región. Esto significaba que un postulante con méritos *medios*, que no hubiera alcanzado a ingresar entre los cupos de alguna de las regiones que históricamente concentraron el mayor número de investigadores de CONICET, sí podía hacerlo en una región de bajo desarrollo relativo. Cuando el cupo no se cubría en una región (como fue el caso del NEA, por ejemplo), las vacantes no cubiertas se distribuían proporcionalmente en el resto de las regiones, hasta agotar los ingresos para un máximo total de cargos. A este método se lo conoció como *la calesita*, ya que el procedimiento tenía varias *vuelitas* hasta la cobertura total de las vacantes. No obstante, a las regiones metropolitana y centro del país ingresaron más investigadores que el cupo predeterminado, lo cual indica que no necesariamente una política focalizada logra los resultados esperados en materia científico-tecnológica, ya que el desarrollo de capacidades en CyT es un proceso evolutivo y muchas veces desigual.

En parte por las limitaciones antes señaladas, Dora Barrancos -Directora del CONICET entre 2010 y 2019- reconocía en una entrevista que “una cuenta pendiente es profundizar la federalización del sistema; no logramos acertar políticas ni promover mejores acuerdos con las instituciones provinciales para ubicar investigadores en las zonas geográficas en las que hay vacancia” (Diario Página12, 12-05-2019). De igual forma, la actual Presidenta del CONICET, Ana Franchi, ha destacado a la federalización como una de las *deudas* al interior del Consejo (Agencia Télam, 18-01-2020), además de resaltar entre las prioridades del

área “federalizar, pero federalizar en serio” (Agencia TSS, 19-09-2019). Salvarezza señalaba recientemente que “las asimetrías estructurales que existen entre las regiones de nuestro país precisan un desarrollo científico y tecnológico realmente federal” (Portal AgendAR, 10-10-2019), mientras que Mario Pecheny –actual Director y Vicepresidente de Asuntos Científicos del CONICET- destacaba la necesidad de “plantear en serio un crecimiento equilibrado del CONICET en todo el territorio” (Portal UNERnoticias, 07-05-2019).

El informe público de gestión del Consejo al 31-12-2018 destaca que para fortalecer las capacidades en CyT “se pone el énfasis en la promoción de la federalización” (CONICET 2018:11). Entre las prioridades que fija el informe, se encuentra “orientar las convocatorias (carrera y becas)”, contemplando “la distribución entre investigación fundamental, temas estratégicos y tecnología así como también la distribución más equitativa entre todas las provincias del país” (CONICET 2018:14). Argumentos similares pueden encontrarse entre las líneas de acción propuestas por Miguel Laborde y Tulio Del Bono –Directores por el área de ciencias agrarias e ingenierías y por los organismos provinciales de CyT, respectivamente-: “revisar los criterios de ingreso a la CIC y al sistema de becas en función de prioridades disciplinares y geográficas”; y “federalizar la ciencia y la tecnología, dándole mayor equidad a la distribución regional de recursos” (Laborde y Del Bono 2019:10).

Por último, Ana Franchi ha señalado recientemente que “hay provincias ganadoras y perdedoras, y eso hay que solucionarlo” (Portal Política Argentina, 02-10-2019). Entre sus prioridades al frente del CONICET figuran “federalizar ese organismo para que no exista concentración solo en las grandes ciudades y bajar la ciencia al territorio, una acción que permite resolver los problemas del país” (Agencia Télam, 18-01-2020).

## 5. A los hechos: ingresos a la CIC de CONICET en 2019 y 2020

### 5.1. Análisis general de los resultados

Un primer contrapunto general respecto a las últimas convocatorias a la CIC puede trazarse entre lo proyectado al momento de su apertura (2018 y 2019) y lo consumado al anunciarse los resultados en 2019 y 2020, respectivamente. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, en 2019 ingresó en total a la CIC prácticamente la misma cantidad de investigadores que estaba pautada. Sin embargo, en los hechos no se concretó el anunciado reparto por tercios, sino que se traspasó el 40% de las vacantes estipuladas para *fortalecimiento* (sólo 88 ingresos) a la ventanilla general (208 ingresantes), totalizando así un 46% de los cupos para *temas libres*, un 34% para *temas estratégicos* y sólo un 20% para la nueva ventanilla de *fortalecimiento*. En 2020, tras el cambio de gobierno, se definió un importante incremento en la cantidad de ingresos a la CIC (de 450 a 760), pero esta ampliación tampoco se distribuyó por tercios. En cambio, se optó por consolidar a la ventanilla *general*, que representó así el 56% de los ingresantes (10 p.p. más que en 2019), en detrimento de las ventanillas de *temas estratégicos* y *fortalecimiento*, que terminaron teniendo el 23% y 21% de los ingresos, respectivamente.

**Cuadro 1.** Ingresos en 2019 y 2020 por ventanilla: proyectado vs. ejecutado

	Proyectado en Convocatorias (2018 y 2019)				Ejecutado en Ingreso 2019				Ejecutado en Ingreso 2020			
	General	Temas Estrat.	Fortal. I+D+i	Total	General	Temas Estrat.	Fortal. I+D+i	Total	General	Temas Estrat.	Fortal. I+D+i	Total
No.1	150	150	150	450	208	153	88	449	429	172	159	760
% del total	33,3	33,3	33,3	100	46,3	34,1	19,6	100	56,4	22,6	20,9	100
% cambio ingreso - convoc.					38,7	2	-41,3	0	186	14,7	6	68,9

**Fuente:** Elaboración propia.

Los números anunciados respecto a la convocatoria 2020 (cuyos resultados estarán en 2021) tienden a consolidar los porcentajes consumados en los últimos ingresos a la CIC. La mitad de los 800 cargos anunciados se destinará a la convocatoria *general*, de temática libre, y la mitad restante se distribuirá entre diferentes ventanillas *orientadas*, abandonándose la idea de repartos equitativos (los tercios).

El programa de *fortalecimiento* tendrá 160 vacantes para universidades públicas (exactamente, el 20%) y otros 20 cupos (2,5%) serán para organismos de CyT. A su vez, se anunció que se modifica el criterio para la selección de las universidades participantes del programa y de los perfiles solicitados, con el objetivo adicional, a partir de esta convocatoria, de procurar una distribución armónica entre las cuatro grandes áreas del conocimiento. Es decir, se abandona el criterio previo de contar con menos de 150 investigadores en la CIC (en total y en cualquier área) para reemplazarlo por un criterio que contempla la situación de cada área del conocimiento en cada institución. Así, serán *elegibles* universidades que cuenten con menos de 40 miembros de la CIC en ciencias agrarias e ingenierías, o en ciencias sociales y humanidades; y 50 investigadores en ciencias biológicas y de la salud, o en ciencias exactas y naturales. Por ello, en el listado de universidades aparecen ahora otras 8 instituciones por encima de la UNNE, entre las cuales tres corresponden a la provincia de Buenos Aires, una a Córdoba y otra a Santa Fe.

Entre las otras modalidades *orientadas*, la ventanilla de *temas estratégicos* se reducirá a apenas 100 cargos, lo cual implicaría una caída sostenida en su peso relativo en los últimos años (34% de los ingresos de 2019, 23% en 2020, y 12,5% proyectado para 2021), retornando así a la participación que tuvo en el período 2013-2016. Por último, se establece un número nada despreciable de 120 vacantes (15%) para *Proyectos Especiales y Convocatoria Permanente desde el Exterior*, una modalidad descripta, por ahora, de forma bastante laxa: “ingresos especiales a determinar durante el año, incluyendo tanto aquellos ingresos en convocatoria permanente desde el exterior como convocatorias

específicas que tengan por objeto promover y/o consolidar el desarrollo científico y tecnológico en determinadas disciplinas, temáticas, localizaciones, instituciones, áreas geográficas de vacancia y/o prioritarias, proyectos especiales que se consideren estratégicos o necesidades de determinadas Unidades, etc.”.

Llegados a este punto, cabe destacar que las últimas decisiones tomadas en el CONICET no necesariamente contaron con el aval de todos los miembros del Directorio. Entre las voces más críticas, que se opusieron a los últimos cambios y propusieron otra distribución alternativa para la convocatoria 2020, se encuentran Del Bono y Laborde, quienes en una nota de marzo de 2020 expresan que

*el incremento en el número de ingresos, no es precisamente para favorecer el federalismo sino para favorecer a los grupos concentrados en las principales ciudades y universidades del país. (...) Aumentar los ingresos a Temas Libres supone aceptar la plena vigencia del Modelo Lineal, cuestión que ya no se acepta en ninguna parte del mundo. Supone también aceptar que si dejamos todo librado a la demanda de los ingresantes (...), una “mano invisible” dispondrá que esos ingresos vayan, necesariamente, a atender las necesidades más apremiantes de la sociedad (Del Bono y Laborde 2020:4)*

Otro aspecto general de la CIC que resulta interesante analizar es la distribución de los investigadores y de los últimos ingresantes según el tipo de institución que establecen como su lugar de trabajo. Como puede observarse en el Cuadro 2, entre 2007 y 2018 ha aumentado considerablemente el peso de los institutos de CONICET, en gran medida por la expansión y el crecimiento de los institutos con contraparte de universidades. La contracara de esta tendencia de la última década ha sido la caída en la participación de investigadores de la CIC en centros exclusivamente de universidades públicas. Mientras que en 2007 los pesos de estas dos categorías eran similares, en 2018 los investigadores en institutos CONICET prácticamente triplicaban a los de (solamente) universidades públicas. Puede apreciarse además que los últimos ingresos por la ventanilla general y por temas estratégicos tienden a replicar las mismas proporciones. Lo contrario ocurre, previsiblemente, con el programa de *fortalecimiento*, donde aumenta considerablemente el peso de los centros universitarios y de los organismos de CyT como lugares de trabajo, a pesar de que en algunas universidades los institutos fortalecidos son de dependencia compartida con el CONICET.

**Cuadro 2.** Investigadores de la CIC e ingresos por tipo de institución (en porcentaje)

Tipo de lugar de trabajo	Total de la CIC			Ingresos 2019				Ingresos 2020			
	2007	2017	2018	General	Temas Estrat.	Fortal. I+D+i	Total	General	Temas Estrat.	Fortal. I+D+i	Total
Institutos CONICET con contraparte en Universidades y OCyT o Exclusivos CONICET	45,2	66,3	68,9	68,3	60,8	30,7	58,4	66,9	66,3	23,3	57,6
Universidades de Gestión Pública	42,5	24,5	23,9	23,6	25,5	54,5	30,3	26,1	26,2	67,3	34,7
Organismos de Ciencia y Técnica	6,0	5,0	3,3	5,8	7,8	14,8	8,2	3,3	5,2	9,4	5,0
Otros (empresa, fundación, asociación civil)	3,8	2,4	2,2	1,4	4,6	0	2,2	1,4	1,2	0	1,1
Universidades de Gestión Privada	2,5	1,8	1,7	1,0	1,3	0	0,9	2,3	1,2	0	1,6

**Fuente:** Elaboración propia.

Hay al menos dos cuestiones que se desprenden del análisis anterior y que no podemos dejar de observar. En primer lugar, la resistencia al cambio en la cultura institucional del CONICET, que tras repetidos intentos en su historia por integrar criterios que complementen al mérito académico, siempre retorna a priorizar la ventanilla *libre* o *general* con el equilibrio entre las distintas áreas del conocimiento como único criterio adicional. El último de estos intentos fue el de repartir equitativamente los ingresos entre las distintas ventanillas y sumar un programa específico de fortalecimiento a organismos con bajo nivel de desarrollo relativo. Las resistencias del CONICET a estos cambios se pueden ver manifestadas en las diferencias entre los ingresos estipulados (en 2018 y 2019) y los efectivos en 2019 y 2020. Finalmente, el anuncio de la convocatoria 2020 termina por consolidar, una vez más, a la ventanilla *general* como la principal vía de acceso a la CIC del CONICET.

En segundo lugar, un aspecto que resulta de suma relevancia para el desarrollo futuro del complejo nacional de CyT es la creciente participación de la CIC en la nómina de investigadores de otras instituciones, en especial, de las universidades nacionales. La CIC del CONICET se ha convertido en el medio por el cual muchas universidades logran aumentar el número de investigadores en su institución (Aliaga 2019; MINCYT 2018). Recordemos que, por ejemplo, la cantidad de investigadores del CONICET creció un 54% entre 2010 y 2015 y la de docentes investigadores con dedicación exclusiva en el sistema universitario sólo un 6%. Como se ha señalado además, la gran mayoría de los nuevos investigadores de la CIC suele asentarse en institutos de doble pertenencia entre el CONICET y alguna universidad, o en menor medida, en algún centro universitario –y este segundo tipo de lugar de trabajo es naturalmente más fuerte en la ventanilla de *fortalecimiento*–.

### 5.2. Un análisis provincial de los últimos ingresos a la CIC

Pasemos ahora a analizar el impacto territorial de los ingresos a la CIC en 2019 y 2020 a través de las diferentes ventanillas. Como puede apreciarse en el Cuadro 3, los primeros

cuatro lugares son los esperados: ciudad y provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Luego aparecen Río Negro (explicado básicamente por la ciudad de Bariloche), Mendoza y Tucumán, aunque en 2019 estas dos últimas provincias fueron superados por Entre Ríos. En general, las restantes provincias logran representar menos del 2% o incluso del 1% de los ingresos año a año. En la parte media e inferior de la tabla puede observarse además que en varias provincias es común que no haya ingresantes en alguna/s de las ventanillas, lo que en el extremo llevó a la ausencia de ingresos en Corrientes y Formosa en 2019. La ventanilla en la que más se redujeron estos *ceros* fue la de *fortalecimiento*, que pasó de tener 7 provincias sin ingresantes en 2019 a sólo 2 en 2020. Asimismo, la federalización de la CIC en estos años, en tanto ingreso de nuevos investigadores en provincias de menor desarrollo relativo, parece haber pasado principalmente por el canal de *fortalecimiento*. Incluso, este fenómeno se ha acentuado de una convocatoria a otra, ya que en 2020 esta ventanilla da cuenta de la totalidad de los ingresantes en 7 provincias y del 50% o más en otras 6 (última columna).

Aunque se trata de un razonamiento contrafáctico, podemos suponer que, de no haberse abierto esta ventanilla específica, varias de las provincias más rezagadas del país hubieran incorporado una menor cantidad de investigadores o tal vez no hubieran tenido ningún ingresante a la CIC. No obstante, también hay que reconocer que el número de ingresos por *fortalecimiento* en dichas provincias parece ser relativamente acotado como para, por sí solo, reducir o acortar las brechas existentes (como se verá luego).

**Cuadro 3.** Ingresos a la CIC-CONICET en 2019 y 2020 por provincia y ventanilla (ordenado por total de ingresantes en 2020)

	Ingresos 2019									Ingresos 2020								
	General		Temas Estratégicos		Fortalecim. I+D+i		Total		Fortal./Total	General		Temas Estratégicos		Fortalecim. I+D+i		Total		Fortal./Total
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	%
Buenos Aires	56	26,92	52	33,99	33	37,50	141	31,40	23,40	120	27,97	61	35,47	50	31,45	231	30,39	21,65
CABA	67	32,21	39	25,49	8	9,09	114	25,39	7,02	142	33,10	26	15,12	14	8,81	182	23,95	7,69
Córdoba	32	15,38	15	9,80	5	5,68	52	11,58	9,62	49	11,42	19	11,05	8	5,03	76	10,00	10,53
Santa Fe	23	11,06	19	12,42	1	1,14	43	9,58	2,33	37	8,62	23	13,37	4	2,52	64	8,42	6,25
Río Negro	9	4,33	5	3,27	3	3,41	17	3,79	17,65	19	4,43	7	4,07	6	3,77	32	4,21	18,75
Mendoza	5	2,40	5	3,27	0	0	10	2,23	0	21	4,90	7	4,07	0	0	28	3,68	0
Tucumán	4	1,92	3	1,96	1	1,14	8	1,78	12,50	10	2,33	6	3,49	0	0	16	2,11	0
San Juan	1	0,48	1	0,65	0	0	2	0,45	0	4	0,93	5	2,91	6	3,77	15	1,97	40,00
Misiones	0	0	1	0,65	3	3,41	4	0,89	75,00	1	0,23	5	2,91	8	5,03	14	1,84	57,14
Jujuy	1	0,48	2	1,31	4	4,55	7	1,56	57,14	1	0,23	3	1,74	9	5,66	13	1,71	69,23
Chubut	1	0,48	1	0,65	3	3,41	5	1,11	60,00	8	1,86	2	1,16	3	1,89	13	1,71	23,08
Salta	2	0,96	2	1,31	5	5,68	9	2,00	55,56	2	0,47	3	1,74	7	4,40	12	1,58	58,33
Corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1,40	0	0	6	3,77	12	1,58	50,00
Entre Ríos	0	0	5	3,27	8	9,09	13	2,90	61,54	0	0	0	0	8	5,03	8	1,05	100
San Luis	2	0,96	0	0	0	0	2	0,45	0	4	0,93	2	1,16	1	0,63	7	0,92	14,29
T del Fuego	0	0	1	0,65	0	0	1	0,22	0	3	0,70	0	0	3	1,89	6	0,79	50,00
La Pampa	1	0,48	0	0	2	2,27	3	0,67	66,67	2	0,47	0	0	3	1,89	5	0,66	60,00
La Rioja	1	0,48	0	0	2	2,27	3	0,67	66,67	0	0	0	0	5	3,14	5	0,66	100
Neuquén	1	0,48	1	0,65	0	0	2	0,45	0	0	0	3	1,74	2	1,26	5	0,66	40,00
Chaco	1	0,48	0	0	5	5,68	6	1,34	83,33	0	0	0	0	4	2,52	4	0,53	100
Catamarca	1	0,48	1	0,65	1	1,14	3	0,67	33,33	0	0	0	0	4	2,52	4	0,53	100
Sgo. del Estero	0	0	0	0	3	3,41	3	0,67	100	0	0	0	0	4	2,52	4	0,53	100
Santa Cruz	0	0	0	0	1	1,14	1	0,22	100	0	0	0	0	2	1,26	2	0,26	100
Formosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1,26	2	0,26	100
Total País	208	100	153	100	88	100	449	100	19,60	429	100	172	100	159	100	760	100	20,92

**Fuente:** Elaboración propia.

Si bien la federalización no ha sido en principio un objetivo explícito de la ventanilla de *fortalecimiento*, tal y como fue concebida, claramente *una parte* de los ingresos a la CIC por *fortalecimiento* ha contribuido a este objetivo en los últimos años. Decimos *una parte* pues no hay que perder de vista que Buenos Aires, CABA y Córdoba representaron en 2019 el 52% y en 2020 el 45% de los ingresos por *fortalecimiento*, ayudando a *fortalecer* algunos organismos de CyT o universidades de escaso –y por ende necesario– desarrollo científico en estas provincias centrales. Por otro lado, dado que muchas de las universidades comprendidas en el programa de *fortalecimiento* se encuentran igualmente en provincias de menor desarrollo científico-tecnológico relativo, es que una porción de los ingresantes por dicha ventanilla ha aportado de forma implícita a la federalización de la CIC. En este sentido, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) ha celebrado esta iniciativa “en virtud de que tiende a morigerar desequilibrios y contribuye al desarrollo de la ciencia con un sentido federal y cooperativo”, según consta en la Nota 80024 del 5 de abril de 2019, dirigida al Presidente del CONICET –donde se reclama por el mencionado recorte del 40% en los ingresos efectivos por *fortalecimiento*–.

El rol que parece haber tenido la ventanilla de *fortalecimiento* de cara a la federalización en las últimas convocatorias a la CIC se acrecienta si miramos el subtotal de ingresantes

por las otras dos ventanillas, es decir, la *general* más *temas estratégicos* (Cuadro 4). Un primer aspecto llamativo es que, en 2020, a pesar del incremento en el número de vacantes, 7 provincias no obtienen ningún ingreso en *general* o *temas estratégicos*, pero 4 de ellas sí habían incorporado investigadores en 2019 por alguna de estas ventanillas –en Corrientes pasa lo contrario–. En la comparación entre años, cae un poco el peso relativo de las primeras cuatro jurisdicciones (de 84% en 2019 a 79% en 2020), especialmente por una menor participación de Córdoba y Santa Fe en los ingresos. Esta menor concentración se compensa en gran medida con el crecimiento de Mendoza, Río Negro y Tucumán, mientras que el peso de las últimas 17 provincias se mantiene muy bajo (sube de 7,5% a 9%). No obstante, hacia el interior de este grupo hay ganadores (valor de la última columna mayor a 1) y perdedores (menor a 1) en el paso de una convocatoria a otra.

**Cuadro 4.** Ingresos por las ventanillas *general* y *temas estratégicos* (sin fortalecimiento) en 2019 y 2020, por provincia

	2019		2020		Ratio %2020 / %2019
	No.	%	No.	%	
<b>Primer grupo (4)</b>	<b>303</b>	<b>83,93</b>	<b>477</b>	<b>79,37</b>	<b>0,95</b>
Buenos Aires	108	29,92	181	30,12	1,01
CABA	106	29,36	168	27,95	0,95
Córdoba	47	13,02	68	11,31	0,87
Santa Fe	42	11,63	60	9,98	0,86
<b>Segundo grupo (3)</b>	<b>31</b>	<b>8,59</b>	<b>70</b>	<b>11,65</b>	<b>1,36</b>
Mendoza	10	2,77	28	4,66	1,68
Río Negro	14	3,88	26	4,33	1,12
Tucumán	7	1,94	16	2,66	1,37
<b>Restantes 17</b>	<b>27</b>	<b>7,48</b>	<b>54</b>	<b>8,99</b>	<b>1,20</b>
Chubut	2	0,55	10	1,66	3,00
San Juan	2	0,55	9	1,50	2,70
San Luis	2	0,55	6	1,00	1,80
Misiones	1	0,28	6	1,00	3,60
Corrientes	0	0	6	1,00	-
Salta	4	1,11	5	0,83	0,75
Jujuy	3	0,83	4	0,67	0,80
Neuquén	2	0,55	3	0,50	0,90
Tierra del Fuego	1	0,28	3	0,50	1,80
La Pampa	1	0,28	2	0,33	1,20
Entre Ríos	5	1,39	0	0	0
Catamarca	2	0,55	0	0	0
Chaco	1	0,28	0	0	0
La Rioja	1	0,28	0	0	0
Formosa	0	0	0	0	-
Santa Cruz	0	0	0	0	-
Santiago del Estero	0	0	0	0	-
<b>Total País</b>	<b>361</b>	<b>100</b>	<b>601</b>	<b>100</b>	

**Fuente:** Elaboración propia.

¿La ausencia o el bajo número de ingresantes en varias de las provincias relativamente rezagadas se debe a que no se presentaron postulantes (con méritos) en estas provincias? En función de los datos que nos aportan los resultados de la última convocatoria (Cuadro 5), la respuesta es: *no necesariamente*. Si bien en algunas provincias no hay

candidatos con mérito suficiente y, por ende, tampoco ingresantes, son varias las provincias rezagadas que no registran ingresos a pesar de tener postulantes en el orden de mérito (gris oscuro), más aún en la ventanilla de *temas estratégicos*. Algo similar ocurre en otras provincias rezagadas que logran algunos ingresos, pero a su vez tienen el mismo número o más de postulantes con mérito que quedan afuera de los seleccionados (gris intermedio). Cabe destacar la cantidad de casos como estos entre los *temas estratégicos*, ya que de haber ingresado estos investigadores se hubieran *matado dos pájaros de un tiro* desde la óptica de Rolando García: se contribuiría a la resolución de problemas prioritarios, fomentando además la radicación en provincias de menor desarrollo científico-tecnológico. En este sentido, los resultados parecen indicar que no se estarían siguiendo actualmente algunos de los criterios mencionados en años anteriores, como el de definir *a priori* un porcentaje para las zonas de vacancia geográfica (Szpeiner y Jeppesen 2013) o de “entrar por orden de mérito y, a partir de determinado lugar, (...) quienes vengan de zonas no centrales” (Agencia Télam, 03-08-2013). En cambio, los resultados publicados de la última convocatoria estarían reflejando principalmente la aplicación del criterio academicista, sin importar tanto el lugar de trabajo de los candidatos. En este contexto, como señalaba el propio Salvarezza en la entrevista de 2017:

*la mayoría de los cargos va a quedar en manos de aquellos lugares que tengan más desarrollo y, por ende, los más competitivos. En un sistema donde prima la meritocracia, va a ganar el más fuerte. Esta competencia darwiniana va a acrecentar la centralización*  
(Diario Contexto, 03-07-2017).

Esto último se vislumbra claramente en la convocatoria *general o libre*, donde las primeras cuatro provincias explican el 81% de los ingresos y, al agregar las tres siguientes, se alcanza el 93%. En una entrevista de este año, Diego Hurtado –actual Secretario de Planeamiento y Políticas de CTI– resaltaba

*El desequilibrio geográfico del sector de ciencia y tecnología es apabullante (...). Alguien que dirige un instituto importante en la región metropolitana me decía: Hay más investigadores en este laboratorio que en todo el noreste argentino*  
(Agencia TSS, 24-01-2020).

Entonces, ¿de dónde se espera que salgan las propuestas más *potentes* y con mayores posibilidades de éxito en el proceso competitivo?, ¿de una gran universidad o instituto del área central o de algún pequeño y posiblemente naciente centro de investigaciones de una región periférica? Esto último nos permite revalorizar lo que significa que un postulante de una provincia rezagada haya logrado entrar en el orden de mérito, aunque

no así alcanzar el puntaje del grupo de *elite* que quedó en los primeros puestos seleccionados. Las dos últimas columnas del Cuadro 5 ofrecen medidas alternativas que podrían tomarse para analizar el *grado de productividad de postulantes con mérito*, en función del número de investigadores o becarios postdoctorales en la provincia. Si bien en muchas de las provincias rezagadas estos indicadores son bajos, en algunas otras superan a la norma nacional o incluso a los valores de provincias centrales. Formosa es muy especial, por su bajísimo número de investigadores y becarios, pero pueden destacarse los casos de Misiones, San Juan, Corrientes, Neuquén o Chaco, según el indicador que se mire.

**Cuadro 5.** Ingresantes y postulantes con mérito por las ventanillas *general* y *temas estratégicos* en 2020, por provincia (ordenado por total)

	General				Temas Estratégicos				Total de postulantes con Mérito			
	Ingresantes (seleccionados)		Otros con Mérito (no seleccionados)		Ingresantes (seleccionados)		Otros con Mérito (no seleccionados)					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	c/100 CIC 2019	c/10 Post-Doc 2019
Buenos Aires	120	27,97	66	26,72	61	35,47	68	31,05	315	29,52	9,87	4,48
CABA	142	33,10	85	34,41	26	15,12	35	15,98	288	26,99	9,46	4,99
Córdoba	49	11,42	25	10,12	19	11,05	25	11,42	118	11,06	9,25	3,92
Santa Fe	37	8,62	19	7,69	23	13,37	22	10,05	101	9,47	10,40	4,81
Mendoza	21	4,90	11	4,45	7	4,07	9	4,11	48	4,50	12,50	4,85
Tucumán	10	2,33	15	6,07	6	3,49	10	4,57	41	3,84	11,85	3,94
Río Negro	19	4,43	1	0,40	7	4,07	10	4,57	37	3,47	7,99	4,40
Chubut	8	1,86	5	2,02	2	1,16	14	6,39	29	2,72	13,62	6,30
Misiones	1	0,23	3	1,21	5	2,91	9	4,11	18	1,69	22,78	3,27
San Juan	4	0,93	1	0,40	5	2,91	5	2,28	15	1,41	12,71	2,68
San Luis	4	0,93	6	2,43	2	1,16	0	0	12	1,12	7,50	3,64
Salta	2	0,47	3	1,21	3	1,74	3	1,37	11	1,03	8,40	2,39
Corrientes	6	1,40	1	0,40	0	0	2	0,91	9	0,84	9,57	3,46
Neuquén	0	0	1	0,40	3	1,74	2	0,91	6	0,56	11,54	3,33
T del Fuego	3	0,70	2	0,81	0	0	0	0	5	0,47	8,93	2,78
Jujuy	1	0,23	0	0	3	1,74	0	0	4	0,37	5,97	1,11
La Pampa	2	0,47	1	0,40	0	0	0	0	3	0,28	5,66	2,00
Chaco	0	0	2	0,81	0	0	1	0,46	3	0,28	7,89	5,00
Catamarca	0	0	0	0	0	0	1	0,46	1	0,09	4,76	0,48
Entre Ríos	0	0	0	0	0	0	1	0,46	1	0,09	1,15	0,50
Formosa	0	0	0	0	0	0	1	0,46	1	0,09	25,00	-
Sgo. del Estero	0	0	0	0	0	0	1	0,46	1	0,09	2,94	0,48
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total País</b>	<b>429</b>	<b>100</b>	<b>247</b>	<b>100</b>	<b>172</b>	<b>100</b>	<b>219</b>	<b>100</b>	<b>1067</b>	<b>100</b>	<b>9,77</b>	<b>4,26</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, en el Cuadro 6 se puede apreciar qué efectos tuvieron los dos últimos ingresos (2019 y 2020) en el conjunto de la CIC, tanto en términos absolutos como relativos. En general y como era de esperarse, los cambios han sido marginales y se mantienen enormes brechas entre provincias. Las últimas 17 provincias (de Chubut a Formosa) representaban el 11,3% del total en 2018 y en 2020 llegarían recién al 11,8%. Mientras que en la CABA hay un investigador de CONICET cada 1.000 habitantes (o 100 cada 100.000), en Formosa apenas puede encontrarse uno cada 100.000, o 4 en Chaco y Santiago del Estero. Otro aspecto interesante es que, a pesar de la reducción en el peso de la CABA en el total –siendo superada en los últimos

años por la provincia de Buenos Aires-, de todas formas siguió aumentando el número de investigadores por habitante en la ciudad. Sacando los casos de Tierra del Fuego y Buenos Aires –por el bajo y el muy alto número de habitantes, respectivamente-, las restantes 14 provincias que se ubican al fondo del *ranking* absoluto son las mismas que en el *ranking* relativo. Aunque entre estas provincias rezagadas hay ciertos avances relativos año a año –en el orden de más o menos 1 investigador cada 100.000 habitantes-, esto es insuficiente para cerrar las brechas existentes, ya que varias de las primeras provincias han crecido en igual o mayor medida.

**Cuadro 6.** Investigadores de la CIC por provincia, en % del total y cada 100.000 habitantes (ordenado por valores 2020)

Investigadores (%)					Investigadores cada 100.000 habitantes				
Provincia	2010	2018	2019*	2020*	Provincia	2010	2018	2019*	2020*
Buenos Aires	28,0	29,1	29,2	29,3	CABA	69,7	97,3	100,9	106,7
CABA	33,4	28,1	28,0	27,7	Río Negro	37,8	61,1	62,6	66,1
Córdoba	11,1	11,7	11,7	11,6	T del Fuego	20,5	35,8	35,5	38,1
Santa Fe	8,5	8,8	8,8	8,8	Chubut	17,3	34,9	35,2	36,7
Río Negro	3,9	4,2	4,2	4,2	Córdoba	20,9	33,7	34,8	36,4
Mendoza	3,3	3,6	3,5	3,5	San Luis	18,5	31,5	31,5	32,5
Tucumán	3,4	3,2	3,2	3,1	Santa Fe	16,5	26,7	27,8	29,4
Chubut	1,4	2,0	1,9	1,9	Tucumán	14,6	20,7	20,9	21,6
San Luis	1,3	1,5	1,4	1,4	Mendoza	11,6	19,4	19,7	21,0
Salta	0,9	1,2	1,2	1,2	Buenos Aires	11,3	18,0	18,6	19,7
San Juan	0,8	1,2	1,1	1,2	San Juan	7,5	16,4	16,4	18,2
Corrientes	0,8	0,9	0,8	0,9	La Pampa	6,4	13,9	14,6	15,9
Misiones	0,3	0,7	0,7	0,8	Jujuy	3,5	8,1	8,9	10,5
Entre Ríos	0,3	0,7	0,7	0,8	Salta	4,4	8,9	9,5	10,2
Jujuy	0,4	0,6	0,6	0,7	Neuquén	5,6	8,7	8,8	9,5
T del Fuego	0,4	0,6	0,5	0,6	Corrientes	5,2	8,4	8,3	9,3
Neuquén	0,5	0,5	0,5	0,5	La Rioja	2,6	5,7	6,4	7,6
La Pampa	0,3	0,5	0,5	0,5	Misiones	1,8	6,2	6,4	7,5
Chaco	0,4	0,3	0,4	0,4	Entre Ríos	1,4	5,1	6,0	6,6
Sgo.del Estero	0,1	0,3	0,3	0,3	Catamarca	1,9	4,9	5,6	6,5
La Rioja	0,1	0,2	0,2	0,3	Santa Cruz	3,6	4,6	4,8	5,2
Catamarca	0,1	0,2	0,2	0,2	Sgo.del Estero	0,9	3,2	3,5	3,9
Santa Cruz	0,2	0,2	0,2	0,2	Chaco	2,1	2,8	3,3	3,6
Formosa	0,06	0,04	0,04	0,05	Formosa	0,7	0,7	0,7	1,0
<b>Total País</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Total País</b>	<b>15,5</b>	<b>23,9</b>	<b>24,6</b>	<b>26,1</b>

**Fuente:** Elaboración propia. \*Valores 2020 son estimados, adicionando los ingresos al último dato oficial (2019).

## 6. Reflexiones finales

La federalización de la CyT en Argentina ha sido una preocupación histórica y un objetivo de política desde hace varias décadas, especialmente en lo que respecta a la *desconcentración* territorial de los recursos y capacidades científico-tecnológicas (cuestión a la que pretende contribuir este artículo). Asimismo, en los últimos años la federalización pareciera haber ganado un lugar estratégico en la agenda política del área y, más específicamente, del CONICET –si nos regimos por las manifestaciones de diferentes actores clave y documentos institucionales-. En la última década, el CONICET ha jugado además un papel protagónico en el sistema argentino de CyT, ya que gran parte

de la expansión del personal científico-tecnológico ha pasado por la política de becas e ingresos de investigadores al Consejo. En este período se habrían adoptado, aparentemente, algunos criterios geográficos para favorecer una distribución más federal y equitativa de las becas y la CIC. En paralelo, una parte (si bien cambiante en el tiempo) del incremento de los recursos humanos en CyT se ha inclinado al tratamiento de temas prioritarios o estratégicos según el último plan de CTI vigente.

Ambos aspectos remiten a una confrontación histórica en el seno del CONICET: la tensión entre una cultura academicista, que impulsa la *libre* determinación de las temáticas a estudiar –incluso en ausencia de un nexo con la docencia universitaria– y confía en un modelo lineal ofertista del cambio tecnológico y la innovación; y otra que, sin desmerecer la búsqueda de la excelencia, considera estratégico priorizar temas con relevancia nacional o regional, como así también favorecer un desarrollo más federal de la CyT. Históricamente, en el CONICET ha primado el primero de los enfoques. A pesar de ciertos vaivenes temporarios e intentos de incorporar prioridades temáticas y regionales que vayan más allá del criterio general de equilibrio entre las cuatro grandes áreas disciplinares, esta cultura ha mostrado su capacidad de resistencia y siempre ha logrado que el organismo retorne hacia la priorización de la convocatoria *libre* para la CIC, como ha quedado de manifiesto en los dos últimos ingresos y en los anuncios de la convocatoria 2020.

En este sentido, y tomando en cuenta la magnitud de las brechas territoriales y las diferencias en el grado de desarrollo de distintas áreas temáticas en el sistema argentino de CyT, nos preguntamos: ¿es correcto seguir aplicando reglas homogéneas a contextos heterogéneos?, ¿una universidad o centro de investigaciones periférico y en formación puede regirse por los mismos criterios que una de las grandes universidades o institutos de la zona central?, ¿es posible combinar meritocracia y criterios de excelencia con federalización, comprendiendo las realidades particulares de las zonas rezagadas por su propia condición de tales? O como planteaba Salvarezza –y como han mostrado ampliamente los estudios sobre el tema–, en la competencia “van a ganar los que tengan los grupos más fuertes, porque harán las propuestas más desarrolladas” (Diario Contexto, 03-07-2017). Hasta ahora el CONICET se ha mostrado incapaz de encontrar un equilibrio entre estas cuestiones y algunas de sus últimas decisiones parecen ir en el sentido opuesto. Un ejemplo claro puede encontrarse en la aparente ausencia (o abandono en la aplicación) de los criterios geográficos en los ingresos en 2020 por la ventanilla *general* y por *temas estratégicos*, ya que puede apreciarse un número nada despreciable de candidatos de provincias rezagadas en el orden de mérito pero que no llegan a ser seleccionados. Algo parecido sucede con los temas estratégicos, que en 2021 *retornarían* a niveles similares a los del período 2013-2016.

Respecto a la federalización, el *vaso medio lleno*, en el contexto antes descripto, es que la ventanilla de *fortalecimiento* parece consolidarse con al menos un 20% de las vacantes para la

CIC. Como se ha visto, la federalización de la CIC en los últimos años ha pasado mayoritariamente por esta ventanilla, ya que una parte de los ingresos (alrededor de la mitad) se da en universidades públicas y organismos nacionales ubicados en provincias relativamente atrasadas o *no tradicionales*, es decir, por fuera de las cuatro principales jurisdicciones del centro del país.

El *vaso medio vacío* en cuanto al programa de *fortalecimiento* es que en las dos últimas convocatorias no se cumplió, en los hechos, con el estipulado reparto equitativo (por tercios) de los ingresos. En este marco, aquella mitad de las vacantes por *fortalecimiento* –o el equivalente al 10% del total de ingresos a la CIC– que ha contribuido a la radicación de investigadores en provincias relativamente rezagadas representa un volumen muy limitado e insuficiente para resolver las grandes inequidades territoriales del sistema argentino de CyT, o, en otros términos, para *federalizar en serio* al CONICET. Asimismo, en la convocatoria 2020 se han cambiado los criterios de selección de las universidades alcanzadas por el programa y de los perfiles solicitados por las mismas, incorporándose por primera vez en esta ventanilla el criterio adicional de la paridad por áreas de conocimiento. Por un lado, esto limita la aplicación de una mirada inter o trans-disciplinar de la CyT en los proyectos institucionales. Por otro, también podría restringir las capacidades de planificación (y progreso) de las universidades que no necesariamente cuentan con todo el abanico de carreras de grado y/o grupos de investigación –como ocurre, por ejemplo, con la escasa cobertura territorial de las carreras ligadas a la salud y las ciencias médicas– y que no podrán seguir expandiendo más allá de cierto límite otras áreas que sí son estratégicas para su proyecto institucional y, posiblemente también, para su contexto territorial. Por último, los nuevos criterios amplían el número de universidades en la *competencia* por una cantidad similar de cargos, siendo además que varias de las que se suman en la convocatoria 2020 son universidades de la zona central del país, con cierta historia y grado de desarrollo relativo.

Un punto incierto respecto a la federalización en el marco de la convocatoria 2020, y que merecerá ser analizado en el futuro, es el impacto que puedan tener las 120 vacantes (15% del total) para *Proyectos Especiales y Convocatoria Permanente desde el Exterior*. En la medida en que al menos una parte de estos cupos (habrá que ver cuánto) se destine a promover la localización de nuevos investigadores en zonas de vacancia geográfica, podría contribuir efectivamente con la federalización de la CIC, más allá de lo que sería esperable que continúe aportando la ventanilla de *fortalecimiento*.

En suma, vemos problemas tanto en el diseño como en la implementación de las políticas en el sector. Los sesgos a favor de la ventanilla *libre* observados en las distintas convocatorias, donde parte de los cupos originalmente estipulados para otras ventanillas fueron transferidos a la *general*, ponen de manifiesto las dificultades para implementar cambios en una estructura con prácticas enraizadas a lo largo de décadas. Los últimos cambios en la convocatoria 2020 muestran, a su vez, problemas en el diseño que

contradican los objetivos explícitos de federalización. En este sentido, se evidencian contramarchas en políticas que mostraron ser un canal (aunque incipiente) en pos del objetivo de *desconcentración*, sin proponer alternativa alguna ni aclarar cómo es que se va a sustanciar la *federalización en serio* del CONICET.

Llegados a este punto, vale destacar que la federalización de la CyT en Argentina no puede, ni debiera tampoco, restringirse únicamente a los ingresos de nuevos investigadores a la CIC del CONICET, aunque creemos que todavía es mucho lo que se puede *corregir* y avanzar en este instrumento específico. Un ejemplo de algo que ha quedado por fuera del tratamiento específico de este artículo, pero que resulta un aspecto clave, es la promoción de una mayor movilidad inter-institucional e idealmente también inter-regional, en especial para el grueso de los recursos humanos en CyT que se forman en la zona central del país. Como señala Gallardo (2015:126), en Argentina “la trayectoria de formación e inserción institucional de los investigadores presenta rasgos de escasa movilidad”, ya que se verifica “una marcada tendencia a que los investigadores se doctoren en el país y en la misma institución o región donde realizaron previamente sus estudios de grado y en la que se insertarán posteriormente al momento de ingresar al CONICET” (Gallardo 2015:121).<sup>1</sup>

En definitiva, el funcionamiento del propio sistema permite –y en cierto punto favorece o *premia*– a las trayectorias de grado–doctorado–postdoctorado–investigación en una misma institución, mientras que las *reglas del juego* en organismos similares de otros países pueden condicionar de antemano una mayor movilidad –por ejemplo, limitando a veces la posibilidad de que los postulantes a investigadores se presenten al mismo lugar donde se formaron a nivel doctoral–. Si se tiene en cuenta que la enorme mayoría de la oferta de posgrado en Argentina se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires y en algunas otras universidades del centro del país (Jeppesen et al. 2016), la clave pasaría por generar incentivos que promuevan una mayor *desconcentración* territorial en las instancias postdoctorales y en el ingreso a la CIC de quienes hicieron su trayectoria previa en la zona central –como se apuntó con los criterios geográficos, que aumentaban las posibilidades de ingresar en zonas de vacancia geográfica–. Asimismo, criterios de este tipo podrían favorecer también el ingreso a la CIC (y la permanencia en el territorio) de aquellos que desarrollaron sus becas de posgrado y/o tuvieron la posibilidad de realizar sus estudios doctorales en provincias relativamente rezagas.

Puesto que en los últimos años el grueso de la federalización en el caso de la CIC se ha circunscripto al programa de *fortalecimiento*, la relación que se teje entre el CONICET y las universidades es otra cuestión central. Además, en los últimos tiempos las universidades han recalado en la CIC como uno de los medios principales para incrementar su número de investigadores, ante la ausencia de instrumentos de política universitaria que promuevan la incorporación de dedicaciones completas de docencia e investigación. Por otro lado, se observa un marcado crecimiento de la proporción de investigadores de la CIC en institutos

de doble pertenencia por sobre los centros únicamente universitarios, aunque la ventanilla de *fortalecimiento* en los dos últimos ingresos a la CIC ayudó a moderar parcialmente esta dinámica. Estas tendencias no serían un problema si las universidades contaran, a su vez, con partidas presupuestarias suficientes para hacerse de los recursos humanos necesarios para cubrir los cargos de docentes-investigadores según su planificación de crecimiento. No obstante, si continúa y se afianza la lógica de que la CIC sea el principal medio para dotarse de investigadores, entonces podría generarse un conflicto entre las prioridades de selección del CONICET y las de cada universidad. En este sentido, ¿deben las universidades aceptar el criterio *general* del CONICET y sumar investigadores en las áreas donde sean más competitivos, sin importar sus requerimientos de recursos para la docencia o su planificación de crecimiento institucional?, o ¿debe el CONICET adaptarse a las necesidades de recursos humanos de las universidades y ayudarlas a conseguir los recursos más capacitados en las áreas prioritarias fijadas por ellas mismas? En el caso de las universidades de menor desarrollo relativo, ¿alcanza con los cinco cupos del programa de *fortalecimiento*? Está claro que estas cuestiones invitan a una reflexión mucho más amplia que la que aquí se puede ofrecer y dan pie a futuras investigaciones.

Finalmente, otro aspecto clave es la infraestructura necesaria para el despliegue de actividades científicas y tecnológicas a lo largo y ancho del territorio, una dimensión donde también las provincias rezagadas suelen correr por detrás a los grandes institutos y universidades del centro del país (MINCYT 2020). Por ende, el desarrollo de capacidades no puede acotarse a la re-localización de ingresantes a la CIC, sino que entre otras múltiples acciones requiere también del desarrollo de la infraestructura y el equipamiento científico para este personal. La problemática en torno a este punto se agrava si, como se ha señalado, la enorme mayoría del presupuesto del CONICET se destina sólo a salarios y *estipendios*, dejando un margen muy acotado para, en el mejor de los casos, sostener algunos gastos operativos y ni hablar de nuevas y grandes inversiones. Está claro que sin mayores (y más sostenidos) recursos, la federalización de la CyT se vuelve un objetivo muy difícil de lograr. No obstante, un mayor presupuesto es una condición necesaria pero no suficiente para el logro de objetivos más ambiciosos (Unzué y Emiliozzi 2017). En este sentido, se puede contar con más o menos recursos, pero si los incentivos siguen haciendo que su destino principal sea la zona central del país, poco podrá alcanzarse en cuanto a la federalización de la CyT.

En términos históricos, una de las políticas de federalización más potentes en el caso del CONICET fue la creación y desarrollo de los Centros Regionales durante la dictadura militar iniciada en 1976 -con recursos del primer préstamo BID para el sistema nacional de CyT-: CENPAT en Puerto Madryn, CADIC en Ushuaia, CRIBABB en Bahía Blanca, CRICYT en Mendoza y CERIDE en Santa Fe. Sin embargo, esta política se llevó a cabo en el marco del terrorismo de Estado y tuvo como correlato el divorcio del CONICET de las universidades nacionales, con el consiguiente debilitamiento de las últimas. Más recientemente en el tiempo, una política de desarrollo institucional en esta línea ha sido la creación -de forma conjunta entre el CONICET y distintas universidades- de Centros

de Investigaciones y Transferencia (CIT) en provincias y ciertas localizaciones en las que el Consejo no contaba con presencia. No obstante, para contribuir más fuertemente con la federalización de la infraestructura de CyT, el programa de los CIT debiera ocupar un lugar mucho mayor en la política (y en los recursos) del CONICET.

Desde el plano de la *descentralización* institucional (cuestión que no ha sido el foco de este artículo), puede aprovecharse la experiencia de los CCT regionales, en el sentido de *construcción de nuevas instituciones* de CyT, aunque es necesario todavía remover obstáculos para un funcionamiento sistémico de este tipo de redes. Asimismo, considerando la jerarquización del papel de las universidades públicas a partir de la recuperación de la democracia y la amplia cobertura territorial del sistema universitario argentino, entendemos que toda nueva institucionalidad debiera también apuntar a contemplar a las universidades bajo modalidades innovadoras –como han analizado, por ejemplo, Sanz Menéndez et al. (2011) y Cruz Castro y Sanz Menéndez (2018) en Europa–.

En síntesis, son varios los aspectos que deben abordarse de cara a una política integral de federalización del CONICET. Siguiendo la popular frase de Albert Einstein, “no esperes resultados diferentes, si siempre haces lo mismo”. Ojalá este artículo pueda contribuir al debate sobre algunas de las reformas necesarias de la CIC del CONICET, si efectivamente se pretende fomentar la federalización del Consejo y *reducir el trecho entre dichos y hechos*.

<sup>1</sup> Los autores agradecen los valiosos comentarios de Gabriela Starobinsky a una versión previa, al igual que las sugerencias de dos evaluadores anónimos. Como es usual, los errores remanentes son de nuestra exclusiva responsabilidad.

<sup>2</sup> Un ejemplo de ello es que, a pesar de los cambios organizacionales ocurridos en los últimos años, con la rebaja a fines de 2018 del rango de Ministerio a Secretaría y la reciente restitución a Ministerio, ha subsistido dentro del organigrama del área la sub/secretaría de federalización de la CyT.

<sup>3</sup> Si bien sería interesante poder analizar hacia el interior de las distintas provincias, esta información no está disponible. Por otro lado, vale destacar que en las provincias de menor desarrollo relativo el CONICET tiende a promover el asentamiento de becarios e investigadores con independencia de la localidad, como señalan Szepeiner y Jeppesen (2013) y como se observa en las matrices geográficas publicadas en las últimas convocatorias a becas.

<sup>4</sup> Rolando García, también Decano de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la UBA, se exilió en México luego de la intervención de las universidades con el golpe de 1966 y Bernardo Houssay falleció en 1971.

<sup>5</sup> Cabe mencionar que todos los años se registra además un número de vacantes como resultado de jubilaciones, renuncias y fallecimientos. La cobertura de estas vacantes suele seguir los criterios meritocráticos de la convocatoria general, por lo que resulta una ampliación encubierta de los ingresos a la CIC por la convocatoria general, a partir del corrimiento del orden de mérito.

<sup>6</sup> La primera convocatoria (2018) del programa de fortalecimiento adoleció de un grave defecto: sólo ingresaba un investigador por cada perfil, aquél que tuviera más méritos científicos expresado en un mayor puntaje. En el supuesto que para una línea no se postulara nadie o los postulantes no reunieran el puntaje suficiente, la misma quedaba vacante y la institución no cubría el cupo de 5 cargos. Las universidades, claro está, tienen el incentivo de evitar esta situación, por lo que muchas veces presentan perfiles que podrían cubrirse con candidatos potenciales de afuera o de la misma institución. En el último caso, el ingreso a la CIC puede implicar una liberación de presupuesto para la universidad, que puede asignar para atraer a otros docentes-investigadores con criterios diferentes a los de CONICET, o bien a elevar la dedicación de otros docentes de la institución.

<sup>7</sup> Todas estas iniciativas se dieron, a su vez, en el marco de un importante incremento presupuestario para las universidades nacionales, afectado a actividades de CyT. En efecto, el presupuesto para la función de CyT en 2018 (\$650 millones, a valores constantes en términos de 2012) fue 3,5 veces superior al de 2017 (\$150 millones a precios constantes), sin contabilizar los recursos para el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, que registran un estipendio por investigador en valores nominales igual al establecido cuando se creó el programa en 1994, por lo que su presupuesto sólo crece al compás del aumento del número de docentes investigadores.

<sup>8</sup> Téngase en cuenta que el equilibrio entre áreas, aunque se busca en el agregado de las otras ventanillas, no se impone como condición para la incorporación de nuevos investigadores en cada universidad. Es decir, mientras se establece este nuevo criterio sólo para el programa de fortalecimiento, los ingresos por la ventanilla general pueden seguir permitiendo estructuras desequilibradas. Por ejemplo, la UBA obtuvo 207 ingresantes a la CIC en 2020, pero 88 de estos cargos (el 42,5%) se concentran en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, mientras que a Ingeniería sólo se incorporan 4 investigadores, a Veterinaria otros 4, o a Ciencias Económicas 1.

<sup>9</sup> Vale mencionar que entre estas universidades se encuentra también la Universidad Nacional del Comahue, que a pesar de superar los 150 investigadores del CONICET ha sido parte de la convocatoria 2019 y se han seleccionado tres ingresantes en 2020 para fortalecer algunas sedes regionales o grupos menos desarrollados.

<sup>10</sup> El anuncio puede consultarse en el sitio web de CONICET. Más adelante habrá que ver cuántos de estos cupos terminan efectivamente favoreciendo la localización de nuevos investigadores en zonas de vacancia geográfica.

<sup>11</sup> Esto se encuentra reflejado en las Actas de Directorio 517, 518 y 519, disponibles en el sitio web de CONICET.

<sup>12</sup> Los resultados dados a conocer en 2019 –pero no los de 2020, ni lo publicado en CONICET en cifras– nos permiten desagregar la primera categoría de institutos CONICET e identificar que casi el 90% de los ingresantes en esta categoría corresponde precisamente a institutos compartidos con universidades.

<sup>13</sup> La relación entre el CONICET y las universidades a través de los institutos de doble dependencia merece un análisis mucho más pormenorizado que el aquí podemos darle –y claramente representa una línea a profundizar–, ya que estos vínculos muchas veces están cargados de diferentes conflictos: a quién responden efectivamente estos institutos, quién evalúa (o no) su desempeño, quién (o en qué proporción) se hace cargo de su funcionamiento, entre otros aspectos (Aliaga 2019; Laborde y Del Bono 2019).

<sup>14</sup> A diferencia de los docentes-investigadores con dedicación exclusiva de las universidades, los investigadores de la CIC del CONICET no tienen la responsabilidad, sino la opción, de la docencia. En la convocatoria 2020, pero sólo en el programa de fortalecimiento, las universidades deben indicar, al momento de solicitar un perfil, los eventuales cargos docentes que prevé para el investigador.

<sup>15</sup> Asimismo, en la última convocatoria han sobresalido dos unidades ejecutoras o institutos CONICET en Bariloche: en primer lugar, el INIBIOMA (Universidad Nacional del Comahue y CONICET) con 12 ingresantes en 2020 –siendo el instituto CONICET con más ingresos a nivel nacional–; y por otro lado, el Nodo Bariloche del Instituto de Nanociencia y Nanotecnología (CNEA y CONICET) con 7 ingresantes a la CIC.

<sup>16</sup> Lo que ocurre en estas universidades es que una de las grandes áreas del conocimiento no presenta el (alto) grado de desarrollo de las restantes.

<sup>17</sup> Según datos recopilados por el MINCYT (2018), si miramos en el agregado del periodo 2008-2017, el 65% de los investigadores de la CIC que se encontraban en su primer año en el Consejo habían tenido previamente su beca doctoral y su beca postdoctoral en la misma institución en la que ingresaron como investigadores. Esa proporción muestra un mínimo de 47% en el año 2016 y un máximo de 85% en 2012.

## Referencias bibliográficas

**Aguilar Villanueva, L.** (ed.) (1992) *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Angel Porrúa.

**Albornoz, M., R. Barrere, P. Sánchez Macchioli, L. Osorio y M. Turkenich** (2015) *Políticas CTI en países emergentes. Análisis comparado de experiencias heterogéneas y su aplicabilidad en Argentina*. Informe de Proyecto de Investigación CIECTI-MINCYT.

**Albornoz, M. y A. Gordon** (2011) “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)”. En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.) *Traectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC: 67-22.

**Aliaga, J.** (2019) *Algunas propuestas para el sistema de ciencia y técnica argentino*. Documento disponible en: <http://www.jorgealiaga.com.ar>.

**Aristimuño, F y D. Aguiar** (2015) “Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en Argentina desde 1989 a 1999”. *REDES* 21(40):41-80.

**Arleo, A., L. Sacco y R. Vidosa** (2011) *Relación entre capacitación y mercado de trabajo en ciencia y tecnología. La trayectoria del CONICET en el período 2004-2010*. Ponencia presentada en el IV Encuentro regional de estudios del trabajo, Tandil, 16-17 de Junio.

**Barceló, M., I. Abel, E. Fuster, N. Marrugat, A. Ordenes, N. Hernández, E. Santarremigia, A. Pujolar y D. Sánhez** (2015) *EU-Latin America cooperation on regional innovation strategies in the framework of regional policy*. EU-LAC Foundation, European Union.

**Barrera, M.** (2019) *Evolución de los salarios de los trabajadores del CONICET y de la Administración Pública Nacional durante la gestión de Cambiemos*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

**Beigel, F., O. Gallardo y F. Bekerman, F.** (2018) “Institutional expansion and scientific development in the periphery: The structural heterogeneity of Argentina’s academic field”. *Minerva* 56(3):305-331.

**Bekerman, F.** (2016) “El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 7(18):3-23.

**Botto, M. y L. Bentancor** (2018) “Luces y sombras de la política de innovación científica y tecnología durante las gestiones kirchneristas (2003-2015)”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 10:149-168.

**Britto, F.A., M. Pereira y G. Baruj** (2014) *Evaluación de programas públicos: Principales metodologías y experiencias de evaluación de programas de apoyo a la CTI en América Latina*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

**Caldelari, M., M. Casalet, E. Fernández y E. Oteiza** (1992) “Instituciones de promoción y gobierno de las actividades de investigación”. En E. Oteiza (ed.) *La política de investigación científica y tecnológica argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina:168-193.

**Cao, H. y J. Vaca** (2006) “Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial”. *Revista EURE* 32(95):95-111.

**Casas, R., J.M. Corona y R. Rivera** (2013) *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina: entre la competitividad y la inclusión social*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional LALICS 2013, Río de Janeiro.

**Casas, R. y J. Dettmer** (2007) “Construyendo un paradigma de política científico tecnológica para México”. En J.L. Calva (ed.) *Educación, ciencia, tecnología y competitividad*. México DF: Miguel Angel Porrúa:137-154.

**CEPAL** (2017) *Instituciones, políticas e instrumentos para impulsar la ciencia, tecnología e innovación en la Argentina: Reflexiones a partir de la experiencia brasileña*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Chávez, M.** (2008) *La federalización del fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación*. Presentación en Seminario Fondos Mixtos: Evaluación y Prospectiva, Tepic, México.

**CONICET** (2006) *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - 50 años*. Buenos Aires: Edición Nacional Editora & Impresora.

**CONICET** (2018) *Informe de Gestión al 31-12-2018*. Buenos Aires: CONICET.

**Cruz Castro, L., P. Kreimer y L. Sanz Menéndez** (2016) “Los cambios en los sistemas públicos de investigación de España y Argentina: el papel del CSIC y del CONICET en perspectiva comparada”. En R. Casas y A. Mercado (eds.) *Mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación*. Buenos Aires: CLACSO:73-104

**Cruz Castro, L. y L. Sanz Menéndez** (2018) “Autonomy and authority in public research organisations: Structure and funding factors”. *Minerva* 56:135-160.

**Del Bello, J.C.** (2007) “Contrarreforma (1990/96) y cambios en el CONICET a partir de 1996”. En *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*. Buenos Aires: MINCYT-UNESCO:79-82.

**Del Bello, J.C.** (2014) “Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico”. En G. Rivas y S. Rovira (eds.) *Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL:35-78.

**Del Bono, T. y M. Laborde** (2020) *Reflexiones sobre la Convocatoria 2020*. Disponible en el Anexo I del Acta de Directorio del CONICET No. 519.

**dos Santos, U.P.** (2017) “Distribución espacial de los entes del sistema nacional de innovación brasileño: análisis de la década de 2000”. *Revista de la CEPAL* 122:235-253.

**Dye, T.R.** (2017) *Understanding public policy* (15a. edición). Londres: Pearson.

**Emiliozzi, S. y M. Unzué** (2015) “La política de formación de recursos humanos altamente calificados en la Argentina reciente”. En S. Lago Martínez y N.H. Correa (eds.) *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Teseo:293-303.

**GACTEC** (1999) *Plan Nacional Plurianual de Ciencia y Tecnología 2000-2002*. Buenos Aires: GACTEC.

**Gallardo, O.** (2015) “Trayectorias de formación de investigadores del CONICET”. *Revista Sociedad* 34:121-139.

**González, G.** (2017) “Federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina. Una revisión de iniciativas de territorialización y planificación regional (1996-2007)”. *Revista de Estudios Regionales* 108:193-225.

**González, G. y J. A. Claverie** (2017) “Planeamiento de la Educación Superior en Argentina: Entre las Políticas de Regionalización y los Procesos de Innovación Universitaria (1995-2015)”. *Education Policy Analysis Archives* 25(70):1-33.

**González-López, M., B. Asheim y M.C. Sánchez-Carreira** (2019) “New insights on regional innovation policies”. *Innovation: The European Journal of Social Science* 32(1):1-7.

**Gutti, P., Y. Kababe y F.Pizzarulli** (2019) “La infraestructura científica y tecnológica en el sistema nacional de innovación”. En P. Gutti y C. Fernández Bugna (eds.) *En busca del desarrollo: Planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes:72-93.

**Houssay, B.** (1960) “Importancia del adelanto científico para el desarrollo y la prosperidad de las Américas”. *Ciencia Interamericana* 1(1):11.

**Hurtado, D.** (2010) *La ciencia argentina: Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.

**Hurtado, D.** (2016) “Ciencia para qué”. *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://revis-taanfibia.com/ensayo/ciencia-para-que/>.

**Isaksen, A., R. Martín y M. Trippel, M.** (2018) “New avenues for regional innovation systems and policy”. En A. Isaksen, R. Martín y M. Trippel (eds.) *New avenues for regional innovation systems - Theoretical advances, empirical cases and policy lessons*. Nueva York: Springer:1-19.

**Jeppesen, C., M. Goldberg, A. Szpeiner y M.C. Rodríguez Gauna** (2015) “Estrategias, instrumentos y resultados de la política pública de RRHH en los últimos diez años”. *Revista Sociedad* 34:68-84.

**Jeppesen, C., M. Goldberg, A. Szpeiner, M.C. Rodríguez Gauna, R. Misiac y J. Silvani,** (2016) “La formación de doctores en Argentina: Avances y desafíos desde la perspectiva CONICET”. *Revista Argentina de Educación Superior* 8(12):149-173

**Laborde, M. y T. Del Bono** (2019) *Propuestas para comenzar a solucionar algunos de los principales problemas que afectan al CONICET*. Buenos Aires: CONICET.

**Lahera, P.E.** (2006) “Encuentros y desencuentros entre políticas y políticas públicas”. En R. Franco y J. Lanzaro (eds.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila:75-99.

**Lastra, K.F.** (2017) “Investigación educativa en Argentina: impacto de las políticas de ciencia y tecnología en dos agencias del Estado, ANPCYT y CONICET”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* 8(21):94-108.

**Llisterri, J.J. y C. Pietrobelli, C.** (2011) “Los sistemas regionales de innovación: conclusiones y recomendaciones”. En J.J. Llisterri, y C. Pietrobelli (eds.) *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo:104-122.

**Losada Trabada, A.** (2003) “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada: de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. *Revista de Investigaciones Políticas* 2(1-2):63-81.

**Lugones, G., D. Hurtado, P. Gutti, E. Mallo, H. Bázque y M. Alonso** (2010) *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico en la década 1998-2007: Informe Nacional Argentina*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia.

**Marquina, M. y A. Chiroleu, A.** (2015) “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”. *Propuesta Educativa* 43:7-16.

**Matera, R.** (1992) *Desafío aceptado: Pensamiento sobre la ciencia y tecnología contemporáneas*. Buenos Aires: SECYT.

**MINCYT** (2011) *Hacia una Argentina Innovadora: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos 2012-2015*. Buenos Aires: MINCYT.

**MINCYT** (2013) *Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: MINCYT.

**MINCYT** (2018) *Plan Argentina Innovadora 2030: Mesa de Recursos Humanos. Apéndice documental*. Buenos Aires: MINCYT.

**MINCYT** (2020) *Informe sobre infraestructuras de investigación en Argentina. Año 2, No. 2 - Julio 2020*. Buenos Aires: MINCYT.

**Niembro, A.** (2015) “Las brechas territoriales del desarrollo argentino: Un balance (crítico) de los años 2000”. *Desarrollo Económico* 55(215):21-47.

**Niembro, A.** (2020a) “¿Federalización de la ciencia y tecnología en Argentina? La carrera del investigador de CONICET (2010-2019)”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 31(60):1-33.

**Niembro, A.** (2020b) “¿Qué significa la federalización de la ciencia y tecnología en Argentina?”. *Ciencia, Tecnología y Política* 3(4):1-11.

**Oszlak, O. y G. O'Donnell** (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *REDES* 2(4):98-128.

**Peirano, F.** (2011) “El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010”. En F. Porta y G. Lugones (eds.) *Investigación científica e innovación tecnológica en la Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes:81-131.

**Rivas, G., S. Rovira y S. Scotto** (2014) “Reformas a la institucionalidad de apoyo a la innovación en América Latina: antecedentes y lecciones de estudios de caso”. En G. Rivas y S. Rovira (eds.) *Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL:11-33.

**Sadosky, M.** (1984) *Lineamientos de política científica y tecnológica*. Buenos Aires: SECYT.

**Sanz Menéndez, L., L. Cruz Castro, K. Jonkers, G. Derrick, M. Bleda y C. Martínez** (2011) *Public research organisations*. Policy Brief, The Innovation Policy Platform, OECD.

**Sarthou, N.** (2019) “Tendencias en la evaluación de la ciencia en Argentina: género, federalización y temas estratégicos”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 30(59):37-73.

**SECYT** (2006) *Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010)*. Buenos Aires: SECYT.

**Stefani, F.** (2018) *Rol actual y futuro de la ciencia en la innovación industrial y el crecimiento económico en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Bionanociencias (CIBION).

**Suárez, D. y F. Fiorentin** (2018) *Federalización y efecto Mateo en la política científica: El caso del PICT en la Argentina (2012-2015)*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

**Szpeiner, A. y C. Jeppesen** (2013) *Políticas de Federalización en Ciencia y Tecnología: Avances en el CONICET*. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de la Administración Pública, Mendoza, 18-20 de Septiembre.

**Unzué, M.** (2015) “Nuevas políticas públicas de formación de doctores en Argentina”. *Revista Sociedad* 34:12-34.

**Unzué, M. y S. Emiliozzi** (2017) “Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015”. *Temas y Debates* 21(33):13-33.

**Vargas Velásquez, A.** (1999) *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

## Notas en periódicos digitales:

**Agencia Télam** (03-08-2013). “El Conicet lanza incentivos para federalizar la investigación”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201308/27459-el-conicet-lanza-incentivos-para-federalizar-la-investigacion.html>

**Agencia Télam** (18-01-2020). “Ana María Franchi: Queremos federalizar el Conicet y bajar la ciencia al territorio”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202001/425037-ana-maria-franchi-subrayo-que-hay-que-volver-a-poner-en-valor-a-las-ciencias-sociales.html>

**Agencia TSS** (19-09-2019). “El destino de la ciencia argentina”. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/tss/el-destino-de-la-ciencia-argentina/>

**Agencia TSS** (24-01-2020). “Diego Hurtado: En la Argentina la ciencia es potente pero la tecnología es débil”. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/tss/diego-hurtado-en-la-argentina-la-ciencia-es-potente-pero-la-tecnologia-es-debil/>

**Diario Contexto** (03-07-2017). “El candidato científico que Unidad Ciudadana eligió para llevar al Congreso”. Disponible en: <https://www.diariocontexto.com.ar/2017/07/03/el-candidato-cientifico-que-unidad-ciudadana-eligio-para-llevar-al-congreso/>

**Diario La Gaceta** (09-07-2017). “Federalizar el Conicet es una necesidad, por una cuestión de equidad”. Disponible en: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/736610-actualidad/federalizar-conicet-necesidad-cuestion-equidad.html>

**Diario Página12** (12-05-2019). “Conmociona advertir hasta dónde llegamos”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/193210-conmociona-advertir-hasta-donde-llegamos>

**Diario Página12** (15-03-2017). “El Conicet en debate”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/25740-el-conicet-en-debate>

**Portal AgendAR** (10-10-2019). “Roberto Salvarezza propone «Argentina, sociedad del conocimiento»”. Disponible en: <https://agendarweb.com.ar/2019/10/10/argentina-sociedad-del-conocimiento/>

**Portal Política Argentina** (02-10-2019). “El gobierno de Macri puso en jaque a la ciencia: el diagnóstico del referente de Alberto en CyT en Diputados”. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201910/30714-el-gobierno-de-macri-puso-en-jaque-a-la-ciencia-el-diagnostico-del-referente-de-alberto-en-cyt-en-diputados.html>

**Portal UNERnoticias** (07-05-2019). “Apostar a un CONICET que lidere, estimule y articule la investigación y la ciencia en Argentina”. Disponible en: <https://noticias.uner.edu.ar/entrevistas/7173/apostar-a-un-conicet-que-lidere-estimule-y-articule-la-investigacion-y-la-ciencia-en-argentina>

### **Cómo citar este artículo**

**Niembro, Andrés, Francisco Aristimuño y Juan Carlos Del Bello** (2021) “Federalización e ingresos de investigadores a CONICET en 2019 y 2020: ¿Del dicho al hecho hay mucho trecho?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 20: 233-269



# La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur

*Intermunicipality in the Metropolitan Area of Buenos Aires. An Analysis of two experiences of municipal associativism*

## **Fernando J. Rubino**

Maestrando en Gobierno Local (UNQ).  
Universidad Nacional de Quilmes  
Instituto de Estudio y Administración  
Local. Municipalidad de Quilmes.  
rubinofj@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

8.9.20

## **Fecha de aceptación:**

1.1.21

## **Resumen**

Este artículo presenta un análisis de los dos casos más significativos de asociativismo intermunicipal del Área Metropolitana de Buenos Aires. La revisión del génesis de los proyectos, su agenda y dinámica de trabajo, el alcance de sus políticas, las relaciones políticas que implicaron y las causas del declive permiten reflexionar sobre las posibilidades que este arreglo institucional ofrece como herramienta de gestión para abordar la cuestión metropolitana en la Provincia de Buenos Aires. La formalización de los consorcios, la delimitación del alcance y objetivos, las políticas de promoción y financiación de los niveles superiores de gobierno y la participación de actores no gubernamentales estratégicos para el desarrollo son claves para pensar intermunicipalidades que se sostengan en el tiempo.

**Palabras clave:** asociativismo intermunicipal - consorcios de desarrollo - gestión local asociada - áreas metropolitanas - Buenos Aires.

**Abstract**

*This article focuses on the two most significant cases of intermunicipal associativism in the Metropolitan Area of Buenos Aires. The review of the genesis of the projects, their agenda and work dynamics, the scope of their policies, the political relations they implied and the causes of decline, allow us to think over the possibilities that this institutional arrangement presents as a management tool for the metropolitan issue in Buenos Aires. The formalization of the consortia, the delimitation of their scope and objectives, the promotion and financing policies by the higher levels of government and the participation of strategic, non-governmental actors for development, are the keys to think inter-municipalities that can be sustained over the time.*

**Key-words:** intermunicipal associativism - development consortiums- / local associative management - metropolitan areas - Buenos Aires.

## Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires, conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los 24 municipios del Gran Buenos Aires (GBA) a su alrededor, es la mayor en términos demográficos (con una población casi 10 veces superior a la segunda, el Área Metropolitana de Córdoba) y socio-económicos de las 24 áreas metropolitanas de Argentina (Pírez 2007). Operan en esta región cuatro niveles de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno de la CABA, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos locales (municipales) del GBA. Estas cuestiones, sumadas a los casi 15 millones de habitantes de la región que representan el 37% de la población nacional, dan cuenta del peso específico y la complejidad para la coordinación de las iniciativas estatales en esta megaciudad, que no es una unidad administrativa. La fragmentación, desconexión, solapamiento y desigual nivel de impacto de las políticas públicas son problemas muy frecuentes.

Sin embargo, debe mencionarse que las discusiones sobre el problema metropolitano son más habituales en la esfera técnica que en la agenda de discusión política. El presente contexto en 2020 de pandemia mundial a raíz del COVID-19 introdujo una novedad al poner al AMBA en el centro de la escena, tal vez como nunca antes, por ser la región argentina con mayor circulación del virus. Se dieron entonces situaciones de articulación muy importantes (en este caso en materia de política sanitaria) entre los distintos niveles de gobierno de la región. Hoy la esfera política, los medios de comunicación y la ciudadanía hablan del AMBA nominándola de esta manera, algo inédito, y haciendo referencia al “problema metropolitano”. Por este motivo entendemos pertinente el análisis y la difusión de políticas públicas tengan a este escenario por objeto, como las que aquí se presentan.

Históricamente se han discutido dos tipos de abordaje para este gigante: la creación de una autoridad metropolitana supramunicipal —que requeriría modificaciones institucionales—, interjurisdiccionales<sup>1</sup> (enfoque *top-down* en términos de análisis de políticas públicas), y las propuestas de intermunicipalidad de las que trata este artículo, donde de manera voluntaria y coordinada los municipios cooperan horizontalmente para darse políticas locales a escala metropolitana (enfoque *bottom-up*).<sup>2</sup>

En las últimas décadas los gobiernos locales han ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor en la definición de políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y el desarrollo de los territorios. El principio de subsidiariedad, que indica que la mejor instancia de gobierno para resolver problemas es la más cercana al ciudadano, ganó importancia a nivel mundial, promoviéndose procesos de descentralización globales. Los municipios entonces asumieron una mayor cantidad de competencias y funciones. En el caso argentino, este fenómeno se conjugó con la descentralización forzada por la crisis política y económica de fines de la década de 1990, cuando el estado central distribuyó el impacto de la crisis hacia los niveles subnacionales, y los estados provinciales y municipales se encontraron con la ausencia de recursos necesarios para cumplimentar las funciones que la ciudadanía les demandaba. En este contexto histórico-político surge el asociativismo intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires.

La primera etapa va desde 1993 a 1999, caracterizada por la creación de los llamados corredores o consorcios productivos en el interior de la provincia, que tenían por objetivo principal la promoción del desarrollo económico local. El cambio de gobierno producido en 1999 y la agudización de la crisis político-institucional en 2001 marcaron el fin de estas primeras experiencias asociativas. A comienzos de la década del 2000 comienzan a darse nuevas experiencias de consorcios bonaerenses. Esta segunda etapa tuvo la característica de localizarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires y de transitar su apogeo en un período de recuperación económica, hacia mediados de esa década. La primera de ellas es la Región Metropolitana Norte (RMN), integrada por los municipios de Vicente López, San Fernando, San Isidro y Tigre. La otra experiencia de esta etapa es el

Consortio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), creado en el 2004 por los municipios de Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús. Esto representó el Norte y el Sur del Conurbano Bonaerense organizados en dos asociaciones con diferencias tanto en el aspecto socio-económico y demográfico del territorio, en la composición y pertenencia política, como en el grado de institucionalización alcanzado y la forma y dinámica de sus agendas de trabajo. Sin embargo, lo común es que ambas iniciativas ingresaron en un declive hacia fines de la misma década en que fueron creadas, hasta quedar sin funcionamiento real.

Este artículo propone un análisis comparado de estas dos iniciativas de intermunicipalidad en el AMBA. Para ello, además de una revisión del estado del arte, se llevaron adelante entrevistas con informantes clave, tanto del ámbito político como del técnico-académico, que participaron o investigaron ambas asociaciones, para relevar en profundidad las experiencias y buscar las diferencias, similitudes, fortalezas y debilidades del proceso.<sup>3</sup> Esperamos con este trabajo contribuir a la discusión sobre la potencialidad de este arreglo institucional como un instrumento para abordar la problemática metropolitana, y sobre las condiciones a futuro del asociativismo intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires.

## **1. Definición y repaso de la intermunicipalidad en la Provincia de Buenos Aires**

Cravacuore (2016) define al asociativismo intermunicipal como el “fenómeno de articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin jerarquía entre las unidades estatales que intervienen” (p. 23), que tomaremos para dar cuenta del carácter de política *desde abajo* (Fagundez, 2018) que es constitutivo de este tipo de arreglo institucional.

En líneas generales existe consenso en el campo académico respecto a los siguientes rasgos constitutivos del asociativismo intermunicipal: voluntad local para su creación, cooperación entre los gobiernos municipales, búsqueda de resolución de problemas comunes y búsqueda de maximización de recursos y capacidades institucionales. Una cuestión objeto de algunas discrepancias entre los expertos es la formalización legal de las asociaciones: mientras que para unos es una condición necesaria, otros la consideran importante pero no constitutiva de este tipo de arreglos institucionales. En los casos de análisis que presentamos en este artículo se ven las dos formas, lo que a nuestro criterio muestra que este aspecto es relativo a los efectos prácticos del funcionamiento de las asociaciones.

Como se mencionó, es a partir de 1990 con el proceso de reforma del estado y descentralización que los municipios empiezan a darse procesos de asociación voluntaria, lo que da cuenta del aspecto reciente que presenta este instrumento para las políticas

públicas como disciplina de estudio –tanto en Argentina como en toda América Latina–. Si bien se registran experiencias de consorcios municipales en nuestro país a partir de la década de 1960, las mismas fueron del tipo de políticas supramunicipales –la primera de ellas, el “Plan de Prefectura del Gran Rosario” entre 1967 y 1976– e impulsadas *desde-arriba*, es decir, impuestas por niveles superiores de gobierno con baja o ninguna participación de los municipios en la planificación e implementación.

La intermunicipalidad se mostraba en los noventa como una herramienta que podía contribuir tanto a mitigar los efectos de la descentralización sin recursos impulsada en esa década, como también aportar a la superación de algunos problemas derivados de la falta de actualización del criterio territorial con que se erigió el diseño político-institucional argentino en el siglo XIX. Esta arquitectura, funcional a los problemas que el país necesitaba resolver en ese siglo, arrastra en la actualidad una serie de problemas que requerirían de reformas que el sistema político argentino no termina de consensuar para encarar: delimitación en unidades administrativas que no siempre reflejan las relaciones socioeconómicas de un territorio (como el caso metropolitano, en general, y del AMBA en particular), fragmentación, desigual distribución de recursos, desconexión entre las políticas públicas, distribución competencial difusa entre niveles del estado, solapamiento y duplicación de iniciativas por falta de coordinación, todo lo cual redundaría en un nivel de impacto disímil de las políticas públicas.

Entre la década de 1990 y los albores del nuevo siglo, la cooperación intermunicipal se presentaba también como opción para afrontar el problema del tamaño de los gobiernos locales argentinos, que Mónica Iturburu (2001) caracteriza como *inframunicipalismo* y refiere a la gran cantidad de gobiernos locales existentes en el país, muchos de población reducida y con capacidad institucional débil para afrontar las nuevas agendas locales. Este fenómeno, que anteriormente se encontraba invisibilizado, salió a la superficie en este período de descentralización competencial.<sup>4</sup>

Entendemos entonces que el tamaño de los gobiernos locales, sumado a los efectos de la recesión, son las razones por las que el primer período de cooperación intermunicipal sucede en este momento y se localiza principalmente en el interior del país, con la característica de orientarse en la búsqueda del desarrollo económico local y la optimización del gasto público que permitiera mitigar las cada vez más debilitadas capacidades institucionales municipales.

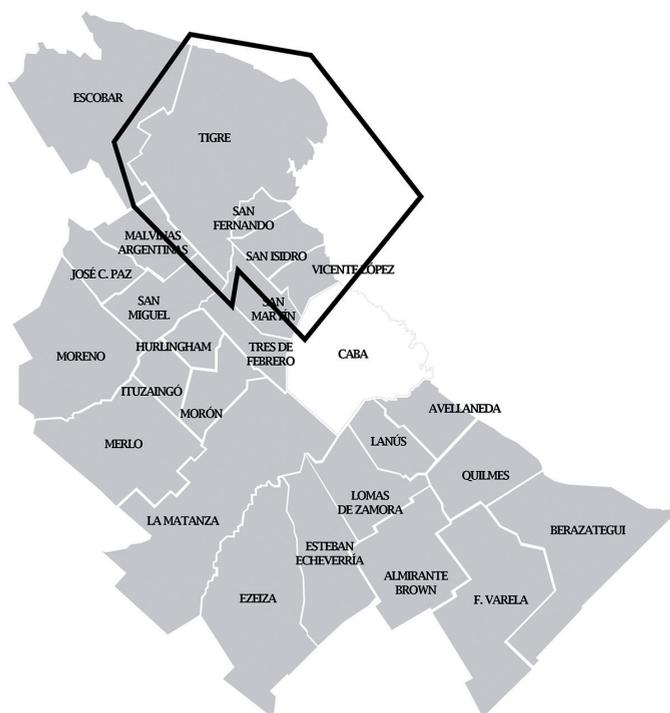
Durante esta etapa también se dio un importante proceso de apoyo desde los niveles superiores de gobierno a la intermunicipalidad, sobre todo desde las provincias.<sup>5</sup> Las políticas de promoción del asociativismo tienen como característica que los gobiernos provinciales intervienen pero reconociendo un interés de los gobiernos locales en asociarse para la implementación de políticas en conjunto, y acompañan o impulsan las iniciativas a través de la facilitación del marco normativo, la revisión de la distribución competencial o el financiamiento de las estructuras de gestión de las asociaciones (siempre

respetando la dinámica desde abajo y con los municipios liderando las iniciativas, por lo que no deben confundirse con los proyectos centralizados de regionalización). En la Provincia de Buenos Aires, el novedoso proceso asociativo cumple con este análisis y las primeras iniciativas generan mecanismos de apoyo por parte del estado provincial.

Con el fin de promover y coordinar estas iniciativas y el cooperativismo, y en el marco más general de políticas provinciales orientadas al desarrollo económico local como estrategia para mitigar este período de ajuste del gasto público, caída de la actividad económica y retroceso en los indicadores de producción, empleo y pobreza, el gobierno bonaerense creó en 1992 el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC). Este organismo tuvo por objetivo trabajar en la financiación de las estructuras administrativas de los consorcios y la adecuación del difuso marco legal de los mismos, llegando a promover la sanción de la Ley 12288 de 1999 sobre la temática que introdujo avances normativos en cuanto al control de gastos, habilitando al cobro de un gravamen para sustentar su funcionamiento e impulsando al ejecutivo provincial a promocionar las asociaciones (Cravacuore, 2011), al reemplazar al artículo 43° de la Ley Orgánica Municipal, originalmente previsto para los consorcios de provisión de servicios públicos.

El cambio de gobierno producido en 1999 –cuando Fernando de la Rúa asumió la presidencia de la República y el peronista Carlos Ruckauf sucedió al también peronista Eduardo Duhalde en la gobernación de la provincia de Buenos Aires– y la profunda crisis económica del 2001, que derivó en una crisis político-institucional (y fiscal en lo que respecta a la administración estatal), modificaron el escenario para la intermunicipalidad bonaerense. En una primera instancia, el cambio de autoridades del IPAC implicó que el organismo discontinuara las políticas de promoción, con lo que sin financiamiento para las estructuras de los consorcios su actividad se redujo considerablemente. Luego del año 2001 y la inestabilidad institucional que lo signó,<sup>6</sup> las autoridades al frente de la provincia disolvieron el IPAC, lo que terminó por diluir este primer proceso asociativista bonaerense, desapareciendo los consorcios creados. Sin embargo, la innovación que implicó y el dinamismo en la materia de este período ejercería influencia en el cambio de década y de siglo para que comenzara una serie de nuevas experiencias, en un escenario diferente.

## 2. Región Metropolitana Norte



En el año 2000 los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre conforman la Región Metropolitana Norte (RMN), la primera intermunicipalidad surgida por iniciativa *desde-debajo* en el AMBA, formalizada mediante la firma de un acta constitutiva el 10 de Abril. Según el Censo Nacional de Población de 2010 la población de esta región es de 1.101.919 habitantes, 11% de la población total del Conurbano Bonaerense (24 partidos del Gran Buenos Aires) y ocupa una superficie total de 1324,08 km<sup>2</sup>, de los cuales 257km<sup>2</sup> son de territorio continental y el resto territorio de islas bajo la jurisdicción de los partidos de Tigre y San Fernando. Estos municipios del corredor norte del conurbano bonaerense, eje costero, tienen una ubicación estratégica ya que los atraviesa la Autopista Ing. Pascual Palazzo, traza inicial de la Ruta Nacional N° 12 y que empalma a su vez con la Ruta Nacional N° 14 (también denominada Ruta Nacional del Mercosur), uniendo al puerto de Buenos Aires con las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, y continuando hacia los pasos fronterizos con Uruguay y Brasil. La región posee una infraestructura vial de rutas y caminos privilegiada en cuanto a su conexión con la capital del país. En la RMN se localiza también un aeropuerto internacional (San Fernando) y de diferentes puertos.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) acumulado de los municipios de la RMN representaba, de acuerdo a las cifras más actualizadas disponibles, 20,6% del total del conurbano, y el PBG per cápita casi duplicaba la media regional (ICO-UNGS 2008). Los municipios que integran este grupo se encuentran entre los que muestran valores más favorables en términos socioeconómicos de los 24 partidos que conforman el Gran Buenos Aires.<sup>7</sup>

La media del indicador de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es 6,4%, siendo casi 3 puntos inferior a la media general del conurbano que es de 9,2%. El único de estos municipios que se encuentra por encima de la media es Tigre con 11%, pero hay que contemplar que en gran parte se debe a que tiene una importante población isleña con hogares sin acceso a algunos servicios públicos incluidos en el índice NBI. Se observa en el Cuadro N° 1 la relación inversa entre NBI y PBG en la RMN, debida en gran medida a Vicente López y San Fernando, los municipios con mejores indicadores de este tipo en todo el conurbano.

#### **Cuadro N°1:** Indicadores socioeconómicos de los municipios de la RMN

Municipio	Superficie (km2)	Habitantes	Hogares	% de hogares con NBI	PBG per cápita*
San Fernando	877,08	163240	49384	8,6	26761
San Isidro	48	292878	97213	3,7	37338
Tigre	360	376381	108558	11	19077
Vicente López	39	269420	99286	2,4	49867
<b>TOTAL</b>	<b>1324,08</b>	<b>1101919</b>	<b>354441</b>	<b>6,4</b>	<b>32597</b>

\* A precios de productor, año 2008

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos ICO-UNGS e INDEC, Censo Nacional 2010

La actividad industrial motoriza económicamente esta región, representando el sector secundario de la economía (industria y construcción) el 51,5% del PBG, seguido por el sector terciario (servicios, principalmente comercio, actividades inmobiliarias y recreación/turismo) con el 48,4%. Esta misma condición socioeconómica favorable se puede ver en la comparación de la proporción de población con categoría ocupacional patrón/jefe + trabajador profesional por cuenta propia (INDEC, Censo Nacional de Población 2010).

En líneas generales, los municipios de la RMN muestran indicadores por encima de la media en materia de poder adquisitivo. En esta dimensión destacan San Isidro y Vicente López, ubicados entre los municipios del AMBA con mayor presencia de jefes/patrones/profesionales independientes sobre el total de la población, y mostrando valores muy cercanos a los de la CABA (Cuadro N° 2).

**Cuadro N°2:** RMN. Población (%) con categoría ocupacional patrón/jefe+ trabajador profesional por cuenta propia

Municipio	% de población patrón/ jefe + TCP profesional
San Fernando	9
San isidro	18
Tigre	9
Vicente López	17
CABA	16

**Fuente:** elaboración propia en base a datos INDEC, Censo Nacional 2010

Como se mencionó en la introducción, las experiencias de intermunicipalidad de la década anterior en el interior de la provincia generaron un antecedente que fue tomado por las nuevas asociaciones con el cambio de década. A su vez, según los entrevistados para el presente artículo, en la RMN influyó también la experiencia internacional, particularmente con el caso de Francia, donde el problema del inframunicipalismo es severo y los consorcios fueron ampliamente promovidos para mitigarlo. Los intendentes Ricardo Ubieto (Tigre) y Gustavo Posse (San Isidro) visitaron la región francesa de El Havre con el fin de conocer el modelo aplicado –también puesto en práctica en Italia y España–.

El Acta Constitutiva de la Región Metropolitana Norte se propuso objetivos amplios y diversos, orientados al desarrollo local y regional: “ (...) interés común para el progreso de las comunidades de los cuatro Municipios”, “Promover la cultura política del diálogo y el consenso, entre los ciudadanos, el Gobierno Nacional, el Gobierno Provincial y los Gobiernos Municipales”, “Proponer la integración y coordinación de las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales en el ámbito de la Región Metropolitana Norte”, “Realizar una planificación regional para impulsar el desarrollo sustentable de nuestras ciudades”, entre otros objetivos.<sup>8</sup>

Igualmente destacable es la inclusión de algunos objetivos con un nivel de especificidad mayor, como propiciar la reforma constitucional pendiente en la Provincia de Buenos Aires para consagrar la autonomía municipal como lo indica la reforma a la Constitución Nacional de 1994, o la representación de la ciudadanía ante las empresas de servicios públicos del espectro nacional o provincial. Algunos de los objetivos también referían a cuestiones más de escala regional que de sumatoria de problemas locales, como “el uso de los puertos y riberas, el desarrollo de la región de islas”, características de esos municipios, o la voluntad de unificar criterios urbanísticos. Cabe mencionar en este punto que los funcionarios que impulsaron la RMN eran conscientes que existía

en los ciudadanos de sus municipios una pertenencia a la región, o una identidad de “zona norte” relacionada con cuestiones históricas o culturales, y trataban también de capitalizar políticamente esta condición, basando entonces los consensos políticos en la fuerte convivencia territorial de la población (Esteban y Rossi, 2003). De acuerdo a Cravacuore (2011) esta cuestión identitaria, sumada a la dinámica de trabajo, contribuyó a hacer prontamente de la RMN un actor político reconocido.

También hay coincidencia en que uno de los objetivos principales buscados con la creación de la RMN fue el ejercicio del denominado “poder de lobby”.<sup>9</sup> Esto es, ganar escala acumulando capital político para poder negociar en mejores condiciones, sobre todo con el poder político provincial. Al momento de la creación de este consorcio el gobierno nacional estaba en manos de la alianza electoral liderada por la Unión Cívica Radical (UCR), y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires correspondía al peronismo (Partido Justicialista, PJ). La RMN tenía una composición política no homogénea en sus jefes comunales, pero con mayoría opositora dentro del mapa político bonaerense de la época (Cuadro N° 3).

### Cuadro N°3: Intendentes RMN

Municipio	Intendente (fecha de creación)	Mandato/s	Recambio
San Isidro	Gustavo Posse (UCR)	1999 - actual	-
San Fernando	Gerardo Amieiro (PJ)	1995 - 2011	Luis Andreotti (PJ-FpV)
Tigre	Ricardo Ubieto (vecinalismo)	1979-1983 / 1987-2006	Sergio Massa (PJ-FpV). 2007.
Vicente López	Enrique García (UCR)	1987 - 2011	Jorge Macri (PRO)

Elaboración propia

Vicente López y San Isidro venían siendo gobernados por el radicalismo desde el retorno de la democracia en 1983, el primero con el mismo jefe comunal desde 1987 y el segundo con el intendente recién asumido en 1999, pero heredando el armado político hegemónico de su padre Melchor Posse en el distrito, cuyo primer mandato como intendente fue en 1958, repitiendo a partir de 1983 y cumpliendo 5 períodos en total. En Tigre era hegemonía el vecinalismo de Acción Comunal desde 1987, con la particularidad de un intendente que ya había ocupado ese cargo en el gobierno de la última dictadura militar (1979-1983) y luego a través de elecciones desde 1987. Y en el caso de San Fernando, la larga continuidad también se daba, pero desde el lado del peronismo, que gobernaba el distrito también desde 1983 (aunque Amieiro lo hacía desde 1995).<sup>10</sup> En síntesis, todos los mandatarios iban por al menos su segundo mandato a excepción de Gustavo Posse, que sin embargo por las características mencionadas, también representaba la continuidad de un mismo proyecto político local.

La asociación adoptó la siguiente forma: “El Consorcio ‘Región Metropolitana Norte’ se registró por medio de un Consejo Ejecutivo formado por los Intendentes Municipales de los cuatro Partidos, y contará con un consejo Técnico y de Planeamiento integrado por los distintos secretarios de cada Municipio”. El Consejo Ejecutivo dictaba el reglamento, ejercía la representación del municipio y marcaba la agenda de trabajo, que operativizaban los equipos técnicos en las comisiones temáticas. A pesar del conocimiento y del nivel de confianza que se tenían entre sí los intendentes, la distinta pertenencia política hizo que se adopte el criterio de toma de decisiones unánime en la RMN. Los cuatro mandatarios tenían que estar de acuerdo entre sí, evitándose la posibilidad de realizar acuerdos “chicos” entre los integrantes de la mesa que pudieran fracturar las relaciones y limitando la intromisión de las distintas “terminales” políticas de cada intendente en la asociación. Esto, si bien disminuía la cantidad de proyectos a desarrollarse, dotaba a los mismos de un volumen político importante, y mostraba hacia afuera un esfuerzo en materia de cooperación horizontal (Cravacuore, 2011).

El gobierno provincial mostró su reconocimiento a la iniciativa: el entonces vicegobernador Felipe Solá participó del acto de lanzamiento, y mantuvo luego como gobernador reuniones de trabajo, apoyando la provincia iniciativas propuestas desde la región como la construcción de una alcaldía o la delimitación jurisdiccional de las islas del delta, un conflicto de larga data entre los municipios de San Fernando y Tigre.<sup>11</sup> A su vez, el gobierno nacional, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, mostró su apoyo intercediendo para que las empresas de servicios públicos –la mayoría de ellas concesionadas en esa época, fruto de las políticas de descentralización y privatización de la década anterior–, sus organismos de control y organismos con alcance en la región como el CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) reconocieran a la RMN como interlocutora válida. Estas articulaciones permitieron trabajar en programas de recolección diferenciada de residuos o articular con el Ente Administrador de Bienes Ferroviarios en la cesión de terrenos no utilizados por los ramales de trenes.

Los movimientos en conjunto por parte de los intendentes, la difusión permanente de las actividades y reuniones mensuales (mediante campañas de comunicación dirigidas tanto a la ciudadanía como a la dirigencia política), profundizaron la legitimación del consorcio, que también trabajó en la toma de posición frente a determinadas cuestiones que hacían al interés regional (Cravacuore, Ilari, Villar, 2004): la ya mencionada petición por la consagración de la autonomía municipal bonaerense, el rechazo a que la CABA, a través del CEAMSE– organismo en el cual los municipios bonaerenses no tienen representación– enterrara residuos en la zona norte, la oposición al aumento de las tasas de créditos del Banco Provincia a los municipios, y el apoyo a propuestas de descentralización desde la provincia hacia los municipios, como la gestión de los registros civiles y el cobro de deudas del Impuesto Inmobiliario y Patentes del Automotor.

En materia de articulación de gestión, la RMN avanzó en acuerdos con el gobierno de la CABA y el Registro de la Propiedad Automotor para la emisión de constancias de infracciones de tránsito y deudas de patentes, para la percepción de las multas por infracciones de tránsito en el ámbito de la región, en compras conjuntas de materiales de vialidad, insumos de salud, equipamiento informático haciendo uso del poder de negociación ganado con la escala de la intermunicipalidad, en planificar coordinadamente el ordenamiento del tránsito —por ejemplo, en la continuidad de los sentidos de dirección de las arterias que se prolongan en otro municipio (Fagundez, 2007)—, en un proyecto de producción en conjunto de medicamentos, y en la promoción del comercio exterior a través de la creación de una Comisión de Comercio Exterior de la Región y en la certificación de calidad de las PYME de la región.

El funcionamiento de este primer consorcio metropolitano bonaerense ingresó en un declive hacia mediados de la década del 2000, hasta quedar finalmente inactivo. El punto de inflexión lo marcó el recambio de actores entre los mandatarios comunales. Por un lado, el intendente de Tigre Ricardo Ubieto (uno de los que más había impulsado el proyecto en sus inicios), falleció en noviembre 2006 siendo reemplazado por su jefe de gabinete. Además, en las elecciones de 2007 el triunfo en Tigre del peronista Sergio Massa, que hasta ese momento se desempeñaba como director ejecutivo nacional de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) en el gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), terminó con la hegemonía vecinalista en el municipio e implicó un quiebre en términos de confianza para el resto de los intendentes.<sup>12</sup> El período 2007-2011 fue de muy baja actividad en comparación con el inicial, y las elecciones del 2011 terminaron de consolidar la inactividad casi total al asumir Jorge Macri, por el partido Propuesta Republicana (PRO), y Luis Andreotti por el peronismo en San Fernando. En este último período las discusiones, ya sin el mismo ímpetu, pasarían por la incorporación de nuevos municipios a la asociación como San Martín y Escobar, para lo cual no hubo consenso, y el proceso devino en la conformación de la nueva Región Metropolitana Norte 2 en 2016 con los municipios de Escobar, Tigre, San Fernando, Pilar, Campana y Malvinas Argentinas. Esta nueva iniciativa es la única intermunicipalidad activa actualmente, pero dado que es un objeto de estudio distinto al que presentamos, que se trata de una experiencia reciente y que su nivel de actividad es bajo, no se incluye en el presente artículo.

Es frecuente señalar que la RMN dejó pendiente la formalización legal: el consorcio funcionó siempre con el convenio firmado por los intendentes como acta constitutiva, nunca llegó a redactarse un estatuto. El marco legal vigente en los inicios de la RMN tampoco estaba pensado para este tipo de iniciativas, por lo que desde la asociación se eligió el camino de la legitimación por la vía política a medida que se iba ganando dinámica y apoyos, en vez de la formalización (a pesar de tener que sortear algunos inconvenientes para el reconocimiento por parte de otros organismos públicos). La falta de una estructura burocrática propia del consorcio también es señalada en las

investigaciones sobre el tema, ya que la dinámica de trabajo quedaba subsumida a los recursos financieros y humanos que cada municipio, en medio de su propia gestión interna, pudiera asignar al consorcio. En este punto cabe mencionar que la no generación de una estructura burocrática también fue parte de los acuerdos iniciales, dados en el marco de la profunda crisis que atravesaba el país.

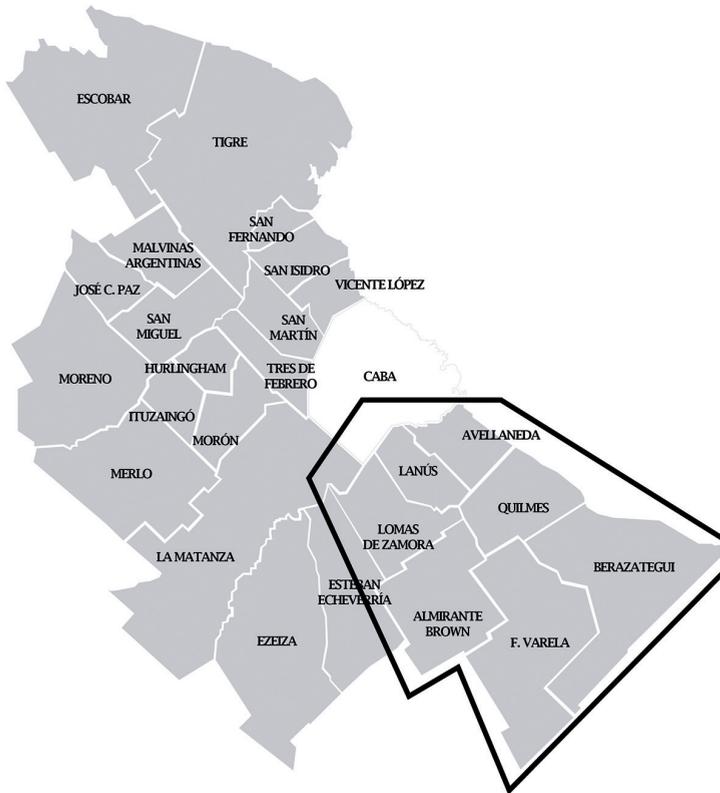
### **3. Consorcio de Municipios del Conurbano Sur**

En el año 2004, en un contexto político distinto al del inicio de la RMN, con el país empezando un proceso de crecimiento económico y estabilización institucional bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se conforma el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR) con los municipios de Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús. El 1 de Julio de ese año los mandatarios comunales de estos municipios, en ese momento gobernados en su totalidad por el peronismo, firmaron el convenio de cooperación.

La población del consorcio, de 3,3 millones de personas, representa 33% del total del Conurbano Bonaerense (Censo Nacional de Población 2010), dato que muestra el peso específico de esta asociación. Pensado al principio para integrar a los municipios del eje ferroviario (y costero) que une a la ciudad de Buenos Aires con La Plata (capital provincial), finalmente se resolvió ampliar a todos los municipios del Conurbano Sur para aprovechar el volumen político de la populosa tercera sección electoral, principal bastión del peronismo en la provincia (aunque no agrupó la totalidad de los 19 distritos que la integran).<sup>13</sup>

En estos territorios sureños es mucho más alta la cantidad de barrios en situación de vulnerabilidad social, que en su mayoría se componen por villas de emergencia y asentamientos precarios, siendo esta una de las dimensiones que muestran la alta concentración de pobreza existente en estos municipios (aunque con diferencias entre sí como los casos de Lanús y Avellaneda que muestran valores bajos).<sup>14</sup> La presencia de hogares con indicadores NBI se encuentra 0,3 puntos por encima de la media del conurbano bonaerense. El PBG, si bien representa el 30,1% del total del conurbano (mostrando el peso específico territorial que tiene este consorcio), desagregado por habitante es menor a la media regional.<sup>15</sup>

**Mapa N°2:** Consorcio de Municipios del Conurbano Sur



**Cuadro N°4:** Indicadores socioeconómicos de los municipios del COMCOSUR

Municipio	Superficie (km2)	Habitantes	Hogares	% de hogares con NBI	PBG per cápita
Almirante Brown	129,33	552902	156918	10,5	11413
Avellaneda	52,48	342677	113142	5,8	28225
Berazategui	221,01	324244	93164	10,4	14662
Florencio Varela	189,9	426005	113135	17	9138
Lanús	48,35	459263	149594	5	16021
Lomas de Zamora	87,3	616279	188844	8,9	17899
Quilmes	91,49	582943	177110	9,2	16134
<b>TOTAL</b>	<b>819,86</b>	<b>3304313</b>	<b>991907</b>	<b>9,5</b>	<b>15865</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos ICO-UNGS e INDEC, Censo Nacional de Población 2010

En esta región la actividad industrial supo ser un factor de desarrollo local, llegando a atraer a mediados del siglo XX corrientes de migraciones internas. Este sector se resintió fuertemente con las políticas de desindustrialización del modelo neoliberal imperante entre mediados de la década del 1970 hasta fines de los noventa, siendo una de las razones de la alta pobreza estructural. El PBG por sectores indica que hoy el sector terciario, de comercio y servicios, es el que más riqueza produce con el 58,7% del total; el secundario con el 41%, sigue siendo significativo, traccionado no sólo por la industria sino también por una importante actividad de la construcción. Avellaneda es el único municipio donde el perfil industrial sigue siendo más fuerte que el de comercio y servicios (58,5%); Florencio Varela y Berazategui, por su parte, integran el llamado cordón verde del AMBA, con una importante actividad agrícola a través de huertas pertenecientes a pequeños emprendedores o al sector asociativo -muchas de ellas gestionadas por organizaciones sociales y/o políticas-.

En la comparación de la proporción de población con categoría ocupacional patrón/ jefe + trabajador profesional por cuenta propia se ve cómo este grupo de municipios muestran valores en el orden de la mitad de los de la CABA.

**Cuadro N°5:** COMCOSUR. Porcentaje de población con categoría ocupacional patrón / jefe + trabajador profesional por cuenta propia

Municipio	% de población patrón/ jefe + TCP profesional
Avellaneda	5
Berazategui	6
Florencio Varela	6
Lanús	9
Lomas de Zamora	7
Quilmes	8
CABA	16

**Fuente:** elaboración propia en base a datos INDEC, Censo Nacional 2010

A diferencia de la RMN, la génesis del COMCOSUR no incluyó influencias de políticas asociativas del exterior. Según las fuentes entrevistadas, tampoco hubo un análisis de la experiencia del norte del conurbano, que ya llevaba cuatro años funcionando, ya fuera para evaluar su impacto o para la comparación en términos políticos, para replicarla en el Sur. Se barajó también al principio la idea de seguir el modelo de mancomunidad para la prestación concreta de servicios públicos -muy común en el modelo europeo de asociaciones, pero con menos opciones por el marco jurídico-institucional argentino donde no es posible que los municipios cedan funciones a una intermunicipalidad-;

finalmente se optó por el más amplio modelo comarcal (también llamado de entes microrregionales) definido por la búsqueda colectiva del desarrollo local <sup>16</sup>en cualquiera de sus dimensiones (Cravacuore, 2006).

Algunos de los objetivos del consorcio, definidos en su estatuto y que plasma el modelo elegido, fueron: “Potenciar las políticas de estado trazadas por los Intendentes signatarios del COMCOSUR propendiendo a un mayor crecimiento armónico regional; generar un compromiso solidario entre los municipios miembros, tendiente al desarrollo conjunto (...); defender los intereses comunes de los habitantes de los Partidos miembros del Consorcio, definiendo estrategias consensuadas de desarrollo económico, local y regional; promover la resolución conjunta de problemáticas comunes que hacen a: cuestiones ambientales de la región tales como: tratamiento de efluentes, saneamiento de agua y cloacas, disposición final de residuos; como también compras conjuntas de bienes y servicios, mediaciones ante controversias limítrofes entre jurisdicciones. planificación estratégica de redes viales, construcción de calles o túneles comunes, gestión asociada tendiente a ampliar los servicios en salud, compra de medicamentos a mayor escala, coordinación regional respecto del tratamiento de la inseguridad de los habitantes del COMCOSUR, en coordinación con los órganos competentes, etcétera.”.<sup>17</sup>

En cuanto a la agenda de trabajo, se incluyeron temáticas vinculadas a los problemas urbanos propios de la región del consorcio como el saneamiento de cuencas hídricas<sup>18</sup> y proyectos vinculados a mejorar las magras capacidades institucionales financieras de sus municipios, como compras conjuntas de insumos de salud o baja de los costos de la disposición final de los residuos sólidos urbanos. El Hospital El Cruce-Dr. Néstor Kirchner, nosocomio de alta complejidad inaugurado en 2007, de gran relevancia para el sistema de salud de los municipios de Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown y Quilmes, también fue un proyecto discutido en las reuniones de trabajo del COMCOSUR.<sup>19</sup> Además, se trabajó en la búsqueda de financiamiento externo, la horizontalidad de normativas de tránsito, la unificación de criterios para la habilitación de industrias y comercios, en negociaciones con la empresa estatal AySA para la extensión de la red de cloacas, en la difusión de actividades del consorcio, y la toma de posición en común en temas como la siempre determinante coparticipación secundaria de la provincia a los municipios, o la demanda de más cupos para programas sociales, entre otras iniciativas. En el año 2007 se firmó un convenio con la ciudad de Buenos Aires, para trabajar en el sistema vial, que no llegó a implementarse.

**Cuadro N°6:** Intendentes COMCOSUR

Municipio	Intendente (fecha de creación)	Mandato/s	Recambio
Almirante Brown	Manuel Rodríguez (PJ)	2003-2007	Darío Giustozzi (PJ-FpV)
Avellaneda	Baldomero A. de Olivera (PJ)	1991-1999 / 2003-2009	Jorge Ferraresi (PJ-FpV)
Berazategui	Juan José Mussi (PJ)	1987-1994 / 2003-2010	Juan Patricio Mussi (PJ-FpV)
Florencio Varela	Julio Pereyra (PJ)	1991-2017	Andrés Watson (PJ-FpV)
Lanús	Manuel Quindimil (PJ)	1973-1976 / 1983-2007	Darío Díaz Pérez (PJ-FpV)
Lomas de Zamora	Jorge Rossi (PJ)	2003-2009	Martín Insaurralde (PJ-FpV)
Quilmes	Sergio Villordo (PJ)	2003-2007	Francisco Gutiérrez (PJ-FpV)

Elaboración propia

Sin embargo, lo que motivó casi de manera exclusiva la conformación del consorcio fue la voluntad de sumar fuerzas, crear sinergia, para negociar en mejores condiciones con los poderes provincial y nacional, apoyándose en el nivel de confianza que se tenían los intendentes entre sí, producto del conocimiento por los años al frente de sus municipios en la mayoría de los casos, y la pertenencia a la estructura del peronismo bonaerense, en su totalidad. Como se ve en el cuadro N°6, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela y Lanús tenían al frente de sus municipios a intendentes de larga trayectoria que habían construido hegemonías políticas locales, y fueron fuertes impulsores del proyecto.<sup>20</sup>

El COMCOSUR se estructuró de la siguiente manera: un Consejo de Administración,<sup>21</sup> integrado por los intendentes, un Consejo de Planificación (órgano técnico, compuesto mayoritariamente por los secretarios de los municipios que ejecutaban los lineamientos políticos definidos en el Consejo de Administración) un Consejo Asesor y una Auditoría Interna.

Una de las notas características de este consorcio fue la rigurosa dinámica de trabajo, considerada imprescindible para lograr la coordinación necesaria dado el tamaño del consorcio. Los intendentes se reunían estrictamente cada tres semanas, teniendo una reunión cerrada entre ellos primero y abriéndola luego a los equipos técnicos, que estaban organizados mediante comisiones sectoriales y temáticas.<sup>22</sup> Las reuniones contemplaban también una instancia pública, muchas veces con conferencias de prensa y a la que se extendían también invitaciones especiales, como funcionarios del gobierno provincial (principalmente ministros, aunque en alguna oportunidad asistió Daniel Scioli, gobernador de la PBA entre 2007 y 2015), o los concejales de cada distrito.<sup>23</sup> La toma de decisiones también se inclinó hacia la unanimidad para los intendentes, aunque se mantuvo la mayoría simple para las comisiones de planificación. Esta última estaba integrada por dos representantes de cada municipio que se reunían semanalmente, y para dinamizar las comisiones de trabajo existía la figura de una coordinación administrativa, cuyo

salario era asumido por la Municipalidad de Avellaneda. El Consejo Asesor se diseñó como un ámbito para que participaran instituciones no gubernamentales de la zona que fueran actores clave en el desarrollo local (Cravacuore, Ilari y Villar 2004), aunque solo fue integrado por la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Tecnológica de Avellaneda, y la articulación respondió más a la iniciativa individual de actores vinculados al proyecto que a una cooperación institucional.<sup>24</sup>

El carácter político del consorcio, así como le otorgó muchísimo volumen en su período de mayor auge, también marcó los tiempos al principio y al final de la iniciativa. De acuerdo a Fagundez (2018), el COMCOSUR empieza a funcionar con fuerte dinamismo después de las elecciones del 2005, donde el peronismo bonaerense resolvió su interna en las elecciones legislativas de ese año con el triunfo por amplio margen del Frente para la Victoria.<sup>25</sup> Los jefes comunales apoyaron distintas listas, y es después de estas elecciones cuando el consorcio comienza su período de mayor intensidad, conducido por los actores que salieron fortalecidos del proceso. Tal fue la influencia del COMCOSUR en términos políticos durante ese período, que en 2006 fue disparador de la sanción de la nueva normativa sobre consorcios de gestión y desarrollo. La Ley 13580, que reemplazó a la Ley 12288 de 1999, subsanó algunos grises que se encontraban en la ley anterior en materia de control y fiscalización de los entes intermunicipales, siendo considerada uno de los mayores logros de este consorcio (junto con la formalización alcanzada en la sanción del citado estatuto en el año 2007).

El COMCOSUR se inició en un momento en que la totalidad de los municipios estaban gobernados por los mismos sectores del peronismo (con anclaje en la década anterior), y su funcionamiento comenzó a disminuir cuando las gestiones fueron cambiando, entrando en un ocaso paulatino a partir de 2007 (más allá de esporádicos anuncios de relanzamiento). Si bien, como se mostraba en el Cuadro N° 6, la gestión de estos municipios continuó en su totalidad dentro del peronismo, algunos intendentes fueron reemplazados por adversarios internos que luego desconfiaban del consorcio por considerar que habían apoyado a sus rivales electorales.<sup>26</sup>

Por otro lado, a partir del 2008 la agenda política comienza a ser ocupada fuertemente por las cuestiones nacionales, quedando relegados los temas vinculados al desarrollo local y regional y esmerilando la rutina de trabajo que se había alcanzado.<sup>27</sup> Además, el contexto de crecimiento económico del momento facilitaba el diálogo y los acuerdos entre estos municipios, el gobierno provincial y (principalmente ahora) el nacional, que había comenzado una etapa de recentralización de la política pública con fuerte presencia de sus organismos en el territorio y generando una relación fluida tanto con los gobiernos locales como con organizaciones sociales.<sup>28</sup> Este contexto desalentó, por no resultar ya esencial para la negociación o la obtención de recursos, la estrategia de asociación *desde abajo* que había sido motivadora de este y otros consorcios bonaerenses.

Al igual que la RMN, la iniciativa no fue disuelta, pero se encuentra en inactividad. En la última década hubo intentos de dotarlo nuevamente de funcionamiento, pero no pasaron de reuniones eventuales que no alcanzaron el dinamismo del período descrito.

#### **4. Conclusiones y aportes para la discusión de la intermunicipalidad metropolitana 2020.**

Al introducir este artículo señalamos que se esperaba contribuir a la discusión de la potencialidad que este arreglo institucional presenta como instrumento para abordar la problemática metropolitana, y sobre las condiciones a futuro del mismo. Se torna indispensable entonces preguntarse porqué ambos casos presentados fueron experiencias discontinuadas, a pesar de haber transitado períodos de intensa actividad. Más aun teniendo en cuenta que en la década que transcurrió entre el declive de los dos consorcios y la actualidad, se intentó ponerlos nuevamente en funcionamiento pero no se pudo superar la etapa del voluntarismo inicial, para pasar luego a la intermitencia y/o a la inactividad total nuevamente.

En páginas anteriores presentamos indicadores socioeconómicos de los municipios que integran ambas asociaciones intermunicipales, que ilustran las diferencias que existen entre el norte y el sur del Conurbano Bonaerense –algo que también puede hacerse extensivo al AMBA dado que en la CABA se registran equivalentes diferencias socioeconómicas entre los barrios del norte y el sur de la ciudad. Asimismo se mostraron diferencias sociodemográficas, que hablan de distintas escalas, con una población más numerosa en los municipios sureños que, agregamos, tienen una variación intercensal de población mayor: comparando los datos de los censos nacionales de población, entre 1980 y 2010 la población de los municipios del COMCOSUR se incrementó un 34%, mientras que en la RMN el crecimiento fue del 20%.

Vamos a comparar ahora algunos aspectos financieros, una de las dimensiones que muestran las capacidades con que cuentan los municipios, siguiendo la definición de capacidad estatal como “La habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional.” (Completa 2017).

**Cuadro N°7:** Presupuestos comparados RMN y COMCOSUR

Municipio	Consortio	Presupuesto 2017	Presupuesto por habitante	% de recursos propios
San Fernando	RMN	\$2.195.619.793	\$13.450	72,93
San Isidro	RMN	\$4.870.607.774	\$16.630	61,00
Tigre	RMN	\$4.864.443.571	\$12.924	70,26
Vicente López	RMN	\$4.897.476.293	\$18.178	68,54
Almirante Brown	COMCOSUR	\$3.309.771.684	\$5.986	37,54
Avellaneda	COMCOSUR	\$5.728.001.803	\$16.715	91,38
Berazategui	COMCOSUR	\$1.948.401.475	\$6.009	37,17
Florencio Varela	COMCOSUR	\$2.435.761.181	\$5.718	28,01
Lanús	COMCOSUR	\$3.895.213.013	\$8.481	44,55
Lomas de Zamora	COMCOSUR	\$5.046.752.196	\$8.189	49,16
Quilmes	COMCOSUR	\$4.170.771.851	\$7.155	46,07

Elaboración propia en base a datos Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires

Puede apreciarse que los municipios de la RMN cuentan con recursos bastante más significativos, tanto en cuanto al presupuesto por habitante como al porcentaje de recursos propios, que otorgan a los gobiernos locales una cierta autonomía financiera respecto a los gobiernos provinciales y nacionales. Esta mayor capacidad financiera se desprende de las condiciones socioeconómicas estructurales de cada territorio, que impactan en la recaudación de los municipios. Mientras que la media del presupuesto por habitante de la RMN es de \$ 15.272, para el COMCOSUR es de \$ 8.030. El porcentaje de recursos propios muestra la misma relación: los municipios del Sur, a excepción de Avellaneda, son dependientes de las transferencias de los niveles superiores de gobierno, mientras que los del Norte muestran una autonomía significativamente mayor.

El nivel de institucionalización de este tipo de iniciativas suele ponerse también como variable de análisis en los casos de asociativismo, para medir el desarrollo o profundización del proyecto de un consorcio intermunicipal. Si bien sería lógico que a mayores capacidades institucionales se alcance un nivel de formalización mayor, vimos que el COMCOSUR se desarrolló algo más en este terreno, con un estatuto que lo constituyó como persona jurídica de derecho pleno, y algunos funcionarios técnicos que desempeñaban tareas exclusivamente para el consorcio, generando una (pequeña) estructura propia. La RMN se mantuvo sólo como una coordinación en red de los gobiernos municipales (principalmente de sus intendentes).

Por último se expusieron las diferentes composiciones políticas, con homogénea pertenencia al peronismo en los municipios del sur y una composición heterogénea, pero mayoritariamente radical en el norte –representada por la UCR en la época de inicio de la RMN y actualmente como integrante de la Alianza Cambiemos–. Este anclaje político no sólo marcó una diferencia de composición hacia dentro de cada consorcio, sino de posicionamiento para con los gobiernos de la PBA y la Nación: el COMCOSUR tuvo siempre, en el período analizado, relaciones políticas dentro del oficialismo gobernante, mientras que la RMN ha ido modificando su condición ya que empezó con un gobierno peronista en la provincia y una alianza liderada por el radicalismo en la nación, y continuó luego con el peronismo en el gobierno nacional.

Sin embargo, en este conjunto de variables (condicionantes socioeconómicos, demográficos, capacidades financieras, distintos niveles de formalización, composición político-partidaria) en el que podemos agrupar una dimensión socio-económica, estructural, y otra político-institucional, que diferencian a ambas asociaciones, no hemos encontrado un impacto gravitante en cuanto al desarrollo de los procesos. Vamos a examinar ahora los paralelismos encontrados, con el objetivo de indagar en las causas del declive de las experiencias y reflexionar sobre las posibilidades de la intermunicipalidad como arreglo institucional en la actualidad.

La mayor regularidad encontrada en ambos casos es la presencia, al inicio del consorcio, de gobiernos que tenían una continuidad de varios años al frente de cada municipio. En la RMN esta condición se cumplió con unanimidad –considerando a Gustavo Posse como continuador de la misma gestión en San Isidro– y en el COMCOSUR con cuatro de los siete intendentes. Este mismo aspecto, que contribuyó a las relaciones de confianza que se mostraron necesarias entre los mandatarios para iniciar los proyectos, y a una mayor visión sobre cuestiones estratégicas o de largo alcance que otorga la experiencia acumulada en la gestión pública, fue a su vez el mismo que hizo que cada intermunicipalidad no pudiera continuar en las instancias de recambio de autoridades por los distintos periodos electorales, con la dinámica que había alcanzado. Surge acá un elemento importante a tener en cuenta para pensar el asociativismo intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires hoy: en 2016 se sancionó una reforma política que impide la reelección indefinida tanto de los jefes comunales como de los concejales, por lo que no se volverán a repetir escenarios de mandatarios con tantos períodos al frente de sus municipios. Alcanzar una mayor institucionalización de las asociaciones, con mecanismos, roles, alcances y objetivos formalizados, se erige como una opción que puede hacer que las relaciones de confianza dadas por el tiempo sean menos relevantes a los efectos de la gestión asociada.<sup>29</sup> Para ello los niveles superiores de gobierno son clave, a través de la implementación de políticas de promoción de los consorcios que financien sus estructuras,<sup>30</sup> sus gastos operativos, que contribuyan a la legitimidad, como se intentó con el Instituto Provincial de Acción Cooperativa tutelando a los corredores productivos del interior. Sin embargo, no es sencilla la implementación de este apoyo, ya que muchas veces las asociaciones *desde abajo* generan desconfianza en los gobiernos provinciales y nacional.

En ambos casos pudimos observar también otras características que tienen o tuvieron, en general, las experiencias asociativas en el país: las dificultades de la gestión asociada –la coordinación en red que modifica la jerarquía burocrática tradicional, la relación radial entre los distintos niveles de gobierno, particularmente fuerte en el AMBA con presencia activa de cuatro tipos de gobierno– es difícil de armonizar con la existencia de los vínculos de competencia que muchas veces se dan entre distritos para facilitar el flujo de los recursos públicos de los poderes provinciales o nacionales, sumado a la propia competencia política de mandatarios que aspiran a ocupar lugares en esos niveles de gobierno. La coordinación entre política y territorio también es de difícil convivencia con la visión de las gestiones locales dentro de los límites estrictos del territorio –sin tener en cuenta que muchos fenómenos tienen origen en instancias superiores o repercuten en entornos regionales, lo que conlleva a diagnósticos locales erróneos–, aportando mayor complejidad a las posibilidades del asociativismo intermunicipal. En los casos que presentamos, fue (como se dijo) la relación entre los mandatarios lo que facilitó, al menos durante el período en que los consorcios funcionaron plenamente, la superación de estas dificultades. Una mayor institucionalización, a través de la promoción de las asociaciones por parte de los niveles superiores de gobierno, también puede contribuir a la superación de estos problemas comunes.

Otro punto encontrado ha sido el de los objetivos muy generales, dotados además de una expectativa inicial optimista que con el correr del tiempo se diluye debido a que los resultados de las asociaciones no son de corto plazo. Surge también de la opinión de los entrevistados la necesidad de revisar este aspecto, ya que dificulta la planificación formal (ausente en ambos casos) y la sostenibilidad de las iniciativas. La figura de las mancomunidades se presenta como opción a tener en cuenta, ya que esta modalidad se acota a la unión de municipios para la realización de una actividad o la prestación de un servicio público que evita la coordinación de una agenda amplia de temas y el involucramiento de la multiplicidad de actores que demanda el modelo comarcal utilizado en la RMN y el COMCOSUR (Cravacuore 2011). Existen experiencias en esta línea en municipios del interior bonaerense que llevan más de dos décadas de funcionamiento, entre las que se pueden mencionar el convenio de compras conjuntas para insumos hospitalarios de General Pinto que funciona desde 1995, o el Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA), que involucra a los municipios de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux que en el año 2000 se unieron para presentarse ante el PAMI como prestadores de servicios de salud.<sup>31</sup> Uno de los entrevistados sugirió, para pensar esta forma más acotada de asociarse, tener en cuenta a la producción agrícola (y social) de los municipios de Berazategui y Florencio Varela, que si bien no alcanza los niveles que se encuentran en el interior de la provincia, genera el 34% del PBG del sector primario del Conurbano Bonaerense, con lo que podría ser un punto de asociación en la búsqueda de la soberanía alimentaria para abastecer los proyectos sociales de los municipios metropolitanos, dado el presente contexto de contracción económica.

Del mismo modo encontramos en la comparación de las experiencias, que no fueron políticas de las que la ciudadanía se haya apropiado, por desconocimiento de la potencialidad de la asociación municipal: “incomprensión social sobre el mecanismo asociativo” (Cravacuore 2016). En ninguno de los dos casos estudiados se contempló la participación de actores territoriales de la sociedad civil estratégicos para el desarrollo local, como los representantes del comercio y la industria, la educación, la cultura u otros, reforzando la desconexión entre el ente y la ciudadanía.<sup>32</sup> Tampoco los órganos legislativos locales han tenido participación significativa o continuada. Reforzar este aspecto puede contribuir a visibilizar a los consorcios y a mejorar su legitimidad e institucionalización, mitigando la dependencia de la coyuntura política y la necesidad de dotar de grandes estructuras burocráticas a las iniciativas.

En suma, se ha visto que a pesar de las dificultades que presenta la implementación de esta modalidad de gestión asociada, y de la necesidad de su revisión, sigue siendo una herramienta posible y necesaria para abordar la cuestión metropolitana en el AMBA y poder generar consensos y coordinación en esa región tan fragmentada en términos político-administrativos pero con problemas que no reconocen los límites de los municipios ni la división competencial entre los niveles de gobierno (como sucede con la pandemia epidemiológica del coronavirus COVID-19). Para ello, las relaciones entre los jefes comunales como vínculo fundante y sostenedor de las asociaciones intermunicipales *desde abajo* necesitan ser complementadas con otras iniciativas de política pública, para que no ocupen la centralidad de los procesos. Entendemos que los aportes vertidos en el presente trabajo (fomentar la institucionalización, las políticas de promoción, evaluar otras formas de asociación y mejorar la participación ciudadana mediante actores estratégicos de la sociedad civil), sumados a que este tipo de iniciativas no necesitan de reformas institucionales profundas como sí los proyectos de autoridades supramunicipales, pueden contribuir a repensar las estrategias de asociativismo intermunicipal, en la senda de la mejora de las condiciones de vida de la población y la equidad territorial, en un contexto en que la problemática metropolitana en la Provincia de Buenos Aires ocupa un lugar central en la agenda de discusión pública.

<sup>1</sup> La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana (CEAMSE), la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) son organismos diseñados de acuerdo a este criterio. En ellas los gobiernos municipales bonaerenses carecen de intervención

<sup>2</sup> Reforzando la autonomía constitucionalmente reconocida en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 con la inclusión del artículo 123: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Es pertinente señalar para los casos que presentamos que la Provincia de Buenos Aires es una de las tres provincias argentinas que todavía no reconocieron esta autonomía en sus textos constitucionales, junto con Mendoza y Santa Fe.

<sup>3</sup> Estas entrevistas se llevaron a cabo durante los meses de julio y agosto 2020.

<sup>4</sup> En Argentina hay un total de 2391 de los cuales sólo 1129 son municipalidades, mientras que el resto no alcanza esa jerarquía (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas). Además, en más de la mitad de estos gobiernos viven menos de 5000 habitantes (Cravacuore, 2014).

<sup>5</sup> También estuvo presente en la agenda nacional con el Programa de Microrregiones Patagónicas, que identificó para potenciar 17 microrregiones.

<sup>6</sup> La volatilidad de esos días llevó además de la renuncia del presidente De La Rúa y a la del gobernador Ruckauf que pasó a desempeñarse como Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno nacional provisional, asumiendo el entonces vicegobernador Felipe Solá la gobernación de la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> Separamos acá la categoría GBA del AMBA ya que la comparación de estos municipios con la CABA es muy difícil de mensurar tanto en términos socioeconómicos como demográficos y político-institucionales, a pesar de conformar (como se dijo) una misma zona urbana.

<sup>8</sup> Acta Constitutiva Región Metropolitana Norte - Ordenanza N° 2253/00 Municipalidad de Tigre.

<sup>9</sup> <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-04/00-04-11/pag15.htm>

<sup>10</sup> Este mandatario había promovido en la campaña por su reelección en 1999 la creación de un consorcio intermunicipal regional.

<sup>11</sup> [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/sola-reune-intendentes-region-metropolitana-norte\\_0\\_HyLm1nyRKx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/sola-reune-intendentes-region-metropolitana-norte_0_HyLm1nyRKx.html)

<sup>12</sup> Posse continúa al frente de San Isidro, mientras que Amieiro y García dejaron su lugar en 2011.

<sup>13</sup> La 3ra sección representa el 35% del padrón bonaerense, que a su vez alcanza el 37% del padrón nacional. Comprende 19 partidos que aportan 18 diputados provinciales y 9 senadores provinciales. Gran parte del peso político de esta sección es capitalizado por La Matanza, municipio del Oeste del GBA que supera el millón y medio de habitantes y con quien, en términos políticos, el COMCOSUR buscó disputar puertas adentro del peronismo.

<sup>14</sup> La diferencia entre villas y asentamientos es que las primeras son ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que responden a la suma de prácticas individuales, diferidas en el tiempo y dan cuenta de su precaria materialidad, con alta densidad poblacional y hacinamiento. Los asentamientos, en cambio, son trazados urbanos producto de la acción colectiva de toma que tienden a su regularización futura, sus pobladores no lo perciben como solución habitacional transitoria, sino como una mejora a mediano plazo.

<sup>15</sup> \$17.546 es la media de los 24 partidos GBA mientras que \$ 15865 la de los municipios del COMCOSUR.

<sup>16</sup> "(...) propendiendo al desarrollo local sustentable, como premisa de justicia social". Estatuto del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. La inclusión del concepto de justicia social muestra la pertenencia al peronismo del consorcio.

<sup>17</sup> Estatuto del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (2007).

<sup>18</sup> La cuenca de los arroyos que atraviesan los partidos del conurbano sur presenta gran concentración de barrios populares radicados sobre el camino sirga, con población en situación de vulnerabilidad social muy afectada por problemas socioambientales como inundaciones frecuentes y/o suelo degradado por contaminación industrial.

<sup>19</sup> Es un nodo de la red de salud de la región, integrada por los hospitales Mi Pueblo de Florencio Varela, Evita Pueblo de Berazategui, Arturo Oñativia de Almirante Brown, Hospital de Agudos Dr. Isidoro Iriarte de Quilmes, Hospital Subzonal Especializado Materno Infantil Dr. Oller de San Francisco Solano (Quilmes), Hospital Zonal General de Agudos Lucio Meléndez de Adrogué (Almirante Brown), Hospital Subzonal de rehabilitación Motriz Dr. José María Jorge de Burzaco (Almirante Brown) y el Centro Integral de Salud, Diagnóstico y Rehabilitación "Julio Méndez" de Bernal" (Quilmes).

<sup>20</sup> La experiencia del intendente Julio Pereyra como presidente de la Federación Argentina de Municipios fue muy influyente en el proyecto COMCOSUR.

<sup>21</sup> ARTÍCULO 7º: La representación del COMCOSUR será ejercida por un Consejo de Administración que estará integrado por los Señores Intendentes de los Municipios miembros del Consorcio. Será el órgano rector

de Gobierno y Administración. Los cargos dentro del Consejo serán elegidos inicialmente en Asamblea por simple mayoría. El período de duración en sus cargos será de doce (12) meses y la renovación de los cargos se efectuará en forma ascendente, comenzando a partir del último vocal y de manera escalonada hacia los cargos superiores. Estatuto del Consorcio de Municipios del Conurbano Sur.

<sup>22</sup> Una que tuvo gran dinámica fue la de telecomunicaciones, porque coincidió con el período de masificación de la telefonía celular.

<sup>23</sup> De acuerdo a un informante clave los ministros “no la pasaban muy bien” debido a que las demandas de siete intendentes juntos de la populosa 3ra sección electoral se “hacían sentir”.

<sup>24</sup> El Dr. Daniel Cravacuore, docente investigador de la UNQ que también se desempeñaba en ese momento al frente del Instituto de Desarrollo Local en la Municipalidad de Florencio Varela y como asesor del intendente, cumplió un rol fundamental tanto en esta articulación institucional como en la planificación del COMCOSUR en general.

<sup>25</sup> El duhaldismo y el kirchnerismo se presentaron por separado, con el sello del PJ el primer sector y como Frente para la Victoria el segundo. Cristina Fernández de Kirchner se impuso por más de 25 puntos a Hilda González de Duhalde, marcando el fin de la

<sup>26</sup> El caso de la interna más fuerte tal vez haya sido en Quilmes: si bien Sergio Villordo no se había comprometido activamente con el COMCOSUR, Francisco Gutiérrez lo hizo menos, creyendo que los otros mandatarios seguían manteniendo vínculos con su predecesor, quien seguía teniendo un bloque representativo de dirigentes en el municipio y le complicaba la gestión (según relató informante clave). También hubo cambio de mandatarios en Almirante Brown y Lanús.

<sup>27</sup> Según informantes clave, durante ese año las reuniones del COMCOSUR quedaron eclipsadas por el conflicto derivado de la Resolución 125, que intentó cobrar mayores aranceles al sector primario agroexportador. Este enfrentó fuertemente al gobierno nacional para resistir la medida, mediante lock-out patronales que generaron desabastecimiento, y un prolongado clima de inestabilidad institucional. Las movilizaciones eran constantes, de ambos lados, y parte importante de la base de apoyo del kirchnerismo estuvo en el peronismo de la Provincia de Buenos Aires, por lo que no había lugar para la agenda local.

<sup>28</sup> Tanto la política social mediante organismos como ANSES, PAMI, los ministerios de Desarrollo Social (PBA y Nación) y la cartera nacional de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como el financiamiento de la obra pública: el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios de la Nación se encontraba fuertemente activo financiando obras de infraestructura en territorio bonaerense.

<sup>29</sup> Hay coincidencia en este punto por parte de los actores entrevistados para el presente artículo. Pero no se habla de una institucionalización como la formalización legal alcanzada por el COMCOSUR con la firma de su estatuto, sino que permita visibilizar y legitimar a los consorcios en el mapa de la política y la administración pública regional. Se mencionó como propuesta el fortalecimiento del rol de los técnicos en los consorcios, para conformar una burocracia propia que sea ejecutora de los lineamientos que emanen de la conducción.

<sup>30</sup> “Los recursos dinamizan los procesos” expresó uno de los informantes clave. Esto se relaciona además a que la falta de financiamiento suele impedir que los mandatarios comunales ubiquen a los consorcios entre los temas prioritarios de sus gestiones.

<sup>31</sup> El Instituto Nacional de Servicios y Jubilados (INSSJP), conocido como PAMI, es un organismo público nacional que gestiona prestaciones de salud y sociales para el 80% de la población de adultos mayores del país.

<sup>32</sup> Más allá de las universidades nacionales que como se explicó, se vinculó más a iniciativas individuales que institucionales.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, Juan Manuel (h.)** (2009) “La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia”. *Reforma y Democracia* 44:203-224.

**Cadaval, M. y Carames, L.** (2006) “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad” En: *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006, pp. 33-67. Universidad de Santiago de Compostela (España).

**Completa, Enzo** (2017) “Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”. *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* 22 (1) 111-140.

**Cravacuore, Daniel** (2016) “El asociativismo intermunicipal” en: D. Cravacuore y A. Chacón, eds. *El asociativismo intermunicipal en América Latina* Santiago de Chile: Asociación de Municipalidades de Chile/Universidad Tecnológica Metropolitana, págs. 21-39.

**Cravacuore, Daniel** (2014) *El sistema municipal argentino*. Documento presentado en el XI Congreso Chileno de Ciencia Política. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Ciencia Política.

**Cravacuore, Daniel** (2011) “El asociativismo intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires (1993 - 2007)”, en D. Cravacuore, *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*. Granada (España) Unión Iberoamericana de Municipalistas, págs. 93-121.

**Cravacuore, Daniel** (2006) “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización* 64:3-16.

**Cravacuore, Daniel, S. Ilari y A. Villar** (2004) *La articulación en la gestión municipal: actores y políticas*. Bernal, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

**Duarte, Marisa** (2002) “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización”. En: *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp143-188. (Buenos Aires).

**Esteban, R. y D. Rossi**, (2003). *Aportes hacia una regionalización posible y necesaria para los municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Documento presentado en el V Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. San Fernando (Argentina).

**Fagundez, Patricia** (2018) *Asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires* (tesis de maestría), Universidad de San Andrés, Buenos Aires (Argentina).

**Fagundez, Patricia** (2005) *Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas*. Documento presentado en el VII Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Universidad Nacional de General Sarmiento/ Instituto Nacional de la Administración Pública.

**Iturburu, M.** (2000) “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”, en: M. Iturburu y N. REDONDO, comps. *Cooperación intermunicipal en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA/INAP, págs. 37-68.

**Magri, A. y M. Huete** (2010) “Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada”, en D. Cravacuore y C. Navarro, comps. *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Buenos Aires: Miño y Dávila:117-143.

**Marchiaro, Enrique** (2005) *El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades*. Ponencia presentada en el Seminario La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina. Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación - Embajada de Francia en Argentina - Federación Argentina de Municipios - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Nación. Buenos Aires.

**Pírez, Pedro** (2008) “Gobernabilidad Metropolitana en Argentina”, en Gustavo Badía y R. Carmona, comps. *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Pírez, Pedro** (2005) *El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina*. Ponencia presentada en VII Seminario Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Los Polvorines (Argentina) Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto Nacional de la Administración Pública.

### **Sitios Web consultados**

<http://www.atlasconurbano.info/index.php>

<http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/>

<http://www.idealquilmes.com.ar/>

<https://www.indec.gob.ar/>

<https://www.gba.gob.ar/>

<http://municipios.unq.edu.ar/>

<https://www.argentina.gob.ar/economia>

<http://www.rsoconsultora.com.ar/index.php/ar/entrada/index.html>

<https://metropolitana.org.ar/>

<https://www.cippecc.org/>

<http://bel.unq.edu.ar/>

<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php>

### **Entrevistas realizadas**

Daniel Cravacuore. Académico, ex funcionario en Florencio Varela y asesor político. Especialista en municipalismo iberoamericano, asociativismo intermunicipal. Participó activamente en el surgimiento y comienzos del COMCOSUR.

Patricia Fagundez. Académica especializada en asociativismo intermunicipal *desde abajo*. Investigó sobre la RMN y el COMCOSUR.

Walter Romero. Docente. Ex funcionario a cargo de la Secretaría de Planificación Estratégica de la Municipalidad de Avellaneda con participación en el COMCOSUR.

Alberto Esteban. Ex funcionario de la Municipalidad de San Fernando. Tuvo participación en la RMN.

### **Cómo citar este artículo:**

**Rubino, Fernando J.** (2021) “La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 10 N° 20: 271-298

# Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

*Organizational structures in Buenos Aires province under the Cambiemos government (2015-2019).*

**Ricardo Sebastián Piana**

Abogado, Dr. en Ciencia Política y Dr. en Ciencias Jurídicas.  
Universidad del Salvador.  
Universidad Católica de La Plata.  
ricardo.piana@usal.edu.ar

**Daniel José Patiño Jaramillo**

Politólogo. Universidad Tecnológica de Bolívar.  
danjoia108@gmail.com

**Resumen:**

En este artículo se describe la política de estructuras organizativas de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). El análisis de la legislación referida a los ministerios de Gobierno, de Jefatura de Gabinete/Coordinación y Gestión Pública, e Infraestructura y Servicios Públicos, y la evolución de las respectivas estructuras organizativas revela el crecimiento de esos organismos y el número de cargos políticos durante ese periodo a pesar del discurso oficial de recorte del gasto público, y la instalación de diseños institucionales anómalos. El análisis revela asimismo la existencia de rasgos organizativos y estilos particulares que diferencian a la gestión provincial de la desarrollada en el plano nacional por el gobierno de la coalición Cambiemos, a la que pertenece la ex gobernadora Vidal.

**Palabras Clave:** Provincia de Buenos Aires - estructuras organizativas - modernización administrativa - Cambiemos - María Eugenia Vidal

**Fecha de recepción:**

19.8.20

**Fecha de aceptación:**

13.1.21

### **Abstract**

*This article focuses on the organizational structure policy of Buenos Aires Province's Public Administration during María Eugenia Vidal's government (2015-2019). The analysis of policies, government statements and legislation on administrative reform and public employment related to the ministries of Government, Head of Cabinet/ Policy Coordination and Public Management as well of Infrastructure and Public Services, together with the evolution in their respective administrative structures, enables us to conclude that in spite of persistent government statements of public spending cuts, over the entire period there was an expansion on it in the above mentioned ministries as well the growth of political recruitment of public officers. Our analysis also discloses specific differences in provincial public management vis-à-vis the national government as performed by the electoral coalition Cambiemos -to wich former governor Vidal is affiliated.*

**Key-words:** Buenos Aires Province - organic structures-administrative modernization - Cambiemos - María Eugenia Vidal

## **1. Introducción**

El Estado es un proyecto de organización política: la razón y la planificación son parte constitutiva de su esencia a diferencia de otras formas históricas donde el pragmatismo, la tradición o la impronta de una élite tuvieron un aspecto central. El Estado es producto de la modernización y en ese proyecto, su estructura organizativa es un eje central.

La consolidación de esta forma de organización política de la modernidad ha sido posible, entre otros factores, debido al doble proceso de concentración de funciones y división de tareas. Ese proceso, siempre en reestructuración, requiere de un aparato especializado para la recaudación, defensa, administración de justicia, ente otras funciones (Mayntz, 1985). Para desarrollar estas funciones complejas, el Estado ha debido organizarse y ha encontrado en la legalidad administrativa su nota distintiva (dominación legal-racional). Por ser un espacio político institucional de procesamiento y transacción legítima de conflictos (Vilas, 1997) el Estado puede ser estudiado a través de sus redes

organizacionales, observando sus estructuras, que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos, los aspectos presupuestarios, el personal que integra su estructura y los apoyos políticos que puedan existir.

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou y Mateo, 2007).

En Latinoamérica, la reforma de la administración llevada adelante especialmente desde la década de 1990 ha implicado una verdadera reforma del Estado: el achicamiento y aplastamiento de la pirámide organizacional; recorte de sueldos y jubilaciones; privatizaciones y transferencias al sector privado han implicado, modificaciones con fuerte impacto el ámbito social, político y económico.

Se ha señalado que la Alianza Cambiemos forzó un giro hacia una reforma desde una línea de base cero: todo lo que no se hizo en previas gestiones gubernamentales permitía la corrupción, impedía el desarrollo y ahuyentaba las inversiones (García Delgado, 2019). El modelo de liderazgo político hipercentralizado con poco espacio para la discusión interna que el presidente Mauricio Macri impuso sobre la política también ha sido una nota del modelo Cambiemos. Sin embargo, y a pesar de la indudable pertenencia de María Eugenia Vidal a ese espacio y su adhesión a este núcleo duro ideológico, su gestión en la gobernación de la provincia de Buenos Aires no fue un mero espejo de la del ámbito nacional; fue un cuadro dentro de un cuadro, con notas propias y algunos visos de autonomía.

Precedido de un breve desarrollo del marco teórico necesario para la comprensión del proceso en estudio, en este trabajo queremos reconocer el especial rol que ha jugado la Provincia de Buenos Aires en el proceso de reforma estatal en los años de Cambiemos. Sin pretender hacer un listado de los procesos de reforma del Estado en el país en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular, pretendemos hacer un breve recuento del contexto ideológico iniciado por el gobierno nacional de Cambiemos para dar cuenta de ese mismo proceso en la Provincia de Buenos Aires.

Nuestro estudio se detendrá en la estructura y los ejes de la reforma organizacional de la Administración Pública central bonaerense para lo cual se reconstruyó el andamiaje normativo a través de las leyes de Ministerio y especialmente los decretos de estructura de los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros. Si bien ello supone un recorte

a una estructura compleja, dado que el poder es quien moldea las instituciones, no encontramos mejor reflejo de ello que examinar el libre arbitrio del Ejecutivo en el diseño de sus propias estructuras. En efecto, el estudio a partir de las normas nos da un campo seguro y visible sobre el cual indagar, más aún cuando los Ministerios que estudiamos son centrales y claves para la gestión política y administrativa: los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros, todos ellos han tenido un peso político propio e histórico en el devenir de la Administración Pública bonaerense.

Pretendemos informar si el discurso de reducción del aparato estatal se llevó a cabo sobre las estructuras formales del aparato administrativo, tomando como base los organigramas aprobados por Decretos del Ejecutivo para los cargos correspondientes a los tres niveles inferiores al de Ministro, es decir, los relativos a Subsecretarios, Directores Provinciales Directores simples u otros cargos equiparados.<sup>1</sup> Como señala Bernazza (2019:91), en Administraciones Públicas como las de Argentina la “... *organización jerárquica vertical supone funciones decisorias en su vértice superior, un procesamiento tecno-administrativo en sus niveles intermedios y una tarea operativa en su base*”; de allí que estudiar los entegramas y los cargos creados para cumplir las funciones del Estado puede ser una herramienta útil para dilucidar el proyecto de gobierno. La información se complementó con la realización de una entrevista semiestructurada a la funcionaria responsable del diseño de estructuras de la Provincia de Buenos Aires desde 2016 a 2019.

Por estas vías buscamos dar cuenta de la coherencia entre el eje discursivo y la praxis del gobierno provincial y resaltar las particularidades de la administración de María Eugenia Vidal respecto a las macro políticas producidas por el Ejecutivo Nacional.

## **2. Las consignas post burocráticas en los años de Cambiemos**

El proceso de modernización, como parte de un plan de reformas más amplio, no es algo nuevo, ni deviene del gobierno de la alianza de Cambiemos (2015-2019). El aparato estatal argentino viene experimentando modificaciones y reformas desde principios del siglo pasado, pero es a mediados de la década de 1970 que la modernización comienza a recorrer un sendero de transformaciones basadas en un nuevo paradigma de Estado delineado por organismos multilaterales y corrientes neoliberales que luego serían enroladas en el Consenso de Washington.

Se entendió que la legitimidad del Estado no estaría dada por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Desde esta lógica, sería necesaria una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del usuario-cliente, lo que requeriría incorporar parámetros de medición de desempeño. Se sostuvo que pasando del control de los recursos y de los procesos propias de un esquema burocrático

convencional a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, sería posible obtener políticas más eficaces.

Las consignas post burocráticas resultan sumamente atrayentes: su ejercicio conduciría a un gobierno más económico y eficiente, servicios de mayor calidad y programas más eficaces, ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes públicos para que lleven a cabo su gestión y mayor transparencia gubernamental, postulados éstos de los que nadie podría renegar. Estos postulados parten de la crisis del Estado y la ineficiencia de la burocracia para solucionar los identificados como problemas de la gente.

Los discursos sobre la crisis del Estado han puesto su acento en las capacidades del Estado como organización: en su capacidad de operar una estructura grande y compleja; en su capacidad de tomar decisiones internas y en su capacidad de generar consensos para garantizar el tándem efectividad-legitimidad-estabilidad.

El estudio de las capacidades estatales ha dado lugar a una vasta literatura que informa, detecta y recomienda políticas, estructuras y acciones para superar déficits institucionales de la organización pública (Repetto, 2004; Bertranou, 2013; Bernazza y Longo, 2014).<sup>2</sup> Uno de los puntos centrales en estos campos de estudio es el diseño del aparato organizativo: cómo las distintas áreas de decisión, en un contexto de división de tareas por especialización y control, deben coordinarse para tomar decisiones eficaces.

El gobierno de Mauricio Macri (2015–2019) hizo del discurso del crecimiento incontrolado del Estado “la “pesada herencia”, un *leit motiv* en torno a la orientación de las políticas públicas, de la reforma administrativa y de los fines del Estado,<sup>3</sup> proceso que ha sido identificado como “neoliberalismo tardío” (García Delgado y Gradín 2017).

El nuevo modelo de la denominada CEOcracia,<sup>4</sup> no se esforzó mucho en diferenciarse de las consignas del *New Public Management*: en Argentina los gestores exitosos de las grandes empresas o grupos económicos locales, pasaron a integrar a fines del 2015 lo que se autodenominó como mejor equipo ministerial de los últimos cincuenta años. Tal vez, el cambio más notorio fue el fuerte discurso en torno al optimismo, las emociones, las redes sociales y una visión de la psicopolítica exacerbada de individualismo (Han, 2014) que contrasta con los argumentos racionalistas o de cálculo de la eficiencia del discurso de los noventa.

En el aspecto institucional, el legado de Cambiemos ha sido pobre (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018; Anria y Vommaro, 2020; García Delgado, 2020). Sin embargo, se ha señalado también que aún cuando no se hayan llevado a cabo grandes modificaciones en los aspectos legales e institucionales, Cambiemos trabajó sobre los valores, convicciones e intereses (Bernazza, 2019; Canelo, 2019): desde la posverdad, la positividad y la meritocracia fue construyendo un discurso que exaltó la individualidad y la prescindencia del Estado. Por

el otro lado, el fantasma de la corrupción y la opacidad del Estado y su ineficiente burocracia fueron una punta de lanza para las políticas modernizadoras. En efecto, la burocracia entendida como obstáculo a las iniciativas de inversión del mercado, sobre todo el externo, fue uno de los principales ataques del gobierno que asumió en 2015. Cambiemos orientó las políticas públicas de reforma administrativa al expediente digital, los sistemas biométricos de control de asistencia, el retiro voluntario, la flexibilización o simplificación de procedimientos y la contratación de personal bajo modalidades precarias en el marco de un fuerte discurso desburocratizador. De acuerdo a Astarita

*Cambiemos considera que su papel es vital para reimpulsar el ciclo económico, y que la maquinaria estatal, tal como se encuentra configurada en la actualidad, constituye un escollo que inhibe la iniciativa privada y la inversión. Por ende, el Estado debe reducir al mínimo indispensable sus intervenciones y mantener sólo aquellas que estén destinadas a potenciar la acumulación. Tal concepción queda plasmada en una serie de medidas de política económica y, a la vez, en el discurso utilizado para justificarlas, en el que se hace énfasis en los aspectos negativos del aparato estatal (déficit fiscal, inflación, presión tributaria, burocracia (2018:62).*

La modernización de Cambiemos buscó la reinscripción de Argentina en el mundo, la introducción de las lógicas exitosas del ámbito privado en la gestión de lo público y la ruptura de las negociaciones sectoriales en las políticas públicas por un modelo de decisión centralizado. Muchas de estas políticas ya habían sido implementadas en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el PRO, y fueron trasladadas a la Nación y a la Provincia en un proceso de mimetismo institucional inédito en nuestro país (Bernazza, 2019).

Investigadores afiliados al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) destacan la variación y el crecimiento que tuvo el tamaño de la Administración Pública Nacional en el período 2015-2019: en el primer año de Cambiemos hubo un crecimiento en los distintos niveles del aparato burocrático administrativo: “ministerios (de 18 a 23), secretarías (de 69 a 85), subsecretarías (de 165 a 204), direcciones nacionales (de 290 a 398) y direcciones generales (de 127 a 144)”, tendencia que continuó en 2017 al punto de alcanzar el máximo histórico desde el regreso a la democracia y que, a pesar del recorte de 2018 en el contexto de la crisis cambiaria de abril-mayo de ese año, terminó siendo aún más grande que el de 2015 (Gasparin *et al.*, 2020).<sup>5</sup>

Las investigaciones han privilegiado el seguimiento y la evolución de las estructuras nacionales. Como hemos señalado más arriba, es muy poco lo que se ha estudiado en los ámbitos provinciales, dándose por supuesto que los ámbitos subnacionales con

gobiernos de Cambiemos reprodujeron el esquema nacional. En la sección siguiente se indaga qué tomó la gestión provincial del modelo nacional: ¿tuvo un modelo propio o sólo replicó las consignas que se desplegaban desde el discurso nacional?

### 3. Aspectos generales de la gestión de Vidal

La asunción de María Eugenia Vidal cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987. Pero este proceso, sin lugar a dudas, ha sido excepcional: la llegada de Cambiemos, con un modelo de liderazgo de empresa familiar ejercido por el PRO en forma simultánea en el nivel nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires y en muchos de los grandes municipios bonaerenses brindó la oportunidad para llevar adelante un proceso inédito de reformas institucionales convergentes *top-down*.<sup>6</sup>

El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este “traspaso” de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC), Sistema de Gestión de Administración Financiera (Fiscante y Piana, 2018), los contratos de servicios sustitativos del empleo público o los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la creación de espacios institucionales; el concepto de “vecino” porteño al “vecino” de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires, el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus, cual *franchising* de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano que ampliaron los “no lugares” de la Ciudad hacia el Conurbano.

En marzo 2016 el Presidente Macri aprobó por Decreto N° 434/16 el Plan de Modernización del Estado cuyos ejes eran: 1) Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2) Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4) Gobierno Abierto e Innovación Pública; 5) Estrategia País Digital. En julio de 2016, impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura bonaerense aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el proyecto

*responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial”.*<sup>7</sup>

En febrero 2016 la gobernadora Vidal aprobó el régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, extendiéndose por

Decreto N° 407/17 al personal policial con jerarquía superior a Subcomisario. Esta norma seguía el modelo de Declaraciones Juradas implementadas por la Ley de Ética Pública de la Ciudad, Ley N° 4.895. Finalmente, desde el Ejecutivo Nacional, por Decreto N° 258/19, se aprobó el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023.<sup>8</sup>

En materia de empleo público distintas políticas de reducción de la planta pueden detectarse, tales como el Régimen de Retiro Voluntario, la suspensión, por un año, de las designaciones de personal de planta, control biométrico junto con políticas salariales por debajo de la inflación (Gil García y Piana, 2019).

Por otro lado aparecen, ya sea con módulos *ad hoc* o contratados, coordinadores y *Project Managers* por fuera de cualquier estructura, en muchos casos con salarios equiparados o superiores a los correspondientes al nivel de Director, sin responsabilidad de firma pero con evidente pretensión disruptiva de la lógica del empleo y el funcionario público (Bernazza, 2019).<sup>9</sup>

En materia administrativa, las delegaciones acordadas a los Ministros fueron crecientes, llegando a incluir la designación de los funcionarios para estructuras orgánico-funcionales aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo, con excepción del cargo de Subsecretario o rango equivalente (véase Decreto N° 230/16 y luego Decreto N° 272/17). Estas delegaciones también fueron crecientes en materia de contrataciones, cuando el Ejecutivo provincial reglamentó, a través del Decreto N° 1.300/16, la Ley de Compras aprobada durante el mandato del entonces gobernador Daniel Scioli (Ley N° 13.981 de la PBA). Por esta reglamentación sólo requerirían intervención de la máxima autoridad de la Provincia en los procesos licitatorios de más de 15.000.000 Unidades de Contrataciones, valor que al final del mandato tenían un valor de \$ 50 cada una.<sup>10</sup>

En materia de reformas tecnológicas, el proceso tuvo vaivenes. Según Badía y Saudino (2019)

*Las marchas y contramarchas en la conformación organizativa de la Subsecretaría [de Modernización] podrían reflejar que no existía en el inicio del gobierno una estrategia de modernización clara y unificada. Quizás también eso explique que al comienzo de la gestión prácticamente se replicaran las medidas implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el gobierno nacional, medidas que luego fueron reevaluadas a la luz de la situación provincial y forzaron cambios en los ejes de la política de modernización.*

La Ley de modernización propiciada por Cambiemos en Provincia, aprobada como Ley N° 14.828, introdujo un proyecto de reforma del Estado donde claramente la

tecnología juega un rol central. Además, de la lectura de los ejes del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, se advierte que los programas, normas y procedimientos buscaron implantar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y el control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos orientados a los resultados, a la transparencia y el control ciudadano en la gestión pública. Badía y Saudino también señalan que, a pesar de las continuidades en materia de modernización que se han dado en la provincia, el gobierno provincial de Cambiemos “*ha tendido a invisibilizar las iniciativas de modernización del Estado de las gestiones anteriores en el marco de una narrativa de carácter “refundacional” que lo ha caracterizado*” (2019) y agregan que una de las notas del modelo Cambiemos en la Provincia fueron las intervenciones “fuertes y rápidas”, de alto impacto en un contexto organizacional que evaluó como resistente respecto a cualquier tipo de cambio.

#### 4. Dimensión discursiva

La desconfianza de los elencos políticos a las burocracias heredadas, tanto en lo que refiere a sus capacidades técnicas como a su lealtad para ejecutar las tareas encomendadas, es un fenómeno extendido que se profundiza cuanto mayor es el cambio del signo político con el de la gestión anterior (Thwaites-Rey, 2005; Oszlak, 2009). Pero en el caso, además de haberse cuestionado la eficacia de la burocracia mediante la introducción de nuevos agentes superpuestos (aunque precarizados) y el achatamiento salarial de las plantas estables, se construyó un discurso en torno al tamaño y las funciones del Estado como problema.

Para esta definición crítica del Estado, que es político-ideológica (Tamayo Saez, 1997), se fue construyendo la necesidad de achicar las estructuras. Un factor clave en todo proceso de reforma es un discurso claro y fuerte, no sólo en el nivel técnico sino, especialmente, en el máximo nivel político. Por ello haremos un repaso por las justificaciones de los principales actos y los discursos públicos de la gobernadora Vidal durante el acto de asunción y en las aperturas de sesiones legislativas.

La funcionaria sostuvo de manera reiterada desde el inicio de su gestión, que tenía como uno de sus objetivos reducir el gasto político de la provincia mediante una reducción de cargos y así presentaba su primera Ley de Ministerios.<sup>11</sup> Pretendía, desde ese momento, diferenciarse del Presidente Macri quien había aprobado una estructura organizativa inicial con veinte ministerios y tres Secretarías (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>). Afirmó que el criterio rector habría de ser la austeridad; todo lo que se ahorrara debía servir de puntapié para inversión en políticas públicas de infraestructura escolar, hospitalaria, obras de cloacas y aguas potables. Y señalaba:

*... creo que hay un espacio para optimizar gastos, como la reducción del gasto político.*

*-¿Qué tipo de gasto político?*

*-Los recursos que se destinan a cargos políticos, entre asesores y funcionarios. Creo que se puede hacer un equipo más chico, más funcional, y que esté comprometido todos los días con la tarea...*

(La Nación, 2015 <https://www.lanacion.com.ar/politica/maria-eugenia-vidal-hay-que-reducir-el-gasto-politico-en-la-provincia-nid1853817>).

Los fundamentos de leyes sobre Reforma del Estado y la Administración impulsados durante la gestión de Vidal pusieron el foco en la crisis del Estado bonaerense. Así, la Ley de emergencia en materia de infraestructura y servicios públicos se fundamentaba desde el Poder Ejecutivo en

*La necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos (saneamiento, viales, hídricas, edilicias, etcétera) resulta de toda evidencia. Esta situación crítica justifica la adopción de un conjunto de medidas tendientes a agilizar los procedimientos administrativos que confluyen a dar respuesta a la misma (Fundamentos del proyecto de ley remitido por la Gobernación a la Legislatura).*

En tanto, la Ley N° 14.815 de emergencia administrativa y tecnológica se fundamentó por el Ejecutivo en que

*... la función administrativa -entendida como aquella actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran- no puede interrumpirse, siendo necesario declarar la emergencia y adoptar medidas de excepción tendientes a facilitar el funcionamiento y a propiciar el rápido reordenamiento del Estado.(...)Por otra parte, con la declaración de emergencia tecnológica se procura lograr el fortalecimiento y modernización de todos los organismos públicos provinciales y la consecuente agilización de los procedimientos administrativos, lo que se traduce en soluciones eficaces, eficientes y oportunas para todos los ciudadanos de la Provincia (Fundamentos de la Ley N° 14.815).*

Además, en su artículo 1° declaraba la emergencia con un insólito manifiesto político que señalaba su necesidad

*... con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias [administrativa y tecnológica] que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general (Fundamentos de la Ley N° 14.815).*

Finalmente, destacamos lo señalado en la Ley N° 14.828 aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública, que responde a

*la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa (Ley N° 14.828).*

Hemos señalado en otro lugar que a través de los objetivos a alcanzar y sus principios rectores, leídos como metas no alcanzadas, se infiere de la lectura de la Ley: falta planificación, ausencia de control y previsión de resultados; opacidad, despilfarro, irracionalidad, ineficiencia, ineficacia, obsolescencia, corrupción, inequidad, descoordinación, etc.

Esta estrategia discursiva como soporte justificatorio de un modelo estatal aparece también de una forma clara e insistente en las presentaciones del Ejecutivo ante la Legislatura provincial. En el discurso de asunción de mando, el 10 de diciembre de 2015 Vidal ya pretendía instalar la idea de haber recibido una Provincia quebrada y en tal sentido expresaba:

*... nos duele mucho a todos el abandono que sufre la Provincia, en lo que respecta a la economía, recibimos una Provincia quebrada, deficitaria, llena de deudas, incluso en las áreas más sensibles, pero la mayor deuda es con los vecinos, porque la ausencia del Estado en muchos lugares es grave.*

<https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpSeA>  
(minuto 31:02 a 31:23)

En el discurso de apertura de sesiones de 2016 Vidal habló a sus vecinos (sic) desde el contexto de una Provincia quebrada (minuto 6:25) donde se “*redujeron un 30% los cargos políticos*” (minuto 6:36). Y afirmaba (minuto 10:37):

*... tenemos que superar las dolencias de un Estado que no puede dar respuestas, tenemos que lograr un Estado con menos egoísmo y más vocación pública, un Estado moderno que esté a la altura del Siglo XXI, un Estado que deje de emparchar de manera mediocre los problemas y planifique, invierta y genere oportunidades para todos, un estado justo y transparente (...)*

(<https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A>).

Refirió más adelante a un “Estado obsoleto en términos administrativos y deuda social enorme” (minuto 14), un Estado que está más preparado para obstaculizar que para gobernar, con un sistema de administración lento y burocrático, sin ningún proceso 100% digital. Vidal asume un liderazgo vocacional, de cuasi sacrificio: “No estoy acá para construir una candidatura o hacerme rica” (minuto 15:27). E insiste: “recibimos un Estado que no puede dar respuesta a los problemas porque una licitación para hacer una obra lleva entre nueve y once meses, solo para adjudicarse” (minuto 21:20 a 21:32).

En 2018, el discurso de apertura de sesiones insistió con el sueño de un Estado moderno asociado con la digitalización y la rapidez; para que los trámites puedan hacerse desde las casas y no haya que acercarse a las oficinas públicas o las comisarías. Reaparece la idea del vecino lejos del Estado (minuto 19:12 hasta 19:48). <https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8>

En 2019, el que iba a ser su último discurso de apertura de sesiones, señaló:

*Pasamos de un Estado obsoleto, lento y burocrático, a uno que empieza a dar respuestas, pasamos de 175 mil expedientes por año a tenerlos digitalizados, modernizar la administración, no solo es que sea más ágil y accesible a los ciudadanos, también es que sea más transparente, el próximo gobierno va a encontrar un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública que sirva para trazar objetivos a largo plazo*

(<https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo>) (min. 52:04)

## **5. Las leyes de ministerios**

La primer ley de ministerios de la gestión en el gobierno de María Eugenia Vidal fue la N° 14.803, promulgada el 10 de diciembre de 2015 y publicada el 14 de diciembre de 2015 que contemplaba originalmente once carteras ministeriales y 6 Secretarías,<sup>12</sup> incluyendo los ministerios de Gobierno y de Infraestructura y Servicios Públicos y el

Ministerio de Coordinación y Gestión Pública que fuera posteriormente suprimido y reemplazado por el Ministerio de Jefatura de Gabinete. A esto debe sumársele la Dirección General de Cultura y Educación, que funge como Ministerio de Educación y que, por ser un órgano creado por la propia Constitución cuyo cargo requiere acuerdo del Senado, suele estar regulado en ley independiente a la de ministerios.<sup>13</sup>

Dicha ley señalaba en sus fundamentos “*la necesidad de optimizar la organización de la Administración Pública a fin de contribuir al logro de una mayor eficiencia*”; conforme a dicha estrategia institucional propuso la fusión del Ministerio de Infraestructura y la Secretaría de Servicios Públicos, así como la eliminación del Ministerio de Jefatura de Gabinete creado durante la gestión de Daniel Scioli.<sup>14</sup> La creación del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública fungía, sin embargo, como Jefatura de Gabinete pues todos los decretos, cualquiera fuere el área, deberían tener su refrenda (art. 5° Ley N° 14.803).

Contrariamente a sus promesas electorales, la gestión de Cambiemos significó la incorporación masiva de CEOs en áreas de dirección y gerenciamiento del Estado que, de acuerdo a García Delgado (2019) provocó “una verdadera repartija de ministerios”. En la provincia de Buenos Aires, con la excepción de los ministros de Asuntos Agrarios (Leonardo Sarquís) y de Trabajo (Marcelo Villegas) las primeras líneas políticas provinieron de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con alguna experiencia en la gestión local.<sup>15</sup>

La ley de ministerios tuvo varias modificaciones a lo largo de su vigencia: a pocos días de asumir y aprobar su primera Ley, el 16 de enero de 2016 se sancionó la Ley N° 14.805, que cambiaba la denominación del Ministerio de Asuntos Agrarios por Ministerio de Agroindustria, otorgó más poder al Ministro de Coordinación y Gestión Pública, que ahora debía refrendar los actos de los Secretarios y se la quitó al Ministro de Gobierno, e incorporó funciones al Ministerio de Infraestructura. Asimismo creó el Organismo de Provincial de Niñez y Adolescencia como entidad autárquica, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. No mucho tiempo después, (mayo 2016) la Ley N° 14.815 de Declaración de la Emergencia Administrativa y Tecnológica, introdujo cambios en las competencias de algunos ministerios que denotan otra lógica de poder entre los actores.<sup>16</sup> El 19 de agosto de 2016, la Ley N° 14.832 cambió la denominación del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, por Ministerio de Producción y a su vez se incorporaron al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Gestión Cultural, eliminado consecuentemente la Secretaría de Cultura.<sup>17</sup>

A fines de 2017 al propiciar la que iba a ser la última Ley de Ministerios de su gestión, la N° 14.989 (<https://normas.gba.gob.ar/documentos/BKaAKuo0.html>) Vidal señaló que se preveía la eliminación de 221 cargos políticos: 14 subsecretarías de 80 existentes en ese momento, 82 direcciones provinciales de 277 y 125 direcciones de 633 existentes en ese entonces (<https://www.elpatagonico.com/maria-eugenia-vidal-envia-proyecto-reducir-221-cargos-n3053267>).

El Ministro Federico Salvai, por entonces Jefe de Gabinete y hombre de extrema confianza de la Gobernadora, justificó el recorte en una reunión de gabinete ampliado y sostuvo que *“no se afecta la planta permanente ni es en contra de los trabajadores de la administración central. Lo que buscamos es una nueva estructura para fortalecer la gestión, con responsabilidades claras y tener un gobierno mucho más ágil”* <https://www.latecla.info/5/87457-el-tijeretazo-221-cargos-politicos-menos-secretaras-que->

En verdad, dicha reducción iba a depender de los decretos de estructura que con posterioridad se dictaran. Sin embargo, habiendo iniciado con once ministerios y seis Secretarías, la gestión Vidal finalizaba con catorce Ministerios y cuatro Secretarías. Esas cifras respondían a la necesidad de empalmar con las medidas que, para esa fecha, se anunciaban desde el gobierno nacional, que buscaban reducir la estructura entre un 15 y un 20 por ciento, luego de haber aumentado los Ministerios de la Administración Pública Nacional a 22 en enero de 2017, reducción en la Nación que no llegó sino hasta la crisis de septiembre de 2018 cuando los redujo a diez.

En el Anexo 1 figura la lista de Ministerios durante la gestión de Vidal, tomando como base la última ley del periodo de Scioli; se advierte que el recorte anunciado no tuvo lugar y que, al contrario, aumentó la cantidad de ministerios.

Queda por señalar otra diferencia respecto al Ejecutivo Nacional: si bien hubo algunas modificaciones en las estructuras de los Ministerios, desde 2018 y hasta el final de su gestión, Vidal ya no modificaría su Ley de Ministerios prescindiendo del ritmo frenético de la Nación. Sólo acompañaría el discurso presidencial acerca de la necesidad de reducir el gasto para reorientarlo en obras: en febrero de 2018 en un discurso junto al Presidente Macri justificó los recortes señalando que era necesario *“sacar la plata de donde nunca llega a la gente”* y ponerla en obras (<https://www.cronista.com/economiapolitica/Junto-a-Vidal-Macri-defendio-la-reduccion-de-cargos-en-el-Estado-20180201-0083.html>)

## **6. Los decretos de estructura en los Ministerios seleccionados**

Previo al inicio del análisis de los decretos de estructura de los Ministerios seleccionados, corresponde destacar que uno de los primeros actos de la gestión de Vidal fue derogar, sin fundamentación alguna, por Decreto N° 37/15B, el Decreto N° 1.322/05 de diseño de las estructuras del Estado Provincial. Este decreto creaba un instructivo para guiar el diseño de estructuras orgánico funcionales en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada. Debe reconocerse sin embargo que en casi todos los decretos de las gestiones de Felipe Solá y Daniel Scioli las estructuras aprobadas contenían alguna excepción al Decreto N° 1.322/05, esas desviaciones marcaban la pauta de la politicidad de la estructura aprobada medida sobre la base de cuánto se había desviado respecto del Decreto (vid anexos 2 a 4).

Ya sin limitación alguna, en términos generales, el gobierno de Vidal aprobó sus decretos de estructura con un diseño heurístico sencillo y un Anexo, que se replica, con los replazos identificando Unidad de Origen, Dependencia de Origen y Modificación de denominación o Supresión. Consultada sobre la estrategia del Ejecutivo en el diseño y el control de los proyectos de estructuras, la entonces Directora de Planificación y Desarrollo del Empleo Público, dependiente de la Dirección Provincial de Planificación y Gestión Estratégica del Capital Humano-Subsecretaría de Capital Humano, señaló que

*... es sabido y conocido que esta gestión se preocupó por ser racional al respecto, con lo cual se preocupó por no agrandar demasiado lo que fue en principio la estructura a nivel macro...*

Entrevista a Melina Landea, 28 de noviembre 2019)

Consultada por los diversos criterios que podría tener el análisis de las estructuras por parte de esa Dirección aclaró que el tema de las estructuras “*suele ser bien atravesado por las tres patas, la política, la presupuestaria y la técnica, con lo cual siempre es un equilibrio*”; respecto a la inexistencia de una norma o parámetro sobre el cual efectuar las recomendaciones dada la derogación del Decreto N° 1.322/05 afirmó que

*nosotros hoy nos guiamos por criterios racionalistas, yo cada vez que veo una estructura analizo que realmente sea necesaria el área que se está creando, pido información adicional de porqué estás queriendo crear algo, que actividades, que tarea, que personal, que presupuesto tenés disponible para hacerlo, y ahí me fijo si tiene viabilidad que el cargo se cree o no se cree (íd.)*

Para estudiar cómo el discurso sobre el sobredimensionamiento del Estado se trasladó a la estructura orgánica de los cargos de la alta gerencia pública hemos seleccionado a los Ministerios de Infraestructura y Servicios Públicos, de Gobierno, de Coordinación y Gestión Pública y de Jefatura de Gabinete de Ministros, tomado como base 0 el final de la gestión de Daniel Scioli, gobernador durante dos periodos, de 2007 a 2015.<sup>18</sup> Señalamos más arriba que los tres primeros corresponden a la primera Ley de Ministerios; el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública tuvo su estructura por Decreto N° 39B/2015. Para el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, el primer Decreto de la gestión Vidal que aprobó su estructura orgánico funcional fue el N° 40B/2015. Por último, el caso del Ministerio de Gobierno, que aprobó su estructura orgánico funcional con el Decreto N° 50B/2015.

Con el cambio de Roberto Gigante a Infraestructura y la pretensión de darle más volumen a la alianza llevando al Ministerio de Gobierno a un extrapartidario de origen territorial en del peronismo,<sup>19</sup> Joaquín De la Torre, se recreó el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, que ya existía al final del mandato de Scioli. Teniendo en cuenta que las funciones son similares a las del disuelto Ministerio de Coordinación y Gestión Pública estos ministerios serán analizados en conjunto.

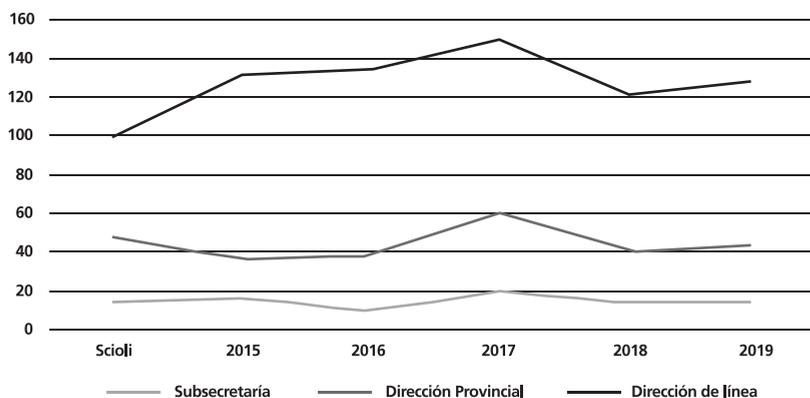
Lo primero que llama la atención es la alta volatilidad de las estructuras: cinco cambios para el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos; cinco para el de Gobierno, cuatro para Coordinación y Gestión Pública y para Jefatura de Gabinete de Ministros.

Con excepción del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, luego Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, el crecimiento de los cargos en los Ministerios seleccionados fue importante, pero con particularidades. La comparación entre los finales de las gestiones Scioli y Vidal arroja un crecimiento cerca del 30% en el Ministerio de Infraestructura y Servicios y de poco más del 45% para el Ministerio de Gobierno, pero cuando analizamos qué cargos son los que más aumentan, resaltan las diferencias. En el caso de Infraestructura y Servicios los cargos que más crecen en el período son los más altos, esto es, las Subsecretarías (66%); en cambio en el Ministerio de Gobierno se da en las Direcciones que crecieron más del 70% entre una gestión y otra.

El caso del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros es una excepción al crecimiento de cargos políticos, ya que, entre el fin de la gestión de Scioli y fin de la gestión de Vidal se advierte una disminución del 24% de los cargos. Sin embargo, este resultado debe relativizarse pues el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros del final de la gestión de Scioli fue un “superministerio” con más funciones que las de coordinación durante la gestión de Vidal.<sup>20</sup>

Otro dato saliente es el pico del crecimiento de cargos, que se da durante el año de la elección de medio término, coincidiendo con el ya clásico estudio de Oszlak (2003), como puede verse en el siguiente gráfico.

## Evolución de Subsecretarías, Direcciones Provinciales y Direcciones de línea 2015-2019 Provincia de Buenos Aires



**Fuente:** Elaboración propia sobre los Ministerios de Coordinación y Gestión Pública, luego Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Infraestructura y Servicios y Ministerio de Gobierno.

**Nota:** La modificación del Ministerio de Gobierno de diciembre de 2018 se tomó como 2019.

En el conjunto de ministerios seleccionado, respecto de la gestión Scioli los cargos de Subsecretario habían crecido en 2017 poco más del 35%, los de Directores Provinciales casi un tercio y el 50% en las direcciones simples.

Por último, en lo que refiere al supuesto criterio de racionalidad técnica en la evaluación de las estructuras de los ministerios seleccionados, no se advierte una regla clara en cuanto a las aperturas que se derivan de las Subsecretarías en las Direcciones Provinciales y de éstas en las direcciones de línea. En efecto, en el conjunto de los Ministerios se advierte que el promedio de las Subsecretarías respecto a las Direcciones Provinciales y de éstas respecto a las de línea sigue la regla de 3, pero con desvíos de 3,8 a 2,3 aperturas por cada línea superior.

## 7. Reflexiones finales

El tamaño del Estado es un asunto de las funciones que este desempeña. Es necesario discutir en forma previa qué tipo de Estado queremos (y consecuentemente, qué funciones tiene) pues el crecimiento/disminución de las estructuras es una consecuencia natural de la ampliación de las funciones estatales y de las demandas que se le formulan. Esta discusión es de naturaleza política, pues sólo podremos ajustar el tamaño luego de haber consensuado los fines.

Cambiamos hizo del tamaño del Estado un tema en sí mismo, en particular en la provincia de Buenos Aires. En la gestión provincial de Cambiamos en el período analizado hemos detectado un fuerte discurso en torno a la crisis del Estado, la ineficiencia de sus

burocracias, la opacidad de su desempeño y las prebendas. Cambiemos entendió al Estado como una compleja red de estructuras burocráticas superpuestas, organismos sin funciones claras u obsoletos, controles ineficientes y baja productividad. En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, fue la propia Gobernadora, y excepcionalmente el Ministro Salvai, quienes lideraron los discursos acerca de la reforma del Estado y la Administración bonaerense.

Hemos identificado una clara línea argumental en torno a la necesidad de reducir los gastos de la política. Las críticas de Cambiemos han ponderado la necesidad de reducir las estructuras estatales, no ya para dotarlo de un aparato más ágil, como se justificara en los años '90, sino para "resolver problemas concretos de los vecinos" desarticulando así concepciones, como el bienestar general, y la de ciudadanía como categoría igualadora.

La supuesta racionalidad técnica en el diseño de las estructuras, derogado el Decreto N° 1.322/05, no fue sino libertad en el diseño y su aprobación, explicitando la politicidad de esta función instrumental del Estado. La lógica racionalizadora pretendió ser un recorte, pero no necesariamente de las estructuras o cargos gerenciales. A pesar del recorte anunciado en la política, la gestión finalizó con más Ministerios y Secretarías que la última Ley de Ministerios de Daniel Scioli.

Para dar cuenta de la cantidad de cargos políticos, será necesario un estudio más amplio y hacer el seguimiento de todos los Ministerios y Secretarías durante los cuatro años de Cambiemos en la provincia, pero los casos identificados en los Ministerios seleccionados son elocuentes. También el Cambiemos bonaerense acrecentó el Estado y no sólo cuantitativamente: habiendo recortado funciones y gastos en pos de las obras concretas, el crecimiento de la cantidad de cargos políticos fue más llamativo.

¿Cuál fue el recorte de Cambiemos en la Provincia? Si no lo fue en la política, sí lo fue en los agentes del Estado, con las políticas de control biométrico, achatamiento de la escala de salarios, retiros anticipados y una crítica reiterada de las formas de labor y conocimientos del empleado público. Tal como se desprende de la comparación del presupuesto de la Administración Pública Provincial 2015 (Ley N° 14.652) con el de 2019 (Ley N° 15.078), si bien la planta total permanente y transitoria de la Administración Central, descentralizados e instituciones de previsión social aumentó aproximadamente en un 7% y un 22% respectivamente, la desagregación de las cifras revela que el gran crecimiento fue en el Ministerio de Seguridad cuya planta permanente creció más del 35% y en el de Justicia, que incluye el Servicio Penitenciario que aumentó poco más del 10%, en conjunto, lo cual es una manifestación de la securitización de la política pública. En cambio, en el conjunto de ministerios que estudiamos, la planta permanente pasó en de 5.910 en 2015 a 4.651 en 2019, y la planta temporaria de 6.192 a 529 entre ambos años, lo que representó una disminución conjunta de más del 50 % de los empleados.

Señalamos al inicio del artículo la imagen de la gestión de Vidal como un cuadro dentro de otro cuadro para destacar que su gestión no fue un espejo de las políticas impulsadas desde la Nación. Lejos se encuentra Vidal de haber cuestionado los grandes lineamientos dados por el gobierno nacional de Cambiemos, pero a diferencia del Cambiemos nacional, el crecimiento en números de Ministerios no fue exponencial ni los ministros pertenecieron mayoritariamente a una CEOcracia ajena a la política. Cuando el gobierno nacional decidió la disminución del número de ministerios, la provincia tampoco acompañó ese gesto de austeridad, disminuyéndolos.

Otro dato que se advierte es que, a pesar de presentarse como un gobierno distinto, no hubo grandes cambios en los nombres de los Ministerios, lo que en verdad puede dar cuenta de ciertas funciones estables dentro del Estado bonaerense. Es por ello que no puede advertirse un proyecto claro de gobierno provincial de Cambiemos más allá de la crítica al Estado y al empleado provincial como representación de lo burocrático; más bien, hemos destacado la clara incongruencia entre lo dicho (recortar los gastos de la política) y lo hecho (crecimiento de las estructuras).

Continuidades en el crecimiento de la alta gestión pública junto con discursos sobre la necesidad del recorte de la política; criterios irracionales en el diseño las estructuras sin limitaciones normativas, dan lugar a contradicciones insalvables. Cuando se caen los castillos de naipes, nadie sabe cuál fue la falla estructural.

## Anexo 1. Organismos con rango equivalente a Ministerio o Secretaría de Estado al momento final del mandato de Scioli y durante el período de Vidal.

<b>Ley N° 13757 y modif. (Scioli)</b>	<b>Ley N° 14.803</b>	<b>Ley N° 14.832</b>	<b>Ley N° 14.989</b>
1. Min. de Jefatura de Gabinete de Ministros	1. Min. de Coordinación y Gestión Pública	1. Min. de Coordinación y Gestión Pública	1. Min. de Jefatura de Gabinete de Ministros
3. Min. de Economía	2. Min. de Economía	2. Min. de Economía	2. Min. de Economía
2. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno	3. Min. de Gobierno
9. Min. de Infraestructura	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos	4. Min. de Infraestructura y Servicios Públicos
8. Min. de Salud	5. Min. de Salud	5. Min. de Salud	5. Min. de Salud
5. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad	6. Min. de Seguridad
4. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia	7. Min. de Justicia
7. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Asuntos Agrarios	8. Min. de Agroindustria
10. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social	9. Min. de Desarrollo Social
6. Min. de la Producción, Ciencia y Tecnología	10. Min. de Producción, Ciencia y Tecnología	10. Min. de Producción	10. Min. de Producción
		11. Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación	11. Min. de Ciencia, Tecnología e Innovación
11. Min. de Trabajo	11. Min. de Trabajo	12. Min. de Trabajo	12. Min. de Trabajo
		13. Min. de Gestión Cultural	13. Min. de Gestión Cultural
			14. Min. de Asuntos Públicos
Sec. General de la Gobernación	Sec. General	Sec. General	Sec. General
Sec. Legal y Técnica (Decreto 218/2010)	Sec. Legal y Técnica	Sec. Legal y Técnica	Sec. Legal y Técnica
Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos	Sec. de Derechos Humanos
	Sec. de Cultura		
	Sec. de Comunicación	Sec. de Comunicación	
	Sec. de Medios	Sec. de Medios	Sec. de Medios
Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno	Asesoría Gral. de Gobierno (con estructura y presupuesto dentro de la Sec. Legal y Técnica)
Sec. de Deportes			
Sec. de Turismo			
Sec. de Servicios Públicos			
Org. Prov. Para el Desarrollo Sostenible			Org. Prov. Para el Desarrollo Sostenible
Sec. de Desarrollo Estratégico (Decreto 1079/2013)			
			Org. Prov. de la Niñez y Adolescencia
			Org. Prov. de Integración Social y Urbana
Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos (Decreto N° 658/2012)			

**Nota:** Elaboración Propia. En cursiva, los Organismos al final del gobierno de Daniel Scioli. En negrita se identifican los cambios durante el gobierno de Vidal.

**Anexo 2.** Comparación de la última estructura gestión Scioli en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2012) con las modificaciones de la gestión Vidal

	Gestión Scioli	Gestión Vidal				
	2012 (Decreto 72/12)	2015 (Decreto 40B/15)	2016 (Decreto 360/16)	2017 (Decreto 12/17)	2018 (Decreto 35/18)	2019 (Decreto 132/19)
Subsecretarías	3	6	7	<b>9</b>	5	5
Direcciones Provinciales	11	19	19	<b>27</b>	13	13
Direcciones de Línea	29	45	43	<b>51</b>	36	37
Total	43	70	69	<b>87</b>	54	55

**Nota:** Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

**Anexo 3.** Comparación de la última estructura gestión Scioli en el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2014) con las modificaciones de la gestión Vidal

	Gestión Scioli	Gestión Vidal				
	2014 (Decreto 338)	2015 (Decreto 50B)	2016 (Decreto 1271)	2017 (Decreto 109)	Marzo de 2018 (Decreto 169)	Dic. de 2018 (Decreto 1668)
Subsecretarías	5	5	5	7	4	4
Direcciones Provinciales	12	14	20	23	13	14
Direcciones de Línea	26	46	60	67	42	45
Total	43	65	85	97	59	63

**Nota:** Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

**Anexo 4.** Comparación de la última estructura gestión Scioli en el min. de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Prov. de Bs.As (2014) con las modificaciones de la gestión Vidal en Min. Coordinación y Gestión Pública / Min. de Jefatura de Gabinete.

	<b>Gestión Scioli</b>	<b>Gestión Vidal</b>			
	2014 (Decreto 822)	2015 (Decreto 39B)	2016 (Decreto 1986)	2018 (Decreto 34)	2019 (Decreto 704)
Subsecretarías	6	5	3	5	5
Direcciones Provinciales	24	18	11	16	17
Direcciones de Línea	59	40	31	43	46
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>63</b>	<b>45</b>	<b>64</b>	<b>68</b>

**Nota:** Elaboración Propia. En negrita se identifica el máximo crecimiento en la gestión Vidal.

<sup>1</sup> Dejaremos de lado, consecuentemente, a los asesores dada la imposibilidad de obtener información al respecto. En efecto, como veremos por Decreto N° 37/15B se derogó el Decreto N° 1322/05 que fijaba, para el Ministro, hasta 4 asesores de gabinete; para los Secretarios de estado y los Subsecretarios un máximo de hasta 3 asesores. Cada uno de ellos, con igual nivel y jerarquía a Director Provincial afectados al asesoramiento, estudios particularizados u otras tareas de apoyo específicas que se le encomienden. Cambiemos, modificó (y liberalizó) esa cantidad ya que el Decreto N°1.278/16 sólo determinó una cierta cantidad de módulos para cada nivel (Gobernador/a, Ministro/Secretario y Subsecretario) que podrían ser repartidos a discreción del funcionario siempre que su remuneración no sea igual ni mayor que la determinada para el funcionario al que asiste (conf. art. 113 de la Ley N°10.430). En otro estudio (Gil García y Piana 2019) se ha hecho un relevamiento de las principales políticas en materia de empleo público y precarización laboral.

<sup>2</sup> Como puede advertirse de estos estudios, la matriz institucionalista o neoinstitucionalista es el principal eje de sustento teórico. Pese a sus pretendidos supuestos racionales y el valor de las instituciones en la transformación del comportamiento social, como ha señalado Vilas (2002) "... el neoinstitucionalismo asume a la firma de negocios como el paradigma de organización racional, pero a diferencia de aquella, enfoca a la firma como una estructura de gestión (governance structure, en términos de Williamson) más que como una función de producción. De esta manera la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del Estado. (...) El neoinstitucionalismo supone la igual capacidad de los individuos para formar instituciones con independencia de su acceso desigual a recursos de poder (económicos, coactivos, simbólicos, o de otra índole). la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del Estado".

<sup>3</sup> Frente a afirmaciones como estas, ya Oszlak (1999:7) había señalado que "Existe la ilusión de que si se disminuye la cantidad de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones o unidades de otro tipo, se habrá conseguido mejorar el funcionamiento del sector público..." y en verdad, el óptimo de una organización no depende de las cantidades de estructuras organizativas cuanto de un diseño armónico entre las funciones deseadas, sus recursos y los aparatos técnicos burocráticos.

<sup>4</sup> Un interesante estudio empírico que desarrolla este concepto puede verse en el trabajo de Canelo, Castellani y Gentile (2018). Por su parte, Perelmiter y Marcallo (2021) explicitan, desde una visión cualitativa, la necesidad de estudiar las prácticas CEOcráticas a partir de las micropolíticas ministeriales tomando como caso de estudio el Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión Cambiemos.

<sup>5</sup> En septiembre de 2018 se eliminaron 10 ministerios, dicha reducción fue luego de una fuerte presión para demostrar austeridad fiscal y, en los hechos, los ministerios recortados pasaron a ser Secretarías de Gobierno con igual rango a un ministerio. Más aun, como demuestra el estudio citado, para fines de 2019 el gobierno de Cambiemos había incrementado en 3% la cantidad de cargos de la Administración Pública Nacional.

<sup>6</sup> El modelo del ejercicio del poder del PRO recrea el tipo de liderazgo de la empresa familiar donde existe poco espacio para la discusión interna y un fuerte personalismo del fundador. Aún cuando sean notas comunes a los partidos gobernantes en Argentina, el problema de la sucesión es tal vez el uno de los grandes desafíos de las empresas familiares y del PRO. Para ampliar, véase Vommaro, Morresi y Bellotti (2015) y más recientemente, sobre la estrategia de agregación a la función pública del PRO, Gessaghi, Landau y Luci (2020).

<sup>7</sup> Esta Ley, con un amplio abanico de herramientas, sólo abrió paso a los diversos decretos y resoluciones que han implantado la obligatoriedad del GDEBA (Piana 2017). Ese mismo mes, a través del Decreto N° 805/16, se anunció la creación de un portal de datos abiertos para el Estado bonaerense a los efectos de sintetizar la información de los distintos organismos de gobierno.

<sup>8</sup> En lo institucional se creó la Oficina de Fortalecimiento Institucional (OFI) cuyo principal objetivo radicó en la concreción de los objetivos de transparencia, eficacia y transformación de la Administración Pública, en sintonía con las acciones del gobierno nacional.

<sup>9</sup> Agrega Gil García (2017) que la aplicación por la Ley de emergencia de contrataciones en el régimen de trabajador de autónomo permitió la constitución de dos estratos diferenciados de trabajadores contratados: "una cúpula flexibilizada con altas remuneraciones y permeable a los requerimientos del personal político, que tiende a conformar una burocracia paralela, y un sector de trabajadores con funciones y salarios similares al personal de planta permanente y con formas de contratación altamente precarizadas".

<sup>10</sup> Conforme Resolución N° 12/19 de la Contaduría General de la Provincia. Para tomar dimensión de la transferencia de funciones debe tenerse presente que con la vieja Ley de Contabilidad, que incluía el proceso de compras, el Ejecutivo debía aprobar las licitaciones de más de \$ 15.040.000 (último valor fijado por la Resolución N° 211/14 de la Contaduría General de la Provincia). Al momento de aprobarse por la ley de presupuesto 2017, el valor de la Unidad de Contratación fue fijado en \$30, lo que traducido en Unidades de Contratación para la vieja ley eran poco más de 500.000 Unidades de Contratación, mientras que con Vidal, ella sólo intervendría en procesos de más de 15.000.000 Unidades de Contratación. Además, en el Decreto N° 59/19 también se autorizó a delegar la aprobación de la licitación.

<sup>11</sup> Sin embargo, la Ley final de Ministerio de la Administración de Daniel Scioli, contaba con igual número de ministerios y secretarías a la nueva ley de Vidal. Véase el texto actualizado de la Ley N° 13757 con las modificaciones introducidas por las leyes 13881, 13927, 13929, 13975, 14131, 14199, 14331, 14393, 14453, 14542, 14646 y 14652. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9L1IPB.html>

<sup>12</sup> Ellos eran los Ministerios de Coordinación y Gestión Pública; de Economía; de Gobierno; de Infraestructura y Servicios Públicos; de Salud; de Seguridad; de Justicia; de Asuntos Agrarios; de Desarrollo Social; de Producción, Ciencia y Tecnología y de Trabajo y, por otro, las Secretarías General; Legal y Técnica; de Derechos Humanos; de Cultura; de Comunicación y de Medios, todas ellas con rango de Ministerio (Ley N° 14.803, art. 13).

<sup>13</sup> En nuestro registro esta Dirección no aparece contabilizada debido a su jerarquía constitucional. La denominación obedece a razones históricas.

<sup>14</sup> Ley N° 13.757 y modificatorias. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9LpLIPB.html>

<sup>15</sup> [https://infocielo.com/nota/66653/los\\_ministros\\_de\\_vidal\\_uno\\_a\\_uno\\_quienes\\_son\\_los\\_funcionarios\\_que\\_manejaran\\_la\\_provincia/](https://infocielo.com/nota/66653/los_ministros_de_vidal_uno_a_uno_quienes_son_los_funcionarios_que_manejaran_la_provincia/). A este núcleo se sumó más tarde, en mayo de 2017 y luego de varios meses de acefalía, el Ministro de Producción, Javier Tiziado en reemplazo de Joaquín De la Torre. Si bien era Tiziado era Subsecretario de Comercio Interior de la Nación, su experiencia previa a este provenía exclusivamente del ámbito privado.

<sup>16</sup> La competencia del Ministerio de Economía de “centralizar, organizar y coordinar las acciones vinculadas al cobro de los diversos créditos fiscales originados en las distintas áreas y organismos, proponiendo los apoderados al Señor Fiscal de Estado” fue pasada al Ministerio de Gobierno.

<sup>17</sup> La última modificación de la Ley de Ministerios originaria fue a través de la Ley impositiva de 2017, la Ley N° 14.880, promulgada el 28 de diciembre de 2016 y publicada en el Boletín Oficial N° 27.940 el 2 de enero de 2017, introduciendo cambios menores a las competencias que ya tenía el Ministerio de Gobierno.

<sup>18</sup> El primer funcionario designado para ejercer como Ministro Secretario en esa área fue Roberto Gigante, designado a través del Decreto N° 5B/2015, hasta su posterior designación como Ministro de Infraestructura y Servicios Públicos, oficializada por el citado Decreto N° 1983/2016.

<sup>19</sup> Aquí puede señalarse otro contrapunto más con el modelo de Macri, quien sólo con la incorporación final del entonces senador Miguel Pichetto, aunque con carácter individual, pudo dar un poco de aire a su proyecto de reelección.

<sup>20</sup> El recorte de cargos en el Ministerio de Jefatura de Gabinete parece ser más bien una decisión hacia adentro del Ministerio que una decisión transversal ya que el ministro refrendó todos los decretos de crecimiento de estructuras.

## Referencias Bibliográficas

**Anria, Santiago y Vommaro, Gabriel** (2020) “En Argentina, un “giro a la derecha” que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda” en *Más poder local*, N° 40:6-10.

**Astarita, Martín** (2018) “Cambiamos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador”. En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires, Flacso Argentina:61-90.

**Badía, Gustavo y Martina Saudino** (2019) “La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación”. *Ec-Revista de Administración y Economía*, II, 3:33-59.

**Bernazza, Claudia** (2019) “Proyecto neoliberal y resistencia estatal. Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública”. En Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier (comps.) *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: Flacso Argentina:85-100.

**Bernazza, Claudia y Gustavo Longo** (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3:107-130.

**Bertranou, Julián** (2013) “Capacidad estatal: aportes al debate conceptual”. Ponencia presentada en el *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre.

**Canelo, Paula, Castellani, Ana y Gentile, Julia** (2018) “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)” En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso Argentina. 117-135.

**Canelo, Paula** (2019) *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI,

**Camou, Antonio y Sebastián Mateo** (2007) “¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)”. *Cuestiones de Sociología*, 4:129-142.

**Cao, Horacio, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey** (2018) “El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío”. En Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena (comps.) *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso Argentina,:137-156.

**El Cronista** (2018) “Junto a Vidal, Macri defendió la reducción de cargos en el Estado”. *El Cronista*, 1/02/18. Recuperado el 12 de abril de 2020 en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Junto-a-Vidal-Macri-defendio-la-reduccion-de-cargos-en-el-Estado-20180201-0083.html>

**El Patagónico** (2017) “María Eugenia Vidal envía proyecto para reducir 221 cargos”. *Portal El Patagónico*. 12/12/17. Recuperado el 12 de abril de 2020 en <https://www.elpatagonico.com/maria-eugenia-vidal-envia-proyecto-reducir-221-cargos-n3053267>.

**Fiscante, Leonardo Miguel y Ricardo Sebastián Piana** (2018) “Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires”. *Estudios Sociales del Estado* 4 (7):214-242.

**García Delgado, Daniel** (2017) “Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín (comps.) *Documento de trabajo No 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires: Flacso Argentina:93-108.

**García Delgado, Daniel** (2019) “Un rumbo distinto es posible. Seis políticas estratégicas y un Nuevo Contrato Social”. En Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier Cristina (comps.) *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: Flacso Argentina:29-54.

**García Delgado, Daniel** (2020) *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: Flacso Argentina.

**García Delgado, Daniel y Agustina Gradín** (2017) “Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina”. En Daniel García Delgado y Agustina Gradín (comps.) *Documento de trabajo No 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Buenos Aires: Flacso Argentina:15-26.

**Gasparin, José, Jimena Rubio, Lucía Aruanno y Gonzalo Diéguez** (2020) “GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015–2019”. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf> accesado el 12 de abril de 2020.

**Gessaghi, Victoria, Landau Matías y Luci, Florencia** (2020) “Clase alta, empresa y función pública en Argentina” en *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm. 2 (abril-junio, 2020): 403-428.

**Gil García, Magdalena y Ricardo Sebastián Piana** (2019) “Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas”. *Historia Regional*. 40:1-17. <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index> accesado el 12 de abril de 2020.

**Gil García, Magdalena** (2017) “Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 13:139-160.

**Gobierno de la Provincia de Buenos Aires** (2019) (01 de marzo de 2019). *En vivo: la Gobernadora Vidal en la apertura de la Asamblea Legislativa*. 1 de marzo. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo>

**Guyot, Carlos, Claudio Jacquelin y José Del Río** (2015) “Vidal: “Hay que reducir el gasto político en la provincia””. *La Nación*, 13 de diciembre en <https://www.lanacion.com.ar/politica/maria-eugenia-vidal-hay-que-reducir-el-gasto-politico-en-la-provincia-nid1853817>. Recuperado el 12 de abril de 2020.

**Han, Byul-Chul** (2014) *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder.

**Infocielo** (2015) “Los ministros de Vidal: Uno a uno, quiénes son los funcionarios que manejarán la Provincia”. *Portal Infocielo*. 11 de diciembre. en [https://infocielo.com/nota/66653/los\\_ministros\\_de\\_vidal\\_uno\\_a\\_uno\\_quienes\\_son\\_los\\_funcionarios\\_que\\_manejaran\\_la\\_provincia/](https://infocielo.com/nota/66653/los_ministros_de_vidal_uno_a_uno_quienes_son_los_funcionarios_que_manejaran_la_provincia/) Recuperado el 12 de abril de 2020.

**La Tecla** (2017) “El tjeretazo: 221 cargos políticos menos, secretarías que cambian y fin a las jubilaciones de privilegio”. En <https://www.latecla.info/5/87457-el-tjeretazo-221-cargos-politicos-menos-secretarias-que->. Recuperado el 12/4/2020.

**Mayntz, Renate** (1985) *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.

**Oszlak, Oscar**, “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.

**Oszlak, Oscar** (1999) “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6,(14) 1-28. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf> accedido el 12/4/2020.

**Perfil** (2017) “Los recortes y ajustes llegaron al propio Gobierno”. *Perfil*, 4/12. <https://www.perfil.com/noticias/politica/los-recortes-llegaron-al-propio-gobierno.phtml> accedido el 12/4/2020.

**Perelmiter, Luisina y Marcalte Malena** (2021) “Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos” en *Revista Mexicana de Sociología* 83, núm. 1 (enero-marzo, 2021): 185-213. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60027/53121> accedido el 20/12/2020.

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

**Repetto, Fabián** (2004) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Documento de Trabajo I-52, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf> accedido el 5/6/2020.

**Tamayo Sáez, Manuel** (1997) “El Análisis de las Políticas Públicas”. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad, págs. 281-312.

**Televisión Pública** (2015) *Visión 7 - María Eugenia Vidal asumió como Gobernadora*. 10/12/2015 Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpSeA>. Accedido el 12/4/2020.

**Thwaites Rey, Mabel** (2005) “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración”. En: Thwaites Rey, Mabel y Andrea López, (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires, Prometeo, págs 91-116.

**Vilas, Carlos M.** (1997) “La reforma del Estado como cuestión política”. *Revista Política y Cultura*, 8:147-185.

**Vilas, Carlos M.** (2002) “La piedra en el zapato. Estado, instituciones públicas y mercado”. En L. Campos Aragón (coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa: 13-39. <http://cmvilas.com.ar/attachments/article/83/LA%20PIEDRA%20EN%20EL%20ZAPATO.pdf> accesado el 12/4/2020.

**Vommaro, Gabriel, Morresi, Sergio y Bellotti, Alejandro** (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

### **Sitios Web consultados**

Youtube C5N. (01 de marzo de 2016). *C5N - Política: María Eugenia Vidal abrió el año legislativo*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A>.

Youtube C5N (2018) *María Eugenia Vidal abrió las sesiones de la Legislatura Bonaerense*. Youtube. 1 de marzo <https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8>.

Youtube Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2019) *En vivo - la Gobernadora Vidal en la apertura de la Asamblea Legislativa 2019*. Youtube. 1 de marzo <https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo>

### **Cómo citar este artículo:**

**Piana, Ricardo Sebastián y Daniel José Patiño Jaramillo** (2021) “Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Estudio de caso”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 20: 299-327



# De lo nacional a lo subnacional: políticas ambientales en las provincias argentinas. La protección de glaciares en Santa Cruz y Tierra del Fuego (2010-2020)

*From National to Subnational levels: environmental policies in Argentina's provinces. A case study of glacier protection in Santa Cruz and Tierra del Fuego (2010.2020)*

## **María Paula Lucero**

Licenciada en Ciencia Política (UNSAM), Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), Maestrando en Ambiente y Desarrollo Sustentable (UNQ).  
mpaulalucero94@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

6.8.20

## **Fecha de aceptación:**

7.1.21

## **Resumen**

El presente trabajo indaga los factores que inciden en la implementación de una política ambiental nacional, como lo es el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial” en el nivel subnacional, en dos provincias argentinas en las que entra en tensión con el desarrollo una actividad económica que amenazaría su cumplimiento: la megaminería, y ante la cual responden de forma contraria: impulsándola (Santa Cruz) y prohibiéndola (Tierra del Fuego). Se argumenta aquí que dichos factores son la trayectoria en políticas ambientales y la autonomía y capacidad del estado provincial. El artículo se desarrolla de acuerdo a una estrategia de triangulación metodológica, con análisis de datos cualitativos, cuantitativos y diversas fuentes.

**Palabras clave:** política ambiental - capacidad estatal - trayectoria de políticas públicas - ley de glaciares - megaminería.

**Abstract**

*This paper point to institutional factors intervening in the implementation of the Environmental Policy Act “Regime of Minimum Standards for the Preservation of Glaciers and the Periglacial Environment” in two argentine provinces in which said Act comes into tension with the development of open pit mining, to which they respond to the contrary form: propelling it (Santa Cruz), or banning it (Tierra del Fuego). It is argued here that the intervening factors are the trajectory in environmental policies and the autonomy and capacity of the sub-national State. Our discussion is developed through a theoretical-methodological strategy of triangulation, with an analysis of qualitative and quantitative data and various sources.*

**Key-words:** environmental policy - state capacities - path-dependence - glacier act - open pit mining

## Introducción

En las últimas décadas, en un escenario de crisis del modelo neoliberal, emergencia de “gobiernos progresistas” y creciente demanda internacional de materias primas, Argentina orientó su economía a la exportación de recursos naturales. La consolidación de este modelo económico “neoextractivista”, caracterizado por la sobreexplotación de recursos naturales (en su mayoría no renovables) y un rol activo del Estado (Gudynas 2012) implicó modificaciones en el marco jurídico y regulatorio con el fin de garantizar derechos y beneficios a las corporaciones transnacionales (Svampa y Antonelli 2010).

La megaminería a cielo abierto –la actividad extractiva que consiste en la extracción de metales escasos que solo puede efectuarse mediante voladuras de montañas y utilización de sustancias químicas (cianuro, mercurio, ácido u otras)– se instaló en el país en la década de los noventa, mediante transformaciones legales e institucionales que posibilitaron su desarrollo, tales como la reforma del Código de Minería; la sanción del Régimen

de Inversiones Mineras (Ley 24.196/1993); el Acuerdo Federal Minero (1993); el Programa de Asistencia a la Minería Argentina (PASMA); el Tratado de Integración y Complementación Minera firmado con Chile (1996), entre otras. Los sucesivos gobiernos le han otorgado continuidad a dichas políticas, como lo evidencia el Plan Minero Nacional (2004) que declara a la minería como “política de Estado”, el veto a la ley de glaciares (24.618/2008), la quita de retenciones a las exportaciones mineras (2018), entre otras medidas orientadas al fomento de la actividad minera en el país.

Al ser el de Argentina un Estado federal, las decisiones respecto al territorio corresponden a los gobiernos subnacionales. La reforma constitucional de 1994, al reconocer el dominio provincial sobre los recursos naturales existentes en su territorio (artículo 124), otorgó a las provincias la facultad de regular las actividades llevadas a cabo en su jurisdicción. Esto permitió que, pese a la continuidad de las políticas orientadas a promover el desarrollo de la minería a cielo abierto a nivel nacional, en el nivel provincial comenzaron a sancionarse desde el año 2003 legislaciones que, contrariamente a dichas políticas, prohíben y/o regulan la actividad. Así, al tiempo que aumentan las garantías y los emprendimientos mineros, también aumentan las resistencias y marcos legales que los prohíben.

Es en este escenario en el que se sanciona, luego de haber sido vetada, la ley de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (26.639/2010, Boletín Oficial del 28/10/2010), conocida como “Ley de Glaciares”, “con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos” (art.1). Esta norma prohíbe el desarrollo de emprendimientos mineros e hidrocarburíferos en el ambiente glaciar y periglacial (art.6).<sup>1</sup> Al ser una ley nacional de presupuestos mínimos, su aplicación debe ser uniforme en todo el territorio nacional. Sin embargo, no todas las provincias que integran el área comprendida en la ley han cumplido con las obligaciones allí establecidas. Así, si bien existen provincias que llevaron adelante políticas orientadas a su cumplimiento, tales como la sanción de leyes provinciales de protección de glaciares (Jujuy, La Rioja, San Juan, Salta y Tierra del Fuego), establecimiento de áreas naturales protegidas en zona de glaciares, etc., existen provincias que, contrario a la ley, continuaron impulsando políticas y actividades que amenazan la preservación de sus glaciares y reservas de agua.

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de cuáles son los factores que inciden en la correcta implementación y aplicación de una normativa ambiental de carácter nacional en el nivel subnacional. Con el fin de analizar las variables intervinientes, se realiza un análisis comparativo entre dos casos que presentan características similares y resultados opuestos. Las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego son las provincias que cuentan con mayor número de glaciares en sus territorios (García Silva, Jover y Nahas 2019). En cumplimiento con los principios ambientales nacionales Tierra del Fuego sancionó en 2011 la ley 853 que prohíbe la megaminería a cielo abierto en la provincia. Santa Cruz por su parte, a pesar de haber adherido a la “Ley de Glaciares” (3123/2010), ha

impulsado mediante diversas normativas el desarrollo de la actividad en su territorio, y cuenta en la actualidad con más de cinco emprendimientos mineros a gran escala (Cerro Vanguardia, Manantial Espejo, San José-Huevos Verdes, Mina Martha, Lomada de Leiva) que amenazan el efectivo cumplimiento de la normativa nacional. Es por ello que resulta relevante analizar ambos casos con el fin de dar cuenta de las tensiones existentes entre ambos niveles de gobierno en la aplicación de una ley nacional del ambiente en un país federal. Se argumenta aquí que los factores que inciden en la misma son: la trayectoria en políticas ambientales de cada nivel subnacional y su grado de autonomía y capacidad.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. Seguido de esta introducción, se presenta un estado de la cuestión que da cuenta de los factores que, según la literatura sobre políticas públicas, federalismo y ambiente, intervienen en la implementación de políticas nacionales. Luego, con el fin de analizar las variables extraídas de la literatura mediante una triangulación metodológica que consiste en la utilización de datos cuantitativos, cualitativos y diversas fuentes, se describe el contexto de sanción de la “Ley de Glaciares” y se estudian los casos en estudio desde la sanción de la ley hasta la actualidad (2010-2020) con el fin de analizar las implicancias de la ley durante un periodo extenso. Para finalizar, se esbozan las conclusiones y los principales hallazgos de la investigación.

### **Políticas públicas y federalismo ambiental: Un estado de la cuestión sobre los factores intervinientes**

En los sistemas federales la descentralización administrativa, política y fiscal en al menos dos niveles de gobierno (central y subnacional) requiere de la coordinación para la implementación de políticas públicas nacionales. Esto suele presentar ciertos obstáculos producto de las tensiones existentes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Argentina se ha caracterizado por ser un país federal con una tendencia hacia la centralización, lo que le otorga al gobierno nacional un lugar privilegiado en la toma de decisiones. La problemática ambiental, por las características que presenta, traspasa las fronteras político-administrativas, por lo que las políticas ambientales requieren de la coordinación inter-jurisdiccional entre las unidades subnacionales y el gobierno central (Gutiérrez 2017; Langbehn 2017). En ese sentido, desde la década de los noventa determinadas políticas, tales como la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA 1990), el Pacto Federal Ambiental (1993), la reforma constitucional de 1994, y la Ley General del Ambiente (25.675/2002) se han orientado a consolidar el incipiente “federalismo ambiental” argentino.

Según cierta literatura predominante, hay determinados elementos que condicionarían las políticas públicas nacionales en sistemas federales de gobierno. Con el objetivo de identificar cuáles son los factores que inciden en el desarrollo e implementación de una política ambiental nacional, se presenta un estado de la cuestión que, mediante

una revisión bibliográfica sobre políticas públicas y federalismo, busca dar cuenta de los principales ejes tenidos en cuenta por la literatura. Además, se analiza la bibliografía centrada en el estudio del federalismo ambiental y leyes de presupuestos mínimos, principalmente la ley bajo estudio, prestando especial atención al rol de cada uno de los actores allí presentes (Estado, gobiernos provinciales, sociedad). A partir de dicha literatura, el estado de la cuestión se organiza en dos ejes que contienen los factores explicativos en los que hacen hincapié los diferentes autores. Estos ejes son: políticas públicas nacionales en sistemas federales y política y federalismo ambiental. En cada uno de ellos se pueden encontrar diferentes respuestas a la pregunta sobre los factores que inciden en la implementación de políticas nacionales en países federales. Cabe tener presente que la distinción es de tipo analítica; es esperable que algunos autores combinen elementos explicativos de los diferentes enfoques. Se argumenta aquí que los factores que inciden en la implementación de la Ley de Glaciares son: la autonomía y capacidad de los estados subnacionales y la trayectoria provincial en políticas ambientales.

### **Políticas públicas nacionales en sistemas federales**

Según la literatura hay determinados factores que incidirían en la implementación homogénea de políticas públicas en todo el territorio nacional. Dichos factores son: la coordinación interjurisdiccional, la autonomía subnacional y las relaciones intergubernamentales (formales e informales).

En cuanto al primer factor, la coordinación interjurisdiccional refiere a “la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad del gobierno (...) dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como en la conexión con actores sociales no gubernamentales y entidades de carácter internacional” (Covarrubias Moreno 2007: 4). Así, la coordinación implica la colaboración de los distintos actores y niveles de gobierno intra e intergubernamentalmente (tanto en un mismo nivel como entre diferentes niveles) implicados en una política pública, sin que ello implique la pérdida de su autonomía. Según Lerda, Acquatella y Gómez (citado en Rezk 2005: 11), la coordinación incluye tres dimensiones: la integración de directrices, objetivos y restricciones derivadas de la política nacional; la coherencia, reflejada en el grado en que las políticas gubernamentales interactúan lógicamente y consistentemente; y la coordinación, que implica la existencia de mecanismos operativos para compartir el acceso a recursos, información, acciones, expectativas y costos.

En los sistemas federales las relaciones de poder entre el Estado nacional y los subnacionales obedecen a una lógica de desigualdad y poder piramidal, lo que complejiza las relaciones intergubernamentales haciendo necesaria la utilización de mecanismos de control

y de coordinación entre los niveles de gobierno (Abrucio y Franzece 2010). Así, en la medida en que los niveles presentan condiciones desiguales, la coordinación resulta esencial para democratizar el proceso y lograr metas que no podrían alcanzar individualmente. En ese sentido Pierson (1995: 142) afirma:

*En los sistemas federales, las autoridades a nivel central coexisten con autoridades y “unidades constituyentes” de la federación, territorialmente distintas. Porque los funcionarios del gobierno en ambos niveles son parte del mismo sistema parcialmente autónomo, sus iniciativas de política social son altamente interdependientes, pero a menudo modestamente coordinadas. Pueden competir entre sí, perseguir proyectos independientes que funcionan con propósitos cruzados, o cooperar para lograr fines que no podrían obtener solos”*  
(traducción propia).

Ello sumado a que, como afirma Covarrubias Moreno (2007) la gran mayoría de los problemas en los países federales suelen ser transversales en la medida en que sobrepasan las fronteras jurisdiccionales establecidas, por lo que su solución depende de la coordinación de diferentes niveles de gobierno, siendo la misma un factor determinante en la viabilidad de las políticas públicas. Cuando son los estados los que ponen en práctica las políticas generadas a escala nacional, con directrices y asignación de tareas, se presentan diferentes retos de participación, dirección y suficiencia de recursos para llevar a cabo la misión y dar respuesta a la problemática social, lo que convierte a la coordinación en una instancia de encuentro y colaboración, sin que ello amenace la autonomía subnacional (Hidalgo-Hardeman 1995).

Así, la importancia de la coordinación en la implementación de políticas nacionales se explica por las limitadas atribuciones y recursos que presentan los diferentes niveles de gobierno que los vuelve mutuamente dependientes de la coordinación y cooperación para lograr la eficacia, y evitar la duplicación de esfuerzos, recursos, y la implementación de políticas con impactos desiguales (Covarrubias Moreno 2007). Ello, dado que los estados federales si bien están autorizados a implementar políticas y programas (salud, educación, ambiente, etc.) no están obligados constitucionalmente a hacerlo, lo cual suele generar efectos negativos (desigualdad territorial, provisión ineficaz de servicios, etc.) por la no coordinación de sus políticas (Arretche 2004: 22). Por tal motivo, el carácter dual (Cabreró Mendoza, Flamand Gómez, Santizo Rodall y Vega Godínez 1997: 337) de las políticas públicas en los sistemas federales implica la intervención del Estado como elemento central para garantizar la homogeneización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad, al tiempo que la descentralización le otorga al nivel subnacional las facultades para decidir sobre su implementación.

Además, en la medida en que en la misma intervienen diversos actores con poder de decisión y niveles de gobierno con intereses que pueden ser antagónicos, la coordinación interjurisdiccional se vería así condicionada por determinados factores tales como la multiplicidad de actores con intereses y agenda diferentes, fragmentación política, territorial y jurisdiccional, tensión entre estado-sociedad, entre otros.

En cuanto al segundo factor determinante, la autonomía es entendida como “el poder del Estado de definir *sin interferencias* su propia agenda de preferencias” (Mazzuca 2012: 547). La misma refiere a la independencia y capacidad de los estados para poseer y gestionar recursos y asuntos relativos al gobierno y administración propios sin verse condicionados, política o económicamente, por el estado central, estados subnacionales o actores con poder de veto (Coscolluela Montaner 1998).

Los estados federales, al distribuir el poder y dotar de autonomía a todas las unidades de gobierno que lo constituyen, posibilitan que los estados subnacionales actúen sin requerir de la intervención de otro. No obstante, dado que los estados subnacionales presentan diferentes características políticas, económicas y sociales, su autonomía respecto a las transferencias fiscales provenientes del estado nacional y/o hacia capitales privados o actores con poder de veto variaría según las características estructurales presentes en cada unidad subnacional. Como afirma Leiras (2013: 45) el juego de poderes entre los niveles de gobierno y el grado de autonomía/independencia de los mismos incidirían en el posicionamiento de estos en favor (o no) de políticas nacionales que pueden ser contrarias a sus intereses locales, en la medida en que “la orientación general de las políticas varía de acuerdo con las preferencias presidenciales porque los representantes de las provincias ceden su capacidad de influir sobre ellas a cambio de los recursos que puede transferirles el gobierno nacional”. Así, los estados provinciales que cuenten con mayor independencia económica y autonomía política estarían menos condicionados a actuar en sintonía con el estado nacional, cuando sea contraria a su propia agenda e intereses, en la medida en que no dependerían de las transferencias de recursos nacionales. En ese sentido Covarrubias Moreno (2007) argumenta que la forma en que se distribuyen las competencias en los sistemas pone en tensión la autonomía de los estados subnacionales, en la medida en que esta se encuentra condicionada por la forma en la que dicha distribución de competencias se lleva a cabo entre el estado federal y los subniveles; así “las propias fórmulas seguidas en la redistribución de competencias aumentan la mutua dependencia, generando situaciones en las que los niveles de gobierno implicados en una determinada área de política no poseen poderes plenos” (Covarrubias Moreno 2007:4).

La autonomía de los estados subnacionales incide no sólo en los gobiernos sino también en el plano social, en la medida en que, como argumentan diversos autores, en los estados federales la participación política y social puede llegar a ser mayor que en los estados centralizados (Jordana 2002), lo que puede favorecer la participación de la

comunidad local en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Como afirma Jordana (apud Covarrubias Moreno 2007:12) “la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorializada”. Además, como se ha mencionado, los gobiernos provinciales a pesar de su autonomía política suelen ser económicamente dependientes del gobierno central, lo que puede contribuir a volverlos dependientes políticamente.

En cuanto al tercer factor, las relaciones intergubernamentales (RIGs), estas refieren al “establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación, y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana 2002:8). El sistema federal descentralizado, por las características que presenta, depende de procesos intergubernamentales de decisión conjunta. En la actualidad, diversas transformaciones sucedidas en el estado central, como la intervención de nuevos actores (sociales, económicos, etc.) en la esfera pública, contribuyeron a su consolidación como “marco de referencia de la acción política y social”. Lo que ha incentivado el surgimiento de nuevas formas de relación y coordinación entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, varios autores (Riker 1964; Stepan 1999; Arretche 2004) sostienen que en la medida en que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a nivel federal inciden en la forma en la que se distribuye y se asignan las políticas de cada jurisdicción subnacional, las características que presenten estas relaciones intergubernamentales en cada estado incidirían en la capacidad de estos para coordinar políticas nacionales. Así, en la medida en que en un sistema federal existen ciertas “funciones compartidas” entre los distintos niveles de gobierno, las relaciones intergubernamentales tienen un rol determinante en las políticas nacionales (Agranoff y McGuire 2000: 86). No obstante, para que ello ocurra las RIGs requieren de un desarrollo institucional que dé repuesta al proceso de descentralización (Jordana 2002). Así, tanto las políticas nacionales como las locales variarían de acuerdo a las diferentes relaciones que cada uno de esos estados subnacionales presenten con respecto al Ejecutivo nacional. La forma en la que están estructuradas las RIGs y los arreglos institucionales sobre las distintas políticas afectaría además a las posibles estrategias de coordinación vertical de políticas nacionales (Arretche 2004: 22).

Dentro de estas relaciones intergubernamentales, la relación estado-sociedad tiene un rol central. Como afirma Mayntz (apud Covarrubias Moreno 2007:7), “En las redes de políticas, el estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y (...) produce[n] un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia”. Si bien en la elaboración de una política pública los administradores, políticos y funcionarios públicos suelen ser los actores centrales, también pueden desempeñar un papel importante actores de la esfera social, como organizaciones civiles y empresariales, sindicatos, población destinataria de la política, entre otros. Ello se ve condicionado por las características que presente el sistema

político subnacional, en la medida en que es esperable que si es democrático y plural sus sociedades civiles serán más participativas en las políticas públicas (Favela 2010:121).

## **Políticas ambientales nacionales y federalismo ambiental**

En cuanto al segundo eje, aquí se presentan los factores que, según la literatura, dan cuenta de la implementación de políticas públicas ambientales y legislaciones nacionales de presupuestos mínimos. Se observa que la literatura sobre política ambiental presenta factores pertenecientes al primer eje que incidirían sobre la correcta implementación de las políticas. Así, tanto la coordinación interjurisdiccional, la autonomía subnacional y las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes en las políticas nacionales de preservación ambiental, además de las tensiones entre ambos niveles de gobierno, propias del federalismo y los condicionantes estructurales de cada unidad subnacional que intervendrían en su sanción y correcta aplicación.

Los problemas ambientales al ser de naturaleza transversal requieren de respuestas interjurisdiccionales, por lo que dependen de la coordinación de las distintas unidades de gobierno incluidas en la problemática. En el federalismo ambiental argentino existen distintos organismos que permiten la participación y cooperación de los niveles de gobierno, entre los que se destacan dos. El primero es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que, luego de la sanción de la ley General del Ambiente, se constituye como elemento central del “Sistema Ambiental Federal”, encargado de la coordinación interjurisdiccional del ordenamiento ambiental, y que funciona como instancia de encuentro interjurisdiccional en el cual, a pesar de que el estado nacional tiene un rol central, permite a las provincias la distribución de recursos y toma de decisiones (Rey 2013). El segundo es el mecanismo de ordenamiento de las normas de presupuestos mínimos reglamentado por las provincias a los efectos de la aplicación efectiva de las mismas.

La descentralización de las políticas ambientales implica que corresponde a las unidades subnacionales llevar adelante el desarrollo de las políticas nacionales en sus territorios. Ello, en la medida en que son los estados subnacionales los encargados de su aplicación y quienes tienen el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio. Así, para su implementación, la coordinación requiere de relaciones interjurisdiccionales tanto horizontales (entre un mismo nivel de gobierno) como verticales (entre los estados subnacionales y el estado central). En la coordinación vertical, hay una estructura jerárquica de gobierno en la cual el estado central puede ejercer su autoridad sobre los estados subnacionales. En cambio, la coordinación horizontal, no responde a jerarquías desiguales de poder y suele involucrar a agencias estatales, tomadores de decisiones, actores no gubernamentales, etc., entre los que pueden gestarse tanto mecanismos de regulación como instrumentos de ayuda y de control mutuo.

No obstante estas relaciones al darse mayormente de manera informal por no estar institucionalizadas y reguladas en las leyes y políticas, suelen ser proclives a disminuir las exigencias y controles recíprocos exigidos en las políticas nacionales. Al quedar reducidas a la voluntad de las provincias, la coordinación puede presentar altas probabilidades de generar un gradualismo que resulte negativo para la preservación del ambiente, privilegiando inversiones y emprendimientos económicos a fin a los intereses de los gobiernos provinciales, en detrimento de principios ambientales y sociales (Langbehn 2017). Por lo tanto, la distribución de competencias entre nación y provincia, teniendo en cuenta que los mecanismos de coordinación alcanzados suelen responder a acuerdos (formales o informales) logrados en el contexto de la discusión de la política entre ambos niveles de gobierno, da cuenta de la importancia de contar con mecanismos de coordinación y división de competencias establecidos formalmente que regulen y garanticen la coordinación y cumplimiento de responsabilidades de cada nivel y sean propios de cada política ambiental contemplando las particularidades de la misma.

Respecto a la tensión entre niveles de gobierno, como se mencionó anteriormente, la relación político-institucional entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales se caracteriza por presentar una alta conflictividad por intereses contrapuestos. La tendencia hacia la centralización, característica del sistema federal argentino, contribuye a aumentar dicha tensión. La poca posibilidad de decisión e incluso la no-participación del gobierno subnacional tanto en la formulación como en la implementación y coordinación de las políticas ambientales nacionales se manifiesta en la negación del mismo ante lo que consideran una “intromisión nacional” en su autonomía (Rezk 2005). Es por ello por lo que la “defensa” de la autonomía provincial sobre sus recursos naturales se constituye como el factor central en la discusión e implementación de las legislaciones y políticas ambientales. Lo que contribuye a aumentar las distancias entre la normativa nacional y la subnacional (Rezk 2005; Gutiérrez 2017) en la medida en que las provincias que vieran amenazados sus intereses por la ley/política a aplicar, suelen oponerse argumentando que la misma amenaza su propia autonomía.

Por su parte, la relación entre actores estatales y sociedad presenta tensiones producto de los intereses contrapuestos que estos presentan. Ello dado que son los actores sociales quienes protagonizan las demandas por incluir el ambiente en la agenda pública y de gobierno, ante la cual el estado debe responder. Como afirma Gutiérrez (2017), las tensiones entre los niveles de gobierno inciden en la capacidad de las organizaciones sociales de imponer su agenda ambiental en la medida en que estas logren tejer alianzas con actores estatales a favor de la política/legislación ambiental. Así “la posibilidad de incidir en la aplicación de la legislación ambiental depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales «aprovechan» las tensiones interburocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental” (Gutiérrez 2017: 289).

En el caso de la ley en estudio, se observa que la intensa participación de la sociedad civil y su acercamiento a distintos actores políticos, principalmente luego del veto del poder ejecutivo, tuvieron un rol central para lograr su sanción. En ese sentido, si bien sería esperable que a nivel subnacional la ciudadanía tenga mayor posibilidad de participación y de visibilizar su agenda, hay determinados factores político-institucionales propios del federalismo argentino que limitan su representación, tales como el poder legislativo con primacía de cúpulas partidarias nacionales, la “desproporcionalidad territorial”,<sup>2</sup> entre otros que resultan negativos para nacionalizar agenda y demandas subnacionales (Rezk 2005). No obstante, ante estas tensiones entre el estado y la sociedad, existen en Argentina organismos nacionales de control (Poder Judicial, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación, etc.) que han actuado exigiendo al estado nacional el cumplimiento y aplicación de leyes ambientales (Gutiérrez 2017).

Como afirman Schucking (1985) y Langbehn (2017), los condicionantes estructurales, tales como el escenario político y socioeconómico, y las diferencias entre los gobiernos subnacionales sobre el bien/recurso natural, inciden en la implementación de las políticas públicas.<sup>3</sup> Ello debido a que las diferencias entre las unidades de gobierno, como la desigualdad de competencias y recursos presentes en la mayoría de los países federales, pueden obstaculizar y condicionar la homogeneización de las políticas. Uno de los inconvenientes está relacionado con las diferencias económicas que pueden incentivar una competencia entre jurisdicciones para atraer, mediante regulaciones ambientales más laxas, inversión contaminante (Hernández Trillo 2015) y por la desigual dotación/asignación de recursos. Por lo tanto, las responsabilidades asignadas por la legislación y/o política ambiental deben ser acordes a las posibilidades/fortalezas de cada estado, para asegurar su efectivo cumplimiento. Por lo que la forma en la que la política/legislación establezca para su financiamiento será central para su resultado. Así, la homogeneización de una política nacional en todo el territorio nacional presenta dos limitaciones producto de estas tensiones estatales entre el nivel nacional y subnacional y entre las diferentes unidades que componen el nivel subnacional producto de las diferencias de cada una de ellas respecto al recurso/bien natural a preservar. En lo que respecta a la Ley de Glaciares, aquellas provincias que formen parte del ambiente glaciar o periglacial y no cuenten con emprendimientos mineros serán más proclives a implementar la ley sin modificar su calidad, debido a que la misma no afectaría sus intereses económicos.

### **Ley de glaciares vs. megaminería**

Como ha podido observarse, el desarrollo de las políticas nacionales en general y de preservación ambiental en particular presentan factores en común que inciden y tienen capacidad de condicionar su implementación. El sistema de gobierno federal incluye tanto una asimetría de poderes como una descentralización política y administrativa que, según la modalidad que asuma, resulta positiva (o no) para los gobiernos subnacionales

(Falleti 2006). Así, la naturaleza de este juego de fuerzas entre ambos niveles, con diferentes actores intervinientes (corporaciones privadas, actores transnacionales, como consecuencia de intereses contrapuestos y disputa de recursos y poder entre diferentes actores (organizaciones burocráticas, partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) condiciona el resultado de las políticas públicas.

La sanción de la ley 26.639/2010 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, conocida como Ley de Glaciares, se dio en un contexto de alta conflictividad política y social. Previo a dicha ley, el Congreso nacional sancionó la ley 26.148/2008, de preservación y conservación de glaciares, elaborada por la diputada Marta Maffei (Coalición Cívica-ARI) y aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso Nacional. La norma establecía “los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas” (art. 1) entendiéndose por glaciar a toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial y los cursos internos y superficiales de agua, y por ambiente periglacial el área de alta montaña con suelos congelados (art 2). A pesar de haber sido aprobada por unanimidad, la ley fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1.837/2008), argumentando que: “el establecimiento de presupuestos mínimos no puede limitarse a la absoluta prohibición de actividades, sino por el contrario fijar parámetros mínimos que las provincias deben asegurar”. Asimismo,

*Que la prohibición de actividades (...) podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, implicando la imposibilidad de desarrollar cualquier tipo de actividad u obra en zonas cordilleranas (...) la prohibición de la exploración y explotación minera o petrolífera (...) daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente.*

El veto fue intensamente rechazado por la sociedad civil (movimientos socioambientales, resistencias sociales a la minería, organizaciones ambientalistas, vecinos autoconvocados, etc.) y actores políticos/estatales (partidos políticos, diputados, senadores, etc.) tanto del oficialismo como de la oposición.

En ese escenario de confrontación y antagonismo ante quienes se oponían (gobernadores, ejecutivo nacional, lobby minero) y quienes demandaban su sanción, se consolidó una coalición formada por actores sociales y estatales que resultó positiva para impulsar el tratamiento de una nueva ley de protección. En el Congreso comenzaron a

tratarse dos proyectos de ley, uno en la Cámara de Senadores impulsado por el senador Daniel Filmus (FPV), entonces presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado, orientado a lograr el consenso entre quienes se opusieron a la ley vetada con el fin garantizar su voto, aunque con un alcance de definición, y por lo tanto alcance y protección de los recursos hídricos considerablemente menor. El otro proyecto fue elaborado en la Cámara de Diputados por el diputado Miguel Bonasso (PRD), que se asemejaba al proyecto elaborado por Maffei en su definición de ambiente glaciario y periglaciario. A partir de allí comenzó una intensa negociación y búsqueda de consenso entre ambos proyectos, conocido como “Acuerdo Bonasso-Filmus”. El proyecto resultante fue aprobado en Diputados con 129 votos a favor y 86 en contra. En el Senado la confrontación fue mayor con los legisladores de provincias con inversiones mineras que presionaban para evitar su sanción, allí se aprobó por 35 votos a favor y 33 en contra. En ambas Cámaras los bloques mayoritarios decretaron libertad de acción a sus integrantes y los votos a favor fueron tanto del oficialismo como de la oposición. La ley aprobada, a diferencia de la predecesora, fue promulgada por el Ejecutivo nacional. A nivel subnacional, diversas provincias con inversiones mineras (San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Santa Cruz) sancionaron antes de la aprobación de la ley nacional legislaciones provinciales de protección de glaciares con menos exigencias.

Es importante tener presente que el tratamiento de la ley de glaciares tiene lugar en un contexto de intensa movilización a nivel nacional y subnacional en oposición a la megaminería a cielo abierto. En el año 2008, cuando se sancionó la ley que luego fue vetada, siete provincias habían sancionado legislaciones provinciales de prohibición de la megaminería a cielo abierto, con gran protagonismo de la sociedad civil. En los debates en torno a la Ley de Glaciares se evidencia la postura del Ejecutivo nacional y los gobernadores de provincias con inversiones mineras de oponerse a la ley por considerarla negativa para el desarrollo económico, argumentando que impide el desarrollo de explotación minera e hidrocarbúrferas y atenta contra la autonomía provincial. Su veto provocó un pronunciado rechazo por parte de actores sociales y estatales que llevaron adelante intensas actividades de manifestación y visibilización con movilizaciones en todo el territorio nacional (No a la mina 2010). Así, fue esta alianza entre actores estatales provenientes del oficialismo y la oposición y actores sociales formados por resistencias sociales, vecinos autoconvocados y organizaciones ambientales, quienes tuvieron un rol protagónico en la sanción de la legislación de protección de glaciares.

La ley aprobada, implica la obligación de las provincias de cumplir con los presupuestos y obligaciones que se establecen en ella, pudiendo el gobierno nacional sancionar normativas que la complementen, sin que la modifiquen o contradigan (Rodríguez Salas 2011). Se ha observado que el motivo principal del rechazo a la Ley de Glaciares tiene que ver con que la misma prohíbe el desarrollo de actividades mineras en el ambiente glaciario y periglaciario. Por lo tanto, aquellas provincias que contaban con emprendimientos e inversiones mineras se posicionaron en contra de la misma y en ciertos casos sancionaron

normativas provinciales de protección con estándares significativamente menores a los establecidos en la legislación nacional, para continuar desarrollando la actividad.

En la sección siguiente se discuten en perspectiva comparativa los casos de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con el fin de analizar los factores que incidirían en los resultados opuestos del cumplimiento e implementación de la Ley de Glaciares en el nivel subnacional.

## **Santa Cruz y Tierra del Fuego en perspectiva comparada**

El sistema federal del Estado argentino se caracteriza por la desigualdad (de autonomía y capacidad, social, económica, política, etc.) entre las unidades de gobierno que lo componen, desigualdades que pueden condicionar la implementación homogénea de las políticas nacionales. La relevancia del estudio de la Ley de Glaciares a diez años de su sanción es que permite analizar la implementación de una política ambiental nacional en un sistema federal de gobierno.

Las provincias aquí analizadas presentan ciertas características en común. Ambas pertenecen a la Patagonia Austral argentina, caracterizada por ser un espacio periférico, con un entorno natural poco diversificado, pero significativamente potente y una densidad poblacional escasa (Schweitzer 2008). Sus recursos naturales, distribuidos desigualmente, son altamente valorados como centrales para el desarrollo local, aunque resultan ser crecientemente afectados por políticas y distintas actividades económicas que atentan contra su preservación (hidrocarburos, minerales, etc.). En lo que respecta a sus recursos hídricos, según el Inventario Nacional de Glaciares creado por la Ley de Glaciares (arts. 3, 4 y 5) estas provincias tienen la mayor extensión de glaciares del país: 3.421 km<sup>2</sup> en Santa Cruz y 2.736 en Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con un número de glaciares de 2.420 en la primera, y 1.333 en la segunda (García Silva, Jover y Nahas 2019). Sus reservas estratégicas de agua corresponden a diversos tipos de glaciares (de hielo, de montaña, de nieve permanente, de valle, entre otros) que en ellas se encuentran.<sup>4</sup>

Estas provincias respondieron a la ley nacional de manera opuesta. La provincia de Tierra del Fuego sancionó, luego de la aprobación de la Ley de Glaciares, la ley provincial 853/2011 que, basándose en la Ley General del Ambiente (25.675/2002) y la ley provincial de Medio Ambiente (55/1992), prohíbe la megaminería, sumada a otras normativas orientadas a la preservación del ambiente y los recursos hídricos. Santa Cruz adoptó una posición inversa: en paralelo al debate en el Congreso Nacional y antes de la aprobación de la Ley, sancionó la ley provincial de protección de glaciares (3.123/2010), con estándares de protección significativamente menores a los establecidos en la ley nacional, y con una definición de ambiente glaciar menos abarcativa que la utilizada en

la ley nacional vetada, que no representa una amenaza para las inversiones y emprendimientos mineros existentes en el territorio. A la vez, la provincia llevó adelante diversas políticas y normativas legales para impulsar el desarrollo minero en el territorio, como lo evidencia la Ley 24.065, y los proyectos mineros adjudicados luego de la ley 3.123, como Don Nicolás (Diario Jornada 2017) y Cerro Moro (Tiempo Sur 2018).

Ambas provincias presentan ciertas características en común, con diferencias significativas en lo que respecta a su sistema político, al sistema de transferencias fiscales y a la relación estado nacional-subnacional y estado-sociedad.

En cuanto a indicadores estructurales socioeconómicos (Cuadro 1) ambas provincias presentaban, según datos del último censo (INDEC, 2010), una densidad poblacional similar al resto de las provincias patagónicas que han sido recientemente pobladas, siendo Tierra del Fuego la provincia con menor densidad y cantidad de habitantes. En cuanto a sus indicadores socioeconómicos, se observa que la tasa de empleo y desempleo es muy similar, con una diferencia del 1.4 puntos porcentuales del desempleo que resulta mayor en Tierra del Fuego. En cuanto a su composición, se evidencia que el empleo privado en Tierra del Fuego es significativamente mayor que el empleo público, mientras que en Santa Cruz la diferencia entre ambos (47.2%) es menor. Pobreza e indigencia son menores en Tierra del Fuego que en Santa Cruz.

**Cuadro 1.** Indicadores sociodemográficos

	Población	Densidad	Empleo (*)			Desempleo	Pobreza	Indigencia
			Tasa	Público	Privado			
<b>Santa Cruz</b>	329.499	1,4	42,1	138,5	185,7	5,5	13,4	2,8
<b>TDF</b>	156.509	0,2	41,9	113,5	253,7	6,9	9,7	2,1

**Fuente:** Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda. (\*): Los datos son medidos cada mil habitantes y corresponden al año de sanción de la ley nacional (2010).

En el Cuadro 2 se aprecia la participación porcentual del Producto Bruto Geográfico (PBG) patagónico en el nacional, y de las provincias analizadas en éste y en el regional, y en el total de exportaciones.

**Cuadro 2.** Participación en el producto y las exportaciones

	PBG		Exportación	
	% Nación	% Región	Miles \$a	% Nación
<b>Santa Cruz</b>	1,6	17,7	2055,3	3,6
<b>TDF</b>	0,6	7,3	142,5	0,2

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (2010-2017).

En términos comparativos el PBG de Tierra del Fuego se presenta más diversificado que el de Santa Cruz, con fuerte peso de actividades ligadas al sector servicios e industriales. En 2007 el PBG de Tierra del Fuego se conforma de 43,9% de sector terciario, 35,0 % secundario, y 21,1% del sector primario, lo que da cuenta de una provincia diversificada, con un rol central de actividades ligadas al servicio (tercer sector), donde se destaca el turismo, además de actividades industriales y manufacturas (Ministerio de Hacienda 2017). En Santa Cruz, el mismo se compone de un 46% de actividades pertenecientes al sector terciario, 36 % primario y 19% secundario, lo que da cuenta de una economía con un sistema industrial/manufacturero menor, con un importante porcentaje de su PBG basado en la comercialización de materias primas (Ministerio de Hacienda 2018). Aunque en ambas provincias destacan las actividades del tercer sector, en Tierra del Fuego hay una participación importante del sector industrial/manufacturero, mientras en Santa Cruz lo hacen las actividades ligadas a la explotación de recursos naturales.

En materia de exportaciones (periodo 2010-2017) se registra una marcada diferencia entre los destinos y los principales bienes exportables. La economía de Santa Cruz se encuentra más orientada a la exportación, siendo Suiza y Estados Unidos sus principales destinos exportables. La contribución de Tierra de Fuego en este rubro es considerablemente menor, y orientada sobre todo hacia Brasil y Estados Unidos. La provincia representa en las exportaciones nacionales un 3,4% más que Tierra del Fuego; las ventas externas de ésta se dirigen hacia Brasil y Estados Unidos. La composición de estas exportaciones se corresponde en grandes rasgos con la conformación del PBG. Los principales bienes exportables de Santa Cruz son minerales, hidrocarburos y productos de la pesca. El oro representa el 53,6 % de su exportación total, seguida de langostinos (18%), plata en bruto (7,5 %) y petróleo crudo (7,3%) (Ministerio de Hacienda 2018). Es decir sus principales productos de exportación consisten en minerales metalíferos que se extraen mediante la minería a cielo abierto. El principal bien exportable de Tierra del Fuego son los productos de la pesca (merluza, carne de pescado y moluscos dan cuenta de dos tercios del total) y autopartes (12,4%). Se observa que los principales bienes exportables de Santa Cruz son los minerales metalíferos, los cuales se extraen mediante la minería a cielo abierto. En Tierra del fuego, en cambio, sus principales bienes exportables pertenecen a la actividad pesquera e industrial.

Estas variables no dan cuenta por sí solas de los factores que condicionan la implementación de la ley de protección de glaciares, pero contribuyen a caracterizar la matriz socioeconómica y productiva de ambas provincias, lo que resulta positivo para analizar cómo cada uno de estos indicadores están presentes en los condicionamientos estructurales que cada provincia presenta y que pueden limitar su implementación. Así, se observa cómo las características que presenta Santa Cruz son concordantes con la negativa de la provincia hacia la ley de protección de glaciares por considerarla negativa al desarrollo económico provincial, en la medida en que la explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minerales metalíferos) tiene un rol central en la economía provincial. Tierra del Fuego en cambio, al no tener

dependencia de estos recursos en su economía local resultó más proclive a implementar la ley y sancionar una legislación que prohíbe la megaminería a cielo abierto en el territorio provincial. Ello, porque el desarrollo de las actividades mineras podría amenazar a sus principales economías, como la pesquera y el turismo. Por lo que, podría argumentarse que cuanto más independientes sean las economías provinciales de los ingresos provenientes de actividad minera, más proclives serán a implementar la legislación de protección de glaciares.

Estos condicionantes estructurales, además, repercutirían en la relación estado nacional-subnacional y en la autonomía de las provincias respecto del estado nacional. Así, las provincias que tengan mayor autonomía política y económica, como un gobierno con recursos propios que no dependa de los ingresos transferidos por Nación o de distinto signo político que el Poder Ejecutivo Nacional, resultarían más propensas a legislar a favor de la ley que les permita llevar a delante su propia agenda respecto al ambiente el y desarrollo, aunque resulte contraria a la postura del estado nacional.

En ese sentido, el Cuadro 3 muestra que aunque Santa Cruz presenta un porcentaje de ingresos propios superior a los que percibe de Nación, lo que podría suponer que su dependencia económica a las transferencias fiscales es menor, sus ingresos totales se componen en un 21,5% de regalías mineras e hidrocarburíferas, las cuales son recaudadas y distribuidas por el estado nacional. Tierra del Fuego en cambio, si bien presenta un porcentaje mayor de participación de los ingresos nacionales (46,1%) muestra una dependencia de las regalías menor a la de Santa Cruz. Por tanto, la provincia de Tierra del Fuego, al no depender de las regalías mineras e hidrocarburíferas en su economía provincial, sería más proclive a implementar la ley dado que esta no tendría grandes consecuencias en sus ingresos propios, a diferencia de Santa Cruz cuya economía, como se ha observado, se orienta a la explotación de recursos naturales para su exportación, siendo el oro el elemento exportable mayor y con regalías elevadas.

### Cuadro 3. Indicadores fiscales

	Santa Cruz		Tierra del Fuego	
	\$ millones	%	\$ millones	%
<b>Ingresos propios \$ millones</b>	15.085	60,4	9.513	53,9
<b>Ingresos de nación</b>	9.910	39,6	8.123	46,1
<b>Regalías</b>	5.376	21,5	1.025	5,8
<b>Recursos tributarios propios (%)</b>	19,2		20,2	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda para el año 2016.

Además de estos factores socioeconómicos y fiscales, las características políticas (nivel de democracia, pluralidad, competitividad electoral, etc.) que presenta cada unidad subnacional

podría influir en su autonomía y, en consecuencia, en la capacidad de las provinciales que actúan de forma contraria al estado nacional. Santa Cruz era gobernada por el oficialista Daniel Peralta (Alianza Frente Para la Victoria Santacruceña), alineado con el gobierno nacional, y Tierra del Fuego por Fabiana Ríos (CCARI) de oposición al gobierno nacional.

Por lo tanto, en lo que respecta a la autonomía, se observa que el grado de independencia y autonomía política y económica que los estados provinciales presenten respecto a la megaminería y al estado nacional sería un factor que incidiría en la implementación de la legislación nacional de protección ambiental. Es decir los condicionamientos estructurales de cada unidad subnacional repercutirían sobre su autonomía. La provincia de Tierra del Fuego que cuenta con una menor centralidad de las regalías y actividades primarias y un gobierno que, al momento de sanción de la ley, era oposición del gobierno nacional, se mostró más proclive a implementar la ley y sancionar una normativa que prohíbe la actividad minera. Santa Cruz, que cuenta con una economía con alta dependencia de la explotación de minerales metálicos y regalías, y un gobierno oficialista, se posicionó en contra de una ley de protección que prohíba las actividades mineras e hidrocarburíferas en línea con el ejecutivo nacional.

En cuanto a la coordinación interjurisdiccional, establecida por la literatura como un elemento central en la implementación de políticas nacionales, se observa que la letra de la Ley de Glaciares no prevé mecanismos que reglamenten la coordinación entre niveles. Ello, teniendo en cuenta que, como se ha señalado, existen provincias en las que las actividades mineras son centrales para su economía, y sus intereses se orientan a su desarrollo. Por lo tanto, en la medida en que la ley no establezca mecanismos de coordinación obligatorios, estas provincias se verán más reticentes a aceptar la coordinación y el control mutuo, y se encontrarán más orientadas a actuar con base en intereses económicos propios. Así, la ley establece que tanto los estudios de impacto ambiental (art.7) como la autoridad competente, dependen exclusivamente de cada jurisdicción (art.8), sin definir mecanismos de control y/o sanción a los gobiernos subnacionales que no cumplan con la misma.

Lo mismo sucede respecto a las relaciones intergubernamentales, dado que en Argentina las mismas no se encuentran reglamentadas y ocurren en su mayoría de manera informal. Estas incluyen tanto las relaciones interestatales, es decir entre los diferentes niveles de estado, horizontal y verticalmente, y las relaciones estado-sociedad. En cuanto a las primeras, en las mismas se encuentran presentes los obstáculos que limitan la coordinación interjurisdiccional. Respecto a las segundas, se observa que el desarrollo de la Ley de Glaciares se caracteriza por una alta tensión entre ambas esferas y una creciente conflictividad social producto de los intereses contrapuestos entre los actores presentes. Mientras el estado nacional en conjunto con ciertos gobernadores provinciales, en su mayoría de provincias con inversiones mineras, se posicionaron en contra de la ley de glaciares, un amplio sector de la sociedad civil se manifestó en contra de la minería a cielo abierto en sus territorios y a favor de las legislaciones provinciales de prohibición y de la ley nacional de protección

de glaciares como fuente estratégica de recursos hídricos. En ese sentido, la alianza de los actores sociales con actores estatales en defensa de la ley de glaciares con diferentes acciones en conjunto fue central para poner nuevamente la protección de glaciares en la agenda pública e incidir en su sanción (Isla Raffaele 2016).

No obstante, las tensiones existentes entre los actores en distintos niveles de gobierno producto de diferentes intereses opera limitando su correcta implementación. Luego de su sanción, la Ley de Glaciares continua aún hoy sufriendo presiones desde ciertos gobiernos provinciales y el sector minero. Dos provincias con emprendimientos mineros presentaron demandas impulsadas por la empresa Barrick Gold en San Juan y la Cámara Minera en Jujuy contra el Estado Nacional. Los poderes judiciales suspendieron la aplicación de la norma en esas jurisdicciones, argumentando que la ley era inconstitucional, porque ponía en riesgo la autonomía provincial y la continuidad de los emprendimientos, comprometiendo el desarrollo económico de esas provincias. En 2012 y en 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó las medidas cautelares que impedían la plena vigencia de la Ley (Isla Raffaele 2016). Así, la existencia de instancias de apelación y organismos nacionales de control, como la Corte Suprema de Justicia, que exigen el cumplimiento de la ley, jugaron un rol central en su implementación.

Además de estos factores relevados de la literatura, se argumenta aquí que inciden en la implementación de la Ley de Glaciares la capacidad del estado subnacional y la trayectoria en políticas ambientales de la provincia.

En cuanto al primer factor, capacidad estatal refiere a “el poder de llevar esa agenda a cabo, de ejecutar sus preferencias” (Mazzuca 2012: 547), es decir, los recursos con que dispone el Estado para implementar y llevar adelante su propia agenda. Como afirma Isuani (2012: 53) “las capacidades estatales conllevan una revalorización del rol del estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social”, por lo que las fortalezas y debilidades del estado tienen un rol central. La capacidad (administrativa, técnica, institucional, financiera) y las distintas herramientas de política pública del estado se materializan en su intervención frente a las distintas problemáticas sociales. En el nivel subnacional la forma en la que se da la descentralización (administrativa, política, fiscal) (Falleti 2006) condicionaría la capacidad del estado provincial. En ese sentido, se observa que, en cuanto a la capacidad económica, Santa Cruz registra una menor participación de recursos tributarios (recaudados mediante impuestos) y mayor porcentaje de recursos no tributarios, principalmente regalías de recursos naturales, a diferencia de Tierra del Fuego cuyos recursos tributarios son mayores (Herrera y Herrera 2015). En lo que respecta a capacidad administrativa, Tierra del Fuego cuenta con mayores instrumentos para la implementación de políticas ambientales. En Santa Cruz los canales de comunicación con los que dispone la población para manifestar sus problemáticas e incidir en la agenda pública son más limitados, no reciben respuesta ante sus interrogantes sobre preservación ambiental (Vida Silvestre 2019), o son reprimidos.

En cuanto a la trayectoria en políticas públicas de preservación ambiental, se argumenta que aquellas provincias que cuenten con una trayectoria en políticas ambientales serían más proclives a implementar las normativas nacionales. Así, la dependencia de la trayectoria implica que las medidas implementadas en el pasado por los gobiernos repercutirían y condicionarían el accionar de estos en el presente (Pierson 2000). En los casos estudiados se observan dos trayectorias respecto a políticas ambientales. La provincia de Tierra del Fuego establece en su Constitución Provincial (1991) el derecho a un ambiente sano:

*El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y aprovechamiento y resguarda el equilibrio de los ecosistemas, sin discriminación de individuos o regiones*  
(art.54).

Además de ello, Tierra del Fuego presenta una trayectoria de normativas y políticas de preservación ambiental. La ley provincial (853/2011) de prohibición de la minería se basaba en la Ley General del Ambiente (2005) y en la ley provincial 55/1992 de medioambiente. Ello entre otras políticas provinciales de cuidado ambiental previas a la implementación de la Ley de Glaciares. Santa Cruz muestra una larga trayectoria en actividades extractivas, principalmente en lo que respecta a hidrocarburos y megaminería. En Comodoro Rivadavia, establecida como la “capital económica provincial” (Schweitzer 2008) donde la empresa YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) estableció su primera sede administrativa y comenzó a operar en la década de 1920, se da lo que Schweitzer (2008) denomina “frente minero-energético” con un escenario marcado por dos actores antagónicos con diferentes proyectos de desarrollo territorial. Uno, elaborado por la sociedad local orientado a la defensa de los recursos naturales; el otro, impuesto por las empresas transnacionales articuladas con el gobierno local. Por su parte el estado provincial tiene un rol central en el desarrollo del modelo extractivista en el territorio. A través de la empresa Fomento Minero de Santa Cruz Sociedad del Estado (FOMICRUZ) cuyo único accionista es el estado provincial, se llevan adelante actividades de exploración y explotación en canteras y minas, en asociación con empresas transnacionales radicadas en el país, tales como Cerro Vanguardia S.A, Patagonia Gold S.A y Yamana Gold.

En suma, los factores presentes en la literatura –coordinación interjurisdiccional, autonomía provincial y relaciones intergubernamentales– incidieron, en mayor o menor medida, en la implementación de la Ley de Glaciares. Asimismo, las tensiones entre los niveles de gobierno y los condicionantes estructurales de cada unidad subnacional también han estado presentes. Respecto al argumento aquí esbozado, se evidencia que la capacidad de los estados subnacionales y la trayectoria en políticas ambientales de cada provincia influyeron en su implementación en los dos casos considerados.

## **A modo de conclusión**

El presente trabajo se orientó a indagar los factores que inciden en la implementación de una política nacional en el plano subnacional. A partir del análisis de la Ley de Glaciares (26.639/2010) mediante una triangulación metodológica que incluyó revisión de bibliografía y datos cuantitativos, cualitativos y diversas fuentes secundarias, se estudiaron dos casos con resultados contrapuestos, a la luz de los factores presentes en la literatura.

En base a ello, se evidencia que, como afirma la literatura, en los sistemas de gobierno federal descentralizados hay determinados factores que inciden en la implementación de las políticas nacionales en el nivel subnacional. Así, se observa que la coordinación es un factor central en la implementación de una política nacional en sistemas federales en los que las unidades subnacionales tienen autonomía propia y dominio de sus recursos naturales. Lo mismo respecto a las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) entre estados (interna y externamente) y estado-sociedad. Ambas, al no estar reglamentadas ni establecerse en la ley mecanismos y herramientas que las posibiliten y fomenten quedan a cargo de la voluntad de los gobiernos subnacionales y los distintos intereses que presenten respecto al ambiente y la megaminería. Dichos intereses pueden verse condicionados por la prevalencia de intereses económicos del gobierno subnacional, lo que puede generar medidas de protección y conservación ambiental más laxas con el fin de atraer inversiones. Por ello resulta necesario que los mismos se establezcan explícita y formalmente en las políticas y legislaciones, con el fin de institucionalizar herramientas de coordinación y de control mutuo para un resultado mejor.

Dado que el sistema federal argentino presenta asimetrías al interior del estado nacional, las mismas deben ser contempladas en las políticas nacionales para lograr una correcta implementación de la ley. Como se ha visto, en la medida en que existen estados subnacionales que presentan diferentes grados de autonomía (política y económica) y capacidad, las políticas nacionales deben contemplar los distintos recursos y capacidad de las provincias para implementar la legislación. Por lo tanto, la creación de Consejos Federales u otros mecanismos que permitan la participación de los gobiernos y doten al mismo de recursos económicos con el fin de disminuir las desigualdades resultaría positivo para homogeneizar las políticas nacionales. En ese sentido, la intervención del estado nacional se vuelve central para garantizar la homogeneización y alcanzar estándares mínimos compartidos.

Además de contemplar las características y desigualdades existentes en el territorio nacional, se ha observado que otro elemento a tener en cuenta, con el fin de disminuir las tensiones existentes entre niveles de gobierno, es la participación del nivel subnacional (del estado y la sociedad civil) en el diseño, elaboración e implementación de las políticas nacionales a implementar en sus territorios. Ello contribuiría a adecuar y democratizar las políticas teniendo en cuenta los condicionantes y límites que cada unidad presente para

asegurar su correcta aplicación, disminuir las tensiones entre ambos niveles de gobierno, y que las provincias no vean amenazada su autonomía en su implementación de la política. Asimismo, la participación de la sociedad civil en las políticas públicas contribuiría a otorgarles legitimidad a las mismas y resultaría positivo para la pluralidad democrática local.

En cuanto al argumento del presente trabajo: la capacidad estatal y la trayectoria en políticas públicas ambientales, son factores que, como se ha señalado, pueden condicionar el accionar de los estados subnacionales de diferentes maneras. Por un lado, la capacidad y autonomía de estos estados limitaría su posibilidad de actuar en base a su propia agenda. Por otro lado, la dependencia de la trayectoria en la preservación del cuidado del ambiente de ciertas provincias puede condicionar su accionar e impedir el desarrollo de aquellas actividades extractivas que amenacen su preservación. En ese sentido, la provincia de Tierra del Fuego presenta una trayectoria previa a la Ley de Glaciares de preservación del ambiente, principalmente de sus recursos hídricos, mayor que Santa Cruz, cuyas políticas de preservación ambiental se orientan a regular las actividades extractivas (hidrocarburos, megaminería, etc.). Estos factores, la trayectoria previa y la autonomía y capacidad de los estados subnacionales, serían condicionantes cuya incidencia variaría según las condiciones presentes en cada unidad. Los mismos resultan útiles no solo para analizar la ley y los casos aquí estudiados, sino en el estudio de diversas políticas nacionales (ambientales o no) en sistemas de gobierno federales.

<sup>1</sup> Se entiende por glaciar a toda masa de hielo perenne (estable o que fluye lentamente), y por ambiente periglacial a áreas de alta, media y/o baja montaña con suelos congelados o saturados en hielo que actúan como regulador del recurso hídrico (García Silva, Jover y Nahas 2019). Dicha definición incluye a doce provincias argentinas: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

<sup>2</sup> “En las sociedades federales (...) la sobrerrepresentación produce una superposición desequilibrada entre la distribución territorial de recursos políticos y la distribución territorial de recursos económicos. Ello puede tener un impacto independiente en las políticas públicas resultantes” (Gibson y Calvo 2001: 225).

<sup>3</sup> Además de dichos factores estructurales, Schucking señala el rol central de la voluntad del estado de intervenir y dar respuesta mediante políticas públicas a una problemática social.

<sup>4</sup> La finalidad del Inventario es identificar todos los glaciares existentes en el territorio “con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo”.

## Referencias bibliográficas

**Abrucio, F. y C. Franzese** (2010) “Federalismo e políticas públicas: O impacto das relaciones intergubernamentais no Brasil”. En M. Infante Araujo y Ligía Beira (Comp.) *Tópicos de economía paulista para gestores públicos. San Pablo: FUNDAP, 2010:13-31.*

**Agranoff, R. y M. McGuire** (2000) Federalismo en Estados Unidos: administración desde la base. En Paz Márquez Padilla y Julian Castro Rea (Coord.) *El nuevo Federalismo en América del Norte. México: UNAM, 81-109.*

**Arretche, M.** (2004) “Federalismo e políticas sociais no Brasil”. *San Pablo en Perspectiva 18: 17-26.*

**Cabrero Mendoza, E., L. Flamand Gómez, C. Santizo Rodall, y A. Vega Godínez** (1997) “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”. *Gestión y Política Pública 2: 329-387.*

**Coscolluela Montaner, L.** (1998) *Manual de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas.*

**Covarrubias Moreno, O. M.** (2007) “¿Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo?”. Trabajo presentado en XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.

**Diario Jornada** (2017) *Ponen en marcha una mina de oro y plata en Santa Cruz.* [https://www.diariojornada.com.ar/202252/economia/ponen\\_en\\_marcha\\_una\\_mina\\_de\\_oro\\_y\\_plata\\_en\\_santa\\_cruz/](https://www.diariojornada.com.ar/202252/economia/ponen_en_marcha_una_mina_de_oro_y_plata_en_santa_cruz/) accesado el 5 de agosto 2020.

**Favela, M.** (2010) “Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad”. En Ilàn Bizberg y Francisco Zapata (coords.) *Los grandes problemas de México. México D. F: El Colegio de México 101-146.*

**García Silva, L., Jover M.L. y A. Nahas** (2019) “Atlas de Glaciares de la Argentina”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

**Gibson, E. y E. Calvo** (2001) “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”. En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Comp.) *Federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros:201-227.*

**Gudynas, E.** (2012) “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”. En Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comp.) *Más allá del desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo:21-53.*

**Gutiérrez, R. A.** (2017) “La confrontación de coaliciones sociedad- Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”. *Revista SAAP 11*: 283-312.

**Hernandez Trillo, F.** (2015) *Federalismo ambiental en América Latina: Una revisión. Santiago de Chile: CEPAL.*

**Hidalgo-Hardeman, O.** (1995) “La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos”. *Gestión y Política Pública 4*: 151-181.

**Isla Raffaella, M. L.** (2016) El proceso de juridificación de la Ley de Glaciares en las disputas por la Megaminería en Argentina. <https://www.ecologiapolitica.info/?p=6067> accesado el 5 de agosto 2020.

**Isuani, F.** (2012) “Instrumento de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”. *DAAPGE 19*: 51-74.

**Jordana, J.** (2002) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo.

**Lanbehn, L.** (2017) “La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. *Revista de Administración Pública y Sociedad 3*: 82-105.

**Leiras, M.** (2013) “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En Carlos Acuña (Comp.). *Cuánto importan las instituciones*. Buenos Aires: Siglo XXI:209-248.

**Mazzuca, S.** (2012). “Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política 32* 545-560.

**Ministerio de Hacienda** (2017) *Informes Productivos Provinciales: Tierra del Fuego* [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_tierra-del-fuego.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_tierra-del-fuego.pdf) accesado el 2 de agosto 2020.

**Ministerio de Hacienda** (2018) *Informes Productivos Provinciales: Santa Cruz* [https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Santa\\_Cruz.pdf](https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Santa_Cruz.pdf) accesado el 2 de agosto 2020.

**Moreno Plata, M.** (2013) “Explotando las interacciones institucionales en el federalismo ambiental: legislación y políticas sobre cambio climático en México”. *Espacios Políticos 37*: 157-196.

**Pierson, P.** (1995) “Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy”. *Governance*, 8: 449-478.

**Pierson, P.** (2000) “Returns, Path Dependence, and the Study of Politics” *American Political Science Review* 94: 251-267.

**No a la Mina** (2008) *Presentan 4.500 firmas respaldando proyecto de ley para prohibir el uso del cianuro en la explotación minera, Marzo 2008* <https://noalamina.org/argentina/santa-cruz/item/1124-presentan-4-500-firmas-respaldando-proyecto-de-ley-para-prohibir-el-uso-del-cianuro-en-la-explotacion-minera> accesado el 5 de agosto 2020.

**No a la Mina** (2010) *La lucha por la ley de glaciares en la puerta del congreso, Septiembre 2010.* <https://noalamina.org/general/item/4929-la-lucha-por-ley-de-glaciares-en-la-puerta-del-congreso> accesado el 5 de agosto 2020.

**Rey, M.** (2013) “Federalismo y mecanismos de articulación gubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55.

**Rezk, E. (2005)** *Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino.* Santiago de Chile: CEPAL.

**Riker, W.** (1987) *The Development of American Federalism.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

**Rodríguez, Salas, A.** (2011) “Ley de Glaciares, la encrucijada climática”. FARN, 2.

**Schweitzer, A.** (2008) “Desarrollo territorial y ajuste espacial: La difícil relación entre políticas públicas y planificación “privada” en el norte de Santa Cruz”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo* 4: 201-216.

**Schucking, R. G.** (1985) “La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública”. *Estudios Sociológicos* 3: 47-84.

**Stepan, A.** (1999) “Para un nuevo análisis comparativo del federalismo en democracia: federaciones que restringen o amplía el poder del Demos”. *Dados* 42: 197-25.

**Svampa, M. y A. Antonelli** (2010) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales.* Buenos Aires: Biblos.

**Tiempo Sur** (2018) *Arranca en junio la explotación de una nueva mina de oro y plata, Abril 2018* <https://www.tiemposur.com.ar/nota/149159-arranca-en-junio-la-explotacion-de-una-nueva-mina-de-oro-y-plata-> accesado el 5 de agosto 2020.

**Vida Silvestre** (2019) *Enviamos una carta a la gobernadora de Santa Cruz rechazando una ley que prohíbe la creación de nuevas áreas protegidas, Diciembre 2019* [https://www.vidasilvestre.org.ar/sala\\_redaccion/?uNewsID=20140](https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?uNewsID=20140) accesado el 5 de agosto 2020.

**Cómo citar este artículo:**

**Lucero, María Paula** “De lo nacional a lo subnacional: políticas ambientales en las provincias argentinas. La protección de glaciares en Santa Cruz y Tierra del Fuego (2010-2020)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 10 N° 20: 329-355



# La encrucijada de la UCR santafesina: entre dos coaliciones de gobierno

*UCR at the crossroads: between two government coalitions in the Santa Fe province*

**Ariadna Gallo**  
CONICET/IEALC  
doctoraag75@hotmail.com

**Carolina Pérez Roux**  
IEALC/UBA  
cperezroux@gmail.com

## **Resumen**

Este trabajo aborda la estrategia coalicional de la UCR de la provincia de Santa Fe de cara al proceso electoral 2019. Se trata de un caso peculiar en el cual el partido formaba parte simultáneamente de dos coaliciones gubernamentales (provincial y nacional) diferentes y antagónicas, ocupando un lugar secundario en cada una de ellas. En este contexto, la UCR debió decidir en cuál de ellas permanecer. Se procuró establecer los costos y beneficios que le suponían al partido la suscripción a una coalición u otra, teniendo en cuenta las constricciones impuestas por las reglas electorales existentes. Se concluye que la estrategia finalmente empleada por la UCR (priorizar el acuerdo nacional por sobre el provincial) no constituyó la mejor opción de supervivencia posible.

**Palabras clave:** coaliciones de gobierno - alianzas multinivel - estrategias partidarias - Unión Cívica Radical - Provincia de Santa Fe

## **Abstract**

*In this work we address the coalitional strategy adopted by the UCR (Radical Civic Union) in the Santa Fe province with facing the 2019 electoral process. This is a peculiar case because the party was simultaneously part of/involved with two different and antagonistic government coalitions (the provincial and the national),*

**Fecha de recepción:**  
31.7.20

**Fecha de aceptación:**  
2.2.21

*occupying a secondary place in each of them. Given this context, the party had to decide which to keep/where to stay. Throughout the investigation, we set the costs and benefits stemming from one coalition or the other, taking into account the constraints imposed by the current electoral rules. We conclude that the strategy actually opted for by UCR (prioritizing the national agreement over the provincial one) was not the best possible survival option.*

**Key-words:** *government coalitions - multilevel alliances - party strategies - Unión Cívica Radical - Santa Fe province*

## Introducción<sup>1</sup>

Este trabajo se propone abordar la estrategia adoptada por la UCR de la provincia de Santa Fe de cara al proceso electoral del año 2019 en el marco de una situación híbrida, carente hasta el momento de antecedentes semejantes, por la que transitó el partido. La particularidad de este caso reside en que el radicalismo –un partido histórico, otrora estructurado– formaba parte simultáneamente de dos coaliciones gubernamentales (la provincial y la nacional),<sup>2</sup> ideológica, funcional y estructuralmente divergentes, que actuaron como rivales políticos en las arenas en las que debieron competir. Esta situación anómala suscitó, en el momento de revalidación electoral, una tirantez entre la cúpula nacional de la UCR (que abogaba por una unificación territorial de la coalición electoral *Cambiamos*, posición que terminó prevaleciendo) y gran parte de la dirigencia partidaria de la provincia (que procuraba preservar los acuerdos allí establecidos), como así también, fricciones entre los subsectores internos de la UCR santafesina con preferencias y expectativas discordantes, que apostaban por estrategias aliancistas contradictorias entre sí.

Comenzaremos señalando que la participación de un partido en dos arreglos coalicionales distintos y recíprocamente hostiles no reviste ninguna singularidad por sí misma, inscribiéndose dentro de un contexto general signado por una lógica multinivel, mediante la cual el partido establece en cada provincia un acuerdo que es independiente tanto del armado nacional como de sus congéneres subnacionales (Calvo y Escolar, 2005; Gibson, 2005; Gibson y Suárez Cao, 2010; Došek & Freidenberg, 2013; Cléricsi y Sherlis, 2014; Suárez Cao et al, 2017).<sup>3</sup> Sin embargo, lo novedoso y hasta ahora excepcional de la situación aquí estudiada, radica en que, por un lado, ambas coaliciones (*Cambiamos* y el Frente Progresista Cívico y Social, FPCyS) detentaban el poder en sus respectivas arenas de intervención y, por el otro, que el socio minoritario de la

formación frentista –que aquí denominaremos *Partido S* (Gallo et al, 2020)–<sup>4</sup> haya sido una fuerza partidaria históricamente organizada, longeva y estructurada.

Este último fenómeno puede entenderse en el marco de ciertos sucesos expandidos a escala planetaria: la crisis de los partidos tradicionales de fines de siglo XX (Dalton 1984; Offe 1985; Panebianco 1990; Andeweg 1995; Roberts 2001), la consiguiente electoralización de la acción política (Epstein, 1980; Cheresky, 2006) y la prevalencia de coaliciones circunstanciales. En efecto, en las décadas recientes, muchas de las fuerzas partidarias que contaban con una tradición histórica, pero que no habían podido mantener un apoyo en su electorado estable (Zovatto 2001) tendieron a asociarse con agrupaciones emergentes que despertaban adhesión en ciertos sectores de la ciudadanía, pero que carecían de la organización y presencia territorial que aquéllas podían proporcionarles.

Este fue el caso de la histórica UCR, que venía de estar en el llano a nivel nacional desde 2001 y de haber obtenido un escaso apoyo en la última elección presidencial en la que había competido unitariamente (2003). A partir de allí, el partido estuvo sometido a la tensión entre adaptarse a los procesos crecientes de territorialización de la competencia política y desnacionalización del sistema partidario (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010), por un lado, y mantener la estructuración centralizada que lo había caracterizado históricamente (Pedrosa, 2012) por otro. En este sentido, el radicalismo estableció, estrategias coalicionales multinivel en la arena provincial, algunas de las cuales resultaron relativamente eficaces en sus inicios, pero con una tendencia crecientemente declinante. Recién en 2015 el partido fue miembro de la alianza que llegó al poder a nivel nacional (*Cambiamos*), desempeñando por primera vez en su historia el rol de socio secundario dentro de una liga gubernamental (Gallo et al 2020).

Los comicios presidenciales de 2019 –los primeros que afrontó *Cambiamos* estando en el poder– se desarrollaron en el marco de un calendario electoral escalonado<sup>5</sup> en el que cada partido como unidad estaba compelido a tomar decisiones en dos o más arenas superpuestas (la nacional, la provincial y/o la distrital), enfrentando simultáneamente una vasta gama de interacciones con otros congéneres (Tsebelis, 1990). Durante la fase de negociación y confección de las alianzas para las elecciones a cargos provinciales (adelantadas respecto de los comicios nacionales), tuvo lugar la situación específica aquí estudiada: ante la imposibilidad de mantener la suscripción a los dos acuerdos antes mencionados,<sup>6</sup> se generó una tensión entre sectores de la UCR en relación a la estrategia coalicional a implementar y a la decisión respecto de privilegiar la pertenencia a una de las dos alianzas gubernamentales (nacional o provincial) en detrimento de la otra. Aquí procuraremos determinar los costos y beneficios que suponía a las élites del partido (tanto nacionales como provinciales) la adhesión a –y/o continuidad en– una coalición gubernamental u otra. Para establecer el potencial resultado de dicho cálculo contingente, consideraremos el rol del partido dentro de cada alianza; la afinidad

ideológico-programática entre sus miembros; la probabilidad de obtener el triunfo electoral (y mantenerse en el poder) y de subvertir la correlación de fuerzas internas; y la relevancia del nivel del sistema político en el que se establece la alianza (provincial vs. nacional). A partir de allí, buscaremos determinar si la estrategia finalmente empleada por la UCR (apuntalar la coalición nacional, dando por concluido el acuerdo provincial) constituyó efectivamente la mejor opción de supervivencia posible.

El trabajo se estructura del siguiente modo: para comenzar, se presenta una definición y clasificación de los distintos tipos de coaliciones y de la modalidad de vinculación entre sus miembros asociados. En segundo término, se expone un apartado metodológico, en el que se explica el diseño de investigación, la selección del caso y se desarrollan los conceptos operativos. En tercer lugar, se enmarca a la UCR dentro de las alianzas que integra (a nivel nacional y provincial), repasando algunas conceptualizaciones respecto de las coaliciones y de sus diferentes tipos y variantes en función de lo estipulado legalmente. En cuarta instancia, se describe la coyuntura electoral en la que se instaló el presente debate, rastreando la evolución del conflicto entre los diferentes niveles gubernamentales, y se presentan los hallazgos de la investigación. Por último, se exhiben las conclusiones finales del trabajo.

## 1. Coaliciones: definición y clasificación

Habitualmente se define a la coalición o alianza como un juego cooperativo entre actores racionales -los partidos políticos (Riker, 1962)- que implica un proceso de negociación mediante el cual se determinan los beneficios que obtiene cada uno y los costos que están hipotéticamente dispuestos a pagar por no competir de manera independiente (Bergman, 1993; Méndez de Hoyos, 2012). Existe una conjunción de incentivos que influyen en las decisiones estratégicas de los partidos políticos que optan por conformar una coalición (Silva, 2016) o por mantenerse en ella, entre los cuales puede destacarse la alteración en la distribución de apoyos entre las fuerzas existentes, la necesidad de estructuración de un acuerdo contra un rival fuerte (Tsebelis, 1988) y la adaptación a reglas que estimulan la actuación colegiada (Krause y Alves Godoi, 2012). Dentro de cada coalición, a su vez, es posible observar distintas configuraciones en función de las relaciones establecidas entre los miembros y el estado de distribución de poder en un momento dado (Obradovich, 2016). Si bien frecuentemente se diferencia a las coaliciones o alianzas básicamente entre *electorales* y *gubernamentales*,<sup>7</sup> lo cierto es que una misma formación coalicional puede cumplir ambos roles, debiendo revisarse y/o renegociarse las posiciones de los miembros consocios ante la apertura de un nuevo ciclo eleccionario (Mella Polanco, 2014; Gallo et al, 2020). A su vez, es plausible que una coalición surgida con una finalidad electoral tenga eventualmente que desempeñar funciones gubernamentales, al tiempo que una liga emergida con el objeto de ejercer el poder del Estado, factiblemente deba someterse nuevamente a una contienda electoral.<sup>8</sup>

Como sucede dentro de los partidos, en el interior de las coaliciones suele generarse una tensión entre lógicas de competencia y lógicas de colaboración entre sus miembros, lo cual afecta la correlación de fuerzas intra e intercoalicional (Tsebelis, 1988). Por consiguiente, es necesario que se gesten un interés coalicional superior a la suma de intereses singulares partidarios, sin el cual es factible que el acuerdo multipartidista termine operando como un matrimonio por conveniencia (Carey, 1999) o por necesidad, que se sostiene en el tiempo hasta que resulte poco conveniente o innecesario para sus miembros. En ese sentido, es más factible la configuración de tal interés coalicional si la alianza es homogénea, internamente coherente y si existe una baja distancia ideológica entre sus componentes (Chasquetti, 1999; Reniu, 2001; Lyne, 2005).

Así como es posible identificar la existencia de un beneficio abstracto inherente al partido en su conjunto (a pesar de no ser este un actor monolítico con intereses unívocos y convergentes, sino una organización conformada por sectores subpartidarios con intereses a veces divergentes y en disputa) (Duverger, 1986; Michels, 1979; Panebianco, 1990; Kitschelt, 1989), lo mismo debería ocurrir -aunque sea teóricamente- dentro de la coalición. En efecto, la renuncia a la competencia autónoma por parte del partido se hace en pos de un beneficio presuntamente superior, para lo cual se requiere de una unidad organizacional que favorezca la colaboración de los perdedores y la reciprocidad de los ganadores (Leiras, 2007), en orden a lograr un equilibrio entre la preservación de la identidad partidaria y el mantenimiento de la integridad de la alianza (Tsebelis, 1988).

Esta caracterización es válida tanto a nivel nacional como a nivel subnacional. En el caso argentino, los intereses en pugna y los costos políticos de unirse para competir varían de provincia en provincia, evidenciándose una fragmentación desequilibrada entre distritos periféricos y centrales (Leiras, 2007; Navarro, Tieghi y Varetto, 2013), que induce a la dificultad para conformar alianzas nacionales viables (Varetto, 2015). A nivel provincial, los principales elementos que prevalecen a la hora de decidir formar parte de alianzas o no hacerlo son el grado de independencia de la filial subnacional del partido (lo cual estimula la competencia unitaria) y la fortaleza de los competidores en el distrito (que lleva al partido a formar coaliciones, frecuentemente negativas) (Balazs et al, 2015: 9). En una coalición nacional, se suma la necesidad de propiciar un alineamiento en todo el territorio, mitigando no sólo la tensión entre partidos miembros, sino también entre ramas provinciales de cada uno y entre grupos o fracciones que integran sus estructuras internas.

En efecto, para que una coalición funcione adecuadamente se requiere de congruencia coalicional, que implica que los partidos aliados en una categoría no compitan entre sí en las elecciones para otros cargos (Samuels, 2000; Clérico, 2013: 13). En ausencia de esa congruencia pueden emerger conflictos con las unidades territoriales subnacionales, dificultando el disciplinamiento y cohesión de la tropa legislativa y la construcción de poder institucional. A la vez, la aquiescencia por parte de todos los sectores partidarios

respecto de los pactos y alianzas a los que adhiere la agrupación, constituye uno de los aspectos fundamentales de la institucionalización partidaria (Duque Daza, 2011).

## 2. Diseño de investigación, selección de caso e hipótesis

En este trabajo se ha optado por la estrategia de investigación de estudio de caso para la comprensión de las decisiones adoptadas por un partido –más precisamente, por quienes toman decisiones orgánicas en su nombre<sup>9</sup>– longevo, históricamente institucionalizado, verticalmente integrado y en crisis, que formaba parte de dos ligas gubernamentales diferentes (una a nivel nacional y otra en el plano provincial), ocupando un lugar subalterno dentro de las mismas, operando como *Partido S* en cada una de ellas. Este partido carecía de recursos propios tanto para ganar espacios dentro de la coalición gobernante como para proyectarse por fuera de la misma (Gallo, 2018), pero operaba como un actor unitario de oposición relativamente relevante.

Se ha seleccionado como unidad de análisis a la UCR de Santa Fe (como componente inherente de la UCR nacional) por la complejidad y especificidad que reviste el caso, tratándose de uno de los dos grandes partidos nacionales de la Argentina, caracterizado históricamente por su organicidad y disciplina (Jones, 1995), en una provincia central, desarrollada y electoralmente relevante.<sup>10</sup> A su vez, Santa Fe es uno de los distritos donde la estructura de competencia cambió más significativamente en los últimos años (Navarro, Tieghi y Varetto, 2013), al punto tal que una fuerza ajena al bipartidismo tradicional PJ-UCR, el Partido Socialista (PS) llegó al poder y se mantuvo en él por varios períodos electorales. Fue la primera provincia en la que se implementó una regla electoral (las primarias abiertas simultáneas y obligatorias) similar a la que rige a nivel nacional, la cual posee impacto sobre los incentivos percibidos por los partidos para conformar coaliciones y sobre la modalidad de procesamiento de las tensiones intracoalicionales.<sup>11</sup>

Las coaliciones gubernamentales –nacional y provincial– de las que participó la UCR en calidad de socio minoritario, presentaron varios elementos en común: en primer lugar, fueron alianzas negativas, cuya finalidad principal era enfrentar al peronismo/kirchnerismo en el gobierno (Gómez y Polito, 2011; Shore y Lafuente, 2017), constituidas a raíz del cambio de normativas electorales recién mencionado. En segundo término, en los dos casos la UCR se alió con una fuerza minoritaria (estructuralmente diferente la una de la otra), pero que por entonces respaldaba a la figura opositora más popular en el distrito (Mauricio Macri del PRO, a nivel nacional, y Hermes Binner del PS, a nivel provincial) (Henn, 2020).<sup>12</sup> En tercer lugar, en ambos casos la agrupación con la que la UCR se terminó asociando contaba con bajas probabilidades de triunfar por sí sola, pero en su momento (el PRO en 2015 y el PS en 2007) tenía casi asegurado su lugar de socio pivotal de la coalición de la que formara parte. En suma, en los dos casos se produjo la confluencia de fuerzas partidarias disímiles, que buscaban compensar recíprocamente sus falencias y maximizar así su capacidad para llevar a cabo sus finalidades institucionales.

Aquí realizaremos un estudio de caso a partir del cual describiremos las circunstancias y situaciones que propiciaron su especificidad, valiéndonos de un marco conceptual apropiado como herramienta teórica para su comprensión. Es decir, procuraremos estudiar en profundidad un caso hasta ahora inédito (un *Partido* doblemente *S* con las características antes expuestas, inserto en dos alianzas gubernamentales en niveles diferentes que rivalizan entre sí), pero que al mismo tiempo es una derivación plausible de los caracteres que adopta un fenómeno largamente estudiado, como es la estructuración de coaliciones multinivel en unidades políticas federales.<sup>13</sup> Los datos hallados y la evidencia empírica obtenida provienen de la observación y recopilación de fuentes primarias, el relevamiento de debates y discusiones partidarias, la cobertura mediática de acontecimientos y la realización de entrevistas a informante clave de la UCR santafesina.

El enfoque teórico escogido en este caso es el neoinstitucionalismo de la elección racional, a partir del cual es posible identificar la noción de actores, como agentes racionales y maximizadores que toman decisiones de acuerdo con las diferentes alternativas pautadas por el marco normativo-institucional dentro del cual se desenvuelven los diferentes cursos de acción (Tsebelis, 1988; March y Olsen, 1997). Es decir, dentro de un determinado conjunto de reglas, dichos actores –individuales o colectivos– llevan a cabo un cálculo *costo-beneficio* (C-B) de cada alternativa posible y escogen aquella donde la *utilidad* (U) es mayor ( $B > C$ ), teniendo en cuenta la *probabilidad* (p) de que eso suceda (Downs, 1957). Las instituciones proporcionan el marco estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines, influyendo o restringiendo los procesos de elección de los mismos (Hall & Taylor, 1996).

En términos generales, todo partido –entendido como actor racional–<sup>14</sup> que decide renunciar a la competencia de modo independiente (C) y participar de una coalición pluripartidista, lo hace aspirando a maximizar sus chances de llegar al poder (o de obtener una buena performance electoral), preservando su identidad y procurando lograr el mayor grado de protagonismo dentro de la misma (B). Las reglas institucionales proporcionan a los partidos ciertos incentivos –es decir, elementos que reducen costos y/o aumentan beneficios– tanto para decidir asociarse como para permanecer dentro de la coalición.

La *utilidad* (U) resultante de permanecer coligado puede variar a lo largo del período de gobierno y el momento de la revalidación electoral suele constituir la instancia de replanteo de un nuevo cálculo y del armado de nuevas estrategias. En un contexto multinivel se suma que las estrategias aliancistas de los actores a lo largo de todo el territorio son independientes entre sí, pudiendo incluso colisionar entre ellas.

Aquí estudiaremos las posibles alternativas de acción que enfrentó el radicalismo –en tanto *Partido* coaligado multinivel doblemente *S*– respecto de su participación en una coalición o en otra (nacional o provincial), desarrolladas en el marco de un complejo juego entre arenas,

que involucraba interactivamente la decisión del partido a nivel nacional (que debía resolver continuar o no en la alianza existente, imponiendo en caso afirmativo, disciplinamiento y cohesión) y la del partido provincial (que tenía que optar entre pugnar por mantener su autonomía, sosteniendo los acuerdos preexistentes, o acoplarse a la estrategia nacional). Con esa finalidad, hemos elaborado ciertos conceptos operativos adaptados al contexto específico estudiado, que serán desarrollados en un subapartado expuesto más adelante.<sup>15</sup> A partir de allí, indagaremos acerca de los *beneficios* plausibles que podría obtener el partido en cada uno de los casos (diferenciando entre lo que definiremos luego como *beneficio real, potencial o figurativo*), así como los *costos* implicados en cada alternativa a escoger, inquiriendo acerca de los incentivos que se le presentan al partido para asociarse y para permanecer dentro de una u otra coalición. Paralelamente, haremos referencia al *interés (partidario y coalicional)* que, como se expuso, alude a una construcción abstracta, entendida como la situación que mayores réditos puede proporcionarle a la entidad en su conjunto.

En términos generales, la estrategia coalicional esbozada por un partido se fundamenta en las creencias de sus élites o dirigentes respecto de las posibilidades de que la coalición llegue al poder o lo mantenga y en las expectativas de que la fuerza política adquiera protagonismo dentro de la misma, conservando un cierto equilibrio entre el interés partidario y el coalicional. Esta estrategia está condicionada, por un lado, por el esquema de incentivos provistos por la legislación vigente en lo concerniente a la cuestión de las alianzas y coaliciones (relacionado, como se verá, con la posibilidad de gestar un interés coalicional) y por otro, por la regulación respecto de la autonomía de las subunidades internas partidarias (vinculada a las probabilidades de configurar un interés partidario nacional). En relación con el primer punto, la normativa existente en Argentina estimula la conformación de construcciones pluripartidistas para competir en elecciones nacionales, pero desincentiva su subsistencia y su conversión en arreglos gubernamentales. Con respecto a la segunda cuestión, la legislación habilita la incongruencia en los diversos niveles, reforzando la autonomía de las organizaciones partidarias subnacionales.

A partir del caso seleccionado, procuraremos mostrar que un partido con las características de la UCR está sometido, por un lado, a las reglas electorales nacionales proclives a la construcción de alianzas electoralistas y coyunturales (sujetas a una lógica de apoyos circunstanciales a figuras populares, dentro de las cuales, este tiende a ocupar el lugar de *Partido S*) y, por otro, a las tensiones con sus subsectores internos y con las filiales provinciales, con intereses propios no siempre convergentes con los de la dirección partidaria nacional.<sup>16</sup>

La perspectiva de que la coalición a la que el *Partido S* adscribe se mantenga en el tiempo, influye sobre el beneficio que este cree posible obtener con su participación en la misma e incide directamente sobre la conformación o no de un interés coalicional y sobre su capacidad de encolumnamiento interno. En este caso, la ambigüedad de la

legislación respecto de los alcances y limitaciones de la coalición dificulta el establecimiento de un marco adecuado para que el partido pueda asegurarse un beneficio real inmediato y/o apostar por la consecución de un rédito potencial a futuro. A esto se agrega que el apoyo electoral a liderazgos de popularidad muchas veces es efímero y acotado, pudiendo durar menos que la cantidad de períodos necesarios para que el *Partido S* llegue a beneficiarse de una (hipotética) rotación de protagonismo y roles dentro de la liga.

## **2.1. Conceptos operativos adaptados al contexto específico estudiado. Costos y beneficios de pertenecer a una coalición gubernamental**

Nos interesa indagar aquí acerca de los costos y beneficios que impulsan al partido a conformar y/o continuar dentro de una coalición pluripartidista de las características mencionadas, en las circunstancias específicas señaladas. Para ello, hemos creado conceptos operativos particulares ajustados al contexto descripto, proponiendo nuevos significados para ampliar el abordaje de experiencias emergentes.

Como se expuso, el principal incentivo que posee un partido para integrarse a –o mantenerse dentro de– una alianza es el acceso al gobierno y la participación en los dividendos del poder –una de las finalidades constitutivas de un partido político (Downs, 1957; Sartori, 1986)– que requiere que la alianza electoral se transforme en alianza gubernamental (o que esta última sea ratificada nuevamente como tal). En el caso de una coalición forjada en torno a un candidato presidenciable popular, se da prácticamente por sentado que el partido de cuyas filas este proviene se convertirá en *Partido P*, por lo tanto, obtendrá el premio mayor, escasamente divisible. En ese contexto, el beneficio al que aspira la fuerza que se reconoce como presumible *Partido S*, puede adquirir tres variantes, a las que aquí hemos denominado como:

1. Beneficio *real*: intervención del partido en la distribución efectiva del poder coalicional. Se puede medir por: 1.1. La participación en cargos ejecutivos y ministeriales (Amorim Neto, 2002; Pereira, Power y Renno, 2005).<sup>17</sup> 1.2. La incidencia en la configuración de la agenda de gobierno de la coalición (Strom, 1990; Chasquetti, 1999), promoviendo la puesta en práctica de un ideario al que el partido adhiere o políticas públicas con las que éste concuerda (Cox y McCubbins, 2011); es decir una visión *Policy Driven* (Riker, 1962: 30).

2. Beneficio *potencial*: posibilidad latente de que se produzca una reversión de la correlación de fuerzas internas. Este beneficio tiene directa relación con el anterior, en tanto se vincula con la capacidad del *Partido S* de ampliar su espacio y eventualmente convertirse en *Partido P*. Esto requiere de reglas implícitas o explícitas que garanticen la posibilidad de alternancia y que, a la vez, eviten que el *Partido P* limite la distribución de recursos políticos (Tonelli, 2018) y aisle a los actores de veto, minimizando su poder de fuego (Riker, 1962).

3. Beneficio *figurativo*: ventajas estructurales de ser parte de una coalición que está en el poder (aún en carácter de *Partido S*), asociadas al rédito electoral de poseer una determinada etiqueta partidaria (Cox, 1997: 215; Abdala, 2014). La participación dentro de una coalición de gobierno ocupando un lugar secundario puede constituir un beneficio sólo en el caso de que el partido que no se encuentre en condiciones factibles de convertirse ni en el corto ni en el mediano plazo en una alternativa de poder.<sup>18</sup>

A su vez, hemos establecido la existencia de determinados costos en los que incurre un partido al integrarse a una coalición gubernamental:

1. Costo *ideológico-programático* (este es un costo genérico que se asume al decidir ser parte de una coalición en general): riesgo de dilapidar el crédito político conquistado; esto es que las bases dejen de reconocerse en la nueva imagen que promueve la organización (Obradovich, 2016: 28).

2. Costo *orgánico* de perder las ventajas de ser un actor unitario de oposición relevante, con potencial para posicionarse favorablemente para elecciones futuras (Laver y Schofield, 1990; Strom, 1990; Mitchel, 1995; Reniu, 2001: 20).

3. Costo *de fracaso gubernamental*: pagar los costos de gobernar, en términos de anticipación de pérdidas electorales (Laver y Schofield, 1990; Renieu, 2001: 20), es decir, asumir la posibilidad de ser miembro de una coalición fracasada.

4. Costo *de inconsistencia o de incoherencia*: la ausencia de consistencia ideológico-programática coalicional puede suponerle al partido o bien renunciar a hacer oír su voz desde la oposición -parlamentaria o territorial- o promover la indisciplina y falta de cohesión coalicional.

Utilidad: los elementos que intervienen para que un potencial *Partido S* considere que los beneficios de asociarse en una coalición superan los costos que implica ( $B > C$ ) tienen que ver con las prioridades (ideológicas o pragmáticas) de la fuerza política, la afinidad con los miembros de la coalición y las expectativas respecto de su participación en los dividendos del poder.

Probabilidades ( $p$ ) de que la ecuación sea favorable para el partido depende, por un lado, de que triunfe la coalición ( $p^1$ ) y, por otro, de que se den las condiciones para que se materialice -en el corto o mediano plazo- la obtención de un beneficio *real* ( $p^2$ ).<sup>19</sup> En efecto, el beneficio *real* requiere de la existencia de un esquema (explícito o implícito) de toma de decisiones y/o de reparto de cargos en el que participen todos los integrantes de la coalición. El beneficio *potencial* depende, por un lado, de que el beneficio *real* tenga lugar, aunque sea en un grado mínimo y, a la vez, de que se instituya algún tipo de fórmula de rotación convenida. Si no existen tales acuerdos, recae sobre el ganador la decisión de compensar o no a los

perdedores con quienes se comparte el espacio coalicional y la modalidad a través de la cual efectuar tal compensación. De todos modos, si no se establece algún tipo de recompensa, no se generará un interés coalicional y será más probable que el partido decida desistir, guiándose más por su propio interés como partido que como parte de una coalición más amplia. Una vez formalizada una coalición y asumido el gobierno de modo (oficialmente) conjunto, los partidos coligados están sujetos a una permanente tensión entre priorizar intereses partidarios o privilegiar intereses coalicionales (Tsebelis, 1988).<sup>20</sup>

Cabe señalar que un partido tiende a salir favorecido si elige promover el interés partidario mientras su socio promociona intereses coalicionales y viceversa (Tsebelis, 1988). Este efecto se acentúa cuando existe un desequilibrio pronunciado entre ambos y es el *Partido P* el que prioriza intereses partidarios (“fuego amigo”) y el *Partido S* el que elige promover el interés coalicional. A su vez, tanto los *Partidos P* como los *Partidos S* pueden apelar a estrategias expansionistas para aumentar su lugar, aun a costa del de su/s congénere/s: para los *Partidos S* se trata de estrategias de supervivencia política (vg. boicot activo a medidas gubernamentales) y para los *Partido P* de estrategias de monopolización del poder (vg. limitación en la distribución de recursos políticos o aislamiento de actores de veto). Los primeros también pueden recurrir a estrategias de dilución que apuntan a disolver o atenuar la gravitación del *Partido P*, introduciendo contrapesos a través de la incorporación de otros sectores con poder de veto a la alianza. Esto último conlleva el riesgo de que, en lugar de evitar la concentración del poder en el *Partido P*, este mantenga el mismo rol, pero se fragmenten las porciones restantes entre los miembros preexistentes y los recientemente incorporados.

Estos conceptos serán utilizados posteriormente para evaluar el rol de la UCR dentro de *Cambiamos* en el orden nacional y el FPCyS en el orden provincial, teniendo en cuenta el resultado del juego aritmético dentro de la coalición gubernamental, procurando a la vez, matizar la racionalidad del actor partidario y el carácter unitario de esta organización.<sup>21</sup>

### **3. La UCR y su papel como socio coalicional**

#### **3.1. De la competencia unitaria a la conformación de *Cambiamos***

La UCR ha sido uno de los dos grandes partidos argentinos de base popular del siglo XX (Abal Medina, 2009). Gobernó sin aliados en distintos períodos del siglo XX (1916-1930, 1958-1962, 1963-1966, 1983-1989) y coligadamente dentro de la Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación (*Alianza*) entre 1999 y 2001, cuando debió abandonar el poder en medio de un colapso económico-social. A partir de entonces, la UCR quedó sumergida en una profunda crisis (Ollier, 2001) y, aunque mantuvo presencia territorial y parlamentaria (Pedrosa, 2012), perdió peso nacional y caudal electoral (Calvo y Escolar, 2005). Los estragos ocasionados por la experiencia aliancista influyeron en la decisión de la UCR de presentarse de manera autónoma en la elección presidencial inmediatamente posterior (2003) (Chasqueti, 2008), en

la que obtuvo tan solo el 2,31% de los votos. A partir de allí, el radicalismo buscó asegurarse su supervivencia política a través de la participación en diversas alianzas electorales –varias de ellas oportunistas–<sup>22</sup> tanto a nivel nacional como provincial, llegando a ocupar ejecutivos provinciales dentro de coaliciones coyunturales multinivel;<sup>23</sup> esto, a su vez, fue profundizando la desnacionalización del sistema de partidos (Abal Medina, 2011:13).

A medida que el liderazgo nacional decaía –particularmente después de la muerte de Alfonsín en 2009– se desató una confrontación entre la coalición dominante nacional (que pretendía seguir centralizando las decisiones políticas) y los líderes locales que buscaban “provincializar” el partido para protegerlo de la debacle nacional (Pedrosa, 2012), con serias consecuencias para la vida institucional del partido (Acuña, 1998). En efecto, a lo largo de los últimos años, la UCR experimentó una descentralización y heterogeneización de sus unidades organizativas provinciales, perdiendo uno de los atributos definitorios de la institucionalización partidista (Panebianco, 1990), una dilución de su etiqueta partidaria y una merma del apoyo electoral, particularmente en los distritos más populosos, que le impedía ser competitiva por sí misma a nivel nacional (Del Cogliano y Varetto, 2016).

En 2009 se sancionó la Ley 26.571, que incorporó las elecciones primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO), incentivando la competencia a través de alianzas. En los comicios de 2011 la UCR se alió con Francisco De Narváz (dirigente de origen peronista y exponente de la derecha empresarial y neoliberal) en UDESO (Unión para el Desarrollo Social), lo cual produjo rechazo por parte de adherentes radicales que terminaron volcándose hacia opciones progresistas alternativas (en su mayoría, escisiones tardías del radicalismo) (Gallo, 2018). Para la elección legislativa de 2013 la UCR, junto a algunos de sus desprendimientos más relevantes (CC y GEN, Generación para un Encuentro Nacional) y a otros sectores de centroizquierda (entre ellos el PS), confluyeron en una alianza electoral de orientación socialdemócrata, denominada Frente Amplio UNEN (FAUNEN), que expresaba la extensión al nivel nacional de la línea aliancista con el socialismo establecida en Santa Fe.

En marzo de 2015 se celebró la Convención Nacional de la UCR en la ciudad de Gualaguaychú (Provincia de Entre Ríos) con el objeto de debatir la estrategia del partido para ese año electoral, determinar el alcance de sus alianzas y definir su precandidato a presidente.<sup>24</sup> La discusión se dirimía entre dos cursos de acción posibles: a) mantener y expandir UNEN/FAUNEN.<sup>25</sup> b) aceptar un acuerdo oportunista con el PRO, respaldando la candidatura presidencial ya instalada de Mauricio Macri (Mauro, 2020), concebido como la única figura política capaz de desbancar al kirchnerismo del poder (Gallo, 2018). Quienes apoyaban la primera posición advertían sobre el “riesgo ideológico” que implicaba asociarse con una fuerza ideológica, cultural e históricamente divergente (*El Estadista*, 2015).<sup>26</sup> Mientras que quienes defendían la última postura sostenían que, dentro de UNEN, la UCR era el único partido con dimensión federal y nacional y con vocación de poder (Sanz, 2015), cuyos intereses estratégicos no eran coincidentes con los de los demás socios (en particular

referencia al PS) (Storani, 2015), a los que se concebía como meros satélites. Desde este sector, se entendía que, pautando un acuerdo con el PRO, el radicalismo se beneficiaría de la popularidad que esta novel fuerza política despertaba particularmente en los centros urbanos, logrando su subordinación a la estructura nacional del partido (Mauro, 2020), garantizándose así liderazgo político y espacios de poder en la etapa siguiente (Sanz, 2015).

Después de un arduo y tenso debate, se impuso esta última posición y la UCR terminó asociándose con el PRO, CC y otros aliados secundarios,<sup>27</sup> dando lugar a la disolución del FAUNEN y a toda posibilidad de acuerdo con el socialismo. Así se conformó *Cambiemos*, una alianza electoral centroderechista (Vommaro et al, 2015; Vommaro, 2017; Alcántara et al, 2018), a la cual el radicalismo aportó su estructura territorial y densidad organizacional a cambio de percibir los beneficios de integrar una coalición potencialmente ganadora.<sup>28</sup>

### 3.2. Reglas electorales y coaliciones

Se señaló anteriormente que en ambos casos la conformación y posterior triunfo de la coalición (tanto *Cambiemos* como el FPCyS) estuvo precedida por un cambio de reglas institucionales que redundó en la instauración del sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias con regulación oficial. Esta normativa, por un lado, propicia la configuración de coaliciones y, por otro, coloca a sus respectivos miembros a competir entre sí, produciéndose una permanente dialéctica entre cooperación y confrontación. En efecto, este dispositivo -ideado teóricamente para que la candidatura de una coalición se estableciera a partir del cotejo de fuerzas entre sus miembros- supone un desdoblamiento de la elección en dos fases: en la primera -las primarias- el partido se exhibe unitariamente (desarrollando estrategias de confrontación con sus congéneres y pugnando por la defensa de sus propios intereses partidarios) y, en la segunda -las elecciones generales- se muestra como parte de la formación frentista de la que es miembro (promoviendo la colaboración con aliados y la defensa del interés coalicional) (Tsebelis, 1988).

Para que pueda hacerse referencia a un interés coalicional, ante todo debe existir una coalición con suficiente enraizamiento y/o permanencia en el tiempo como para adquirir arraigo en el imaginario colectivo (Shore y Lafuente, 2017), lo que a su vez incide sobre el beneficio que el partido coligado puede aspirar obtener en la negociación con sus pares. Esto se dificulta con coaliciones ambivalentes, sujetas a los vaivenes de la popularidad electoral de sus figuras más relevantes. En una fase de auge de la coalición, el *Partido S* difícilmente pueda salir indemne de un hito eleccionario en el que deba medirse en pie de igualdad contra socios que cuentan con una mayor adhesión ciudadana (Gallo et al. 2020).

En la provincia de Santa Fe, la Ley 12.367 promulgada en 2004, que establecía las nuevas reglas mencionadas, reemplazó a la ley de lemas (Gómez y Polito, 2011; Bartolacci et al. 2018) y luego fue sustituida por la Ley 13.461, basada en la legislación electoral nacional.

Con respecto a la coalición provincial, la UCR desde el momento de su integración al FPCyS, buscó defender el interés partidario, cuestionando las imposiciones de su socio y procurando terminar con la hegemonía del PS (Cáceres, 2020). No obstante, en los dos primeros procesos electorarios de revalidación gubernamental (2011 y 2015), se estableció entre ambos partidos una moderada lógica de competencia (aunque con baja competitividad) en las primarias, que rápidamente fue sucedida por una dinámica de cooperación de cara a la elección general (Tsebelis, 1988).<sup>29</sup> Empero, la conformación de la alianza nacional *Cambiamos* habría de exacerbar la tensión tanto entre los socios de la coalición provincial como entre los subsectores internos radicales.<sup>30</sup>

En el nivel nacional, la citada Ley 26.571 estableció que en los comicios presidenciales podían competir distintos tipos de agrupaciones políticas –partidos políticos, confederaciones y alianzas electorales– a las que se exigía obtener un piso mínimo de votos en las primarias abiertas. La normativa vigente diferencia “alianzas” de “confederaciones”: en el primer caso se trata de agrupaciones transitorias –constituidas al solo efecto de participar en elecciones (Tullio y Álvarez Travieso, 2015), cuya única exigencia es que los partidos miembros permanezcan unificados a lo largo del ciclo electoral–, mientras que las segundas son uniones estables entre partidos (Tullio, 2010) que se forjan cuando los integrantes de una alianza resuelven continuar juntos luego de la elección general (Art. 6°).

La gran confusión que emerge aquí es la siguiente: el concepto “alianza” en términos generales, denota una variedad de posibles configuraciones entre partidos, pero la ley electoral nacional reduce “alianza” a un solo tipo de agrupamiento político pluripartidista contemplado normativamente. Esa noción de “alianza” –referida a la unión transitoria entre diversos partidos– ya existía en la legislación anterior (Ley 23.298) y se mantuvo con la ley actual (Ley 26.571), deviniendo la unidad de competencia privilegiada en el juego electoral (Gallo, 2015; 2017; 2019). Por su parte, la conformación de una “confederación” es mucho más costosa para sus miembros que la mera participación en una “alianza”, en tanto aquella subroga los derechos políticos y financieros de los partidos integrantes (Art. 6°), lo cual induce a que los arreglos que se forjen sean circunstanciales y pasajeros.<sup>31</sup> En la medida en que el proceso electoral nacional se desdobra y los tiempos electorales se prolongan, el período de duración de la alianza se extiende respecto de la etapa anterior –su duración comienza 60 días antes de las PASO y termina 60 días después de la elección general–, sin que se propicien simultáneamente condiciones para su institucionalización. Es decir, con las actuales reglas electorales, se otorga visibilidad, notoriedad y carácter público a entidades partidarias destinadas a extinguirse en un momento específico estipulado previamente, no obstante lo cual, sus miembros pueden decidir permanecer unificados si así lo disponen.

En términos generales, el establecimiento de cualquier coalición o acuerdo multipartidario resulta del convenio celebrado por los partidos que lo integran. Por lo tanto, se da por sentado que los miembros coligados consienten el tipo de coalición que aspiran

constituir, independientemente de las vicisitudes y circunstancias que emerjan posteriormente con respecto a ella.

Un sector de la literatura académica vernácula sostiene que, a lo largo de la historia, la competencia por la presidencia en Argentina se ha dado siempre a través de configuraciones coalicionales (Leiras, 2007; Cruz, 2019), con frecuencia frágiles, dada la incertidumbre de las condiciones en las que se acuerdan, sustentándose en una mera promesa de reciprocidad (Leiras, 2007: 120).<sup>32</sup> Las reglas electorales instauradas en 2009 –destinadas a paliar muchos de los inconvenientes anteriormente detectados– no otorgaron mayor certidumbre y previsibilidad, ni generaron mecanismos de institucionalización del disenso y preservación de espacios para las minorías ni incrementaron la reciprocidad entre integrantes. Históricamente, en las coaliciones presidenciales, tanto el reparto de los cargos como la elaboración programática, se establecían después de la disputa interna y quedaba a cargo de la facción ganadora, que distribuía espacios en las listas en función de la cantidad de votos conseguidos. En contraste, la legislación actual impone que las coaliciones se forjen con antelación a las primarias abiertas, sin que los derrotados internos puedan formar parte de las fórmulas definitivas ni aspirar a cargos alternativos (Art. 6º). Por lo tanto, con esta ley no se permite que se rubriquen acuerdos ex ante las PASO, estableciéndose, en cambio, una lógica de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos (Gallo, 2016) que no posibilita compensaciones en cargos electivos y dificulta la negociación anticipada de espacios.

### 3.3. Caracterización de Cambiemos como formación coalicional

A la necesidad de sujetarse a una normativa que, como se expuso, era nueva y ambigua (que además estaba en disonancia con la modalidad habitual para la resolución de divergencias internas, existente), se le añadió que las fuerzas asociadas en *Cambiemos* se afincaban sobre una concepción diferente de la política, provocando un desacoplamiento en la interpretación que cada una de ellas efectuó respecto del tipo de alianza que se estaba construyendo.

Para el macrismo, *Cambiemos* era el nombre de fantasía que adquiriría este nuevo instrumento político competitivo destinado a ganar elecciones y a ejecutar su proyecto de poder (Vommaro, 2017). Al igual que había ocurrido con el PRO en sus orígenes, se concebía a *Cambiemos* como una fuerza política expansiva, con vocación de construcción política y potencial para ampliar su base de sustentación (Berensztein, 2019: 78). En suma, desde el macrismo se concibió a *Cambiemos* como una ampliación del PRO y no como una confederación pluripartidista compuesta por tres fuerzas principales, con las que posteriormente debería compartir el poder.<sup>33</sup> Por el contrario, el radicalismo, dada su propia idiosincrasia y modalidad de funcionamiento, entendía a *Cambiemos* como una organización suprapartidaria dividida en fracciones independientes a las cuales debía compensarse en función de su aporte a la cosecha conjunta obtenida. En ese sentido, a través de su máximo órgano –la Convención Nacional de 2015– dispuso el acuerdo

del partido con el PRO y la CC, en *Cambiamos*, con fecha de vencimiento en 2019,<sup>34</sup> dando por sentado que se trataba de un arreglo pluripartidista sellado con el objeto de llegar al poder y distribuir luego los cargos de gobierno. En efecto, esta fuerza política esperaba ser parte de una coalición gubernamental que nunca se constituyó como tal (Berensztein, 2019: 89; Gallo et al. 2020).

En las elecciones de octubre 2015, *Cambiamos* triunfó a nivel nacional, obteniendo la Presidencia de la Nación, y consiguió las gobernaciones en cinco provincias, por medio de distintas versiones locales de la alianza nacional. El radicalismo encabezó la gobernación en tres de ellas: Mendoza (con *Cambia Mendoza*), Jujuy (con *Cambia Jujuy*) y Corrientes (con *ECO, Encuentro por Corrientes*); todas estas alianzas eran superabarcativas, en tanto sus componentes excedían a los tres principales socios de la alianza nacional.<sup>35</sup> Por su parte, los radicales disconformes con *Cambiamos* mantuvieron la asociación con elementos ajenos, lo cual contribuyó a diluir aún más las fronteras organizativas partidarias y a quebrantar su unidad organizacional como partido. Entre este último sector se destaca la UCR de Santa Fe (la única que formaba parte de una coalición provincial gobernante), para la cual la conformación de la alianza nacional *Cambiamos* constituiría un punto de inflexión en la vinculación con sus socios del FPCyS, que se tradujo en una crispante tensión tanto intrapartidaria como intracoalicional.

A partir de que Macri asumió la Presidencia de la Nación, la conducción aliancista estuvo hegemonizada por el PRO.<sup>36</sup> La UCR no sólo no tuvo un rol activo para influir en el rumbo del gobierno, como algunos de sus dirigentes anhelaban, sino que nunca fue convocada para discutir cargos ni para definir políticas públicas (Berensztein, 2019: 91; Mauro, 2020).<sup>37</sup>

A lo largo de la gestión de *Cambiamos*, se perfilaron tres sectores dentro del radicalismo: 1) Incondicionales a la coalición (la postura oficial, representada por el Comité Nacional de la UCR);<sup>38</sup> 2) Condicionales (posición propugnada por dirigentes nacionales relevantes, quienes estaban disconformes con *Cambiamos*, pero acataban por disciplina y buscaban alterar el rol del partido dentro de la coalición);<sup>39</sup> 3) Díscolos o rebeldes: esta perspectiva tuvo distintas expresiones a nivel nacional y subnacional (entre ellas, la santafesina). Los dos primeros sectores defendían los intereses coalicionales (Tsebelis, 1988), aunque el primero lo hacía de modo pasivo (es decir, dejando indirectamente que el poder recayera en manos del PRO y de Macri) y el segundo grupo, de modo activo (refiriéndose a *Cambiamos* como una construcción colectiva pluripartidista, a la que había que sostener, salvaguardar e incluso fortalecer).<sup>40</sup> El tercero, minoritario, instaba a la defensa de los intereses del partido, en detrimento incluso de los intereses de la coalición (entendiendo justamente que no existía convergencia entre unos y otros). Si bien esto conllevaba el riesgo de que la UCR siguiera siendo una mera confederación de partidos subnacionales, incapaz de operar como partido nacional, profundizando las tendencias centrífugas internas, se entendía que esta fuerza tenía menos para perder preservando espacios territoriales que participando de una coalición nacional de la que no era un componente real.<sup>41</sup>

Paradójicamente, en el caso de la UCR de Santa Fe la defensa de intereses partidarios en términos ideológico-programáticos, permitía apalancar una estrategia territorial en detrimento de la agenda partidaria nacional, contradiciendo la caracterización de “territorialización”, entendida como defensa de intereses locales por sobre nacionales, aun en detrimento de cuestiones programáticas (Calvo y Escolar, 2005). El comportamiento de los dos primeros sectores resultó funcional a la estrategia del *Partido P*, que defendió sus intereses manteniendo una referencia genérica al espacio político centrado en la figura presidencial (Mauro, 2020), que indistintamente podía denominarse PRO o *Cambiamos* y pudo usufructuar el beneficio de que sus socios pugnarán por los intereses de una coalición ambivalentemente caracterizada (Pérez Roux y Gallo, 2019).<sup>42</sup>

A despecho de esta situación, ha habido quienes subrayaron el esencial rol de la UCR dentro de la alianza que llegó al poder de la mano de Macri, sosteniendo que “*Cambiamos* fue una exitosa coalición electoral pero no funcionó como coalición de gobierno” (Cruz, 2019; Berensztein, 2019). Sin embargo, como ya vimos, esta distinción analítica entre coalición electoral y coalición de gobierno pone de relieve la contradicción anteriormente mencionada entre los alcances de una legislación ambigua y las aspiraciones de los miembros que deciden asociarse: la conformación de una coalición lável y meramente coyuntural, incapaz de traducirse en una alianza estratégica de gobierno, significa un fracaso global del objetivo propuesto y no un éxito parcial respecto de los propósitos esbozados teóricamente.

### 3.4. Las dos experiencias coalicionales

Aquí inquiriremos acerca de las dos coaliciones estudiadas, exponiendo, en primer lugar, sus caracteres específicos y, en segundo término, el cumplimiento o no de los beneficios que implica formar parte de una coalición gubernamental, como también los costos que el partido debió pagar en orden a asociarse, durante las gestiones previas al momento en el que tuvo lugar la coyuntura específica aquí indagada.

**Tabla 1.** Coaliciones en el poder: Cambiamos y FPCyS

Coalición	Cambiamos	FPCyS
Status formal	Alianza (2015-2019, es sustituida por <i>Juntos por el Cambio</i> )	Alianza (2007-)
Orden	Nacional	Provincial*
<i>Partido P</i>	PRO	PS
Características	Partido electoralista /atrápalo todo pero con vocación de poder y alcance nacional	Partido histórico con vocación minoritaria y presencia territorialmente limitada
<i>Partido S</i>	UCR	UCR

\* Actualmente sólo existe en Santa Fe, pero ocasionalmente fue conformado en Entre Ríos (2011), y en Buenos Aires, Córdoba (sin la UCR) y San Luis (2013).

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de lo expuesto.

Dentro de *Cambiamos*, el radicalismo no gozó de un beneficio *real* ni *potencial*, sino únicamente de un beneficio *figurativo* (que sólo permanecería en caso de que la coalición se mantuviera en el poder). Dentro del FPCyS, el partido percibió en algún grado un beneficio *real*, pero, por lo consignado más arriba, había bajas expectativas de que pudieran alterarse los roles entre los socios principales y de que este se convirtiera en *Partido P*. En la coyuntura electoral 2019, la tensión entre interés partidario e interés coalicional –que suele atravesar a los partidos asociados en contiendas internas (Tsebelis, 1988)– se adelantó temporalmente, desenvolviéndose en cada una de las dos arenas (nacional y provincial) en el momento de la propia confección y delimitación formal de la alianza como vehículo de competencia en el plano electoral.

**Tabla 2.** Beneficios obtenidos y costos en los que incurrió el Partido S (UCR) durante el período gubernamental

Coalición		Cambiamos (2015-2019)	FPCyS (2007-2019)
Beneficio real	Fórmula	Sin participación radical*	Con participación radical**
	Gabinete	Asignación de carteras ministeriales reducida (18,1%) en relación a sus bancas legislativas (69,1% de la coalición). Índice de coalescencia <sup>1</sup> : 0.67 (2015-2017) y 0.60 (2017-2019)	Asignación de carteras ministeriales inicialmente reducida, posteriormente equilibrada: 2007-2011: 8,3% (en relación a 35% de bancas legislativas). 2011-2015: 25% (en relación a 5%). 2015-2019: 42,9% (en relación a 42,8%). Índice de coalescencia: 058 (2007-2011); 0.63 (2011-2015); 0.91 (2015-2019)
	Agenda	Baja/nula incidencia radical <sup>2</sup>	Tendencialmente creciente <sup>3</sup>
Beneficio potencial	Formal	Bajo (ausencia de mecanismos pactados de toma de decisiones entre los integrantes)	Bajo (se había firmado un acuerdo formal ante escribano público, que no habría sido respetado por el PS una vez en el poder) <sup>4</sup>
	Informal	Bajo (monopolio detentado por el PRO a la hora de definir listas <sup>5</sup> )	Bajo (ausencia de consulta sobre variaciones en la composición e integración de miembros) <sup>6</sup>
Beneficio figurativo	Popularidad y apoyo coalicional	Fluctuante (perdía apoyo, pero era aún competitiva)	En paulatino descenso (tras el desgaste de 12 años en el poder)
Costos	<i>Ideológico-programático</i>	Alto <sup>7</sup>	Bajo <sup>8</sup>
	<i>Orgánico</i>	Bajo (su última elección compitiendo sola, obtuvo 2,31% de apoyo)	Medio (por un lado, su última elección compitiendo sola, obtuvo el 2,93% del apoyo; pero, por otro, la pertenencia coalicional exacerbaba la lucha faccional <sup>9</sup> )
	<i>De fracaso gubernamental**</i>	Probabilidad media/alta (obtuvo 34,15% de los votos)	Probabilidad media (obtuvo un promedio de 41,33% de los votos)
	<i>De inconsistencia o de incoherencia</i>	Alta (se vincula a la cuestión de la agenda)	Media (se vincula a la cuestión de la agenda)

<sup>1</sup>Índice de coalescencia  $C_g = 1 - 1 / 2 \sum (| S_i - M_i |) i = 1$  donde  $M_i$  es el porcentaje de ministerios cuando se forma el gabinete;  $S_i$  porcentaje de bancas legislativas que el partido ocupa en el total de la coalición. En ambos casos sólo se consideran bancas en la Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> El sector disconforme manifestó su malestar respecto de medidas específicas (en materia laboral, previsional, DDHH, institucional, económica, etc.) pero la dirección partidaria tuvo baja o nula incidencia en la agenda de la coalición (Gallo et al, 2020) y el partido en el parlamento tuvo poca o nula incidencia para modificar decisiones presidenciales impopulares (Tzeiman, 2017).

<sup>3</sup> La UCR no definió políticas públicas en forma directa pero hubo un planteo programático en el que se establecieron pautas y consensos mínimos y se acordaron políticas de Estado (Cáceres, 2020). La incidencia radical fue incrementándose a lo largo de los mandatos conforme se incorporaron más dirigentes del partido como ministros y secretarios de gobierno.

<sup>4</sup> No hubo una mesa de conducción conjunta o un mecanismo reglado de distribución de poder. La distribución de fuerzas a nivel provincial fue más transversal donde los actores internos del PS, UCR y partidos menores se aliaban en los diferentes procesos electorales para enfrentar a otros actores internos aliados entre sí.

<sup>5</sup> Se concedió que un radical podía encabezar la lista pero debía ser aceptado por el PRO (Página 12, 5/7/2017). La oferta de *Cambiamos* fue definida por el Presidente y su círculo.

<sup>6</sup> Se había establecido un acuerdo formal firmado ante escribano público, pero una vez en el poder el PS no respetó lo acordado. En términos del dirigente radical Juan Carlos Millet la UCR fue literalmente negada como partido a partir de la incorporación de otras fuerzas (ARI, PC, PDP) al Frente Progresista sin la UCR y sin programa (Rosario 12, 22/5/2007).

<sup>7</sup> Más allá de los intereses que el partido defendiera un importante sector del núcleo duro radical se consideraba socialdemócrata (Gallo, 2018).

<sup>8</sup> El núcleo duro radical coincidía con las banderas que el socialismo retóricamente defendía (Pérez Roux y Gallo, 2019).

<sup>9</sup> El PS consideraba sucesivamente a uno de los sectores internos del radicalismo como interlocutor válido (Cáceres, 2020), generando una cuña factional.

\* Fórmulas presidenciales: 2015: Macri (PRO)-Michetti (PRO), 2019: Macri (PRO)-Pichetto (PJ).

\*\* Fórmulas a la gobernación: 2007: Binner (PS)-Tessio (UCR); 2011: Bonfatti (PS)-Henn (UCR); 2015: Lifschitz (PS)-Frascardini (UCR); 2019: Bonfatti (PS)-Tejeda (UCR).

\*\*\* El FPCyS comenzó su fase de declive antes que *Cambiamos*.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Gallo 2016, Cáceres 2020, Henn 2020, Mauro 2020.

## 4. Coyuntura electoral 2019: la UCR en la encrucijada

### 4.1. El debate en la UCR de Santa Fe y su impacto a nivel nacional

En las elecciones intermedias de 2017 -llevadas a cabo en un momento de significativo apoyo al gobierno de Mauricio Macri- *Cambiamos* se impuso en 13 de los 24 distritos nacionales. En esos comicios quedó claro que la UCR no estaba en condiciones de competir contra el PRO dentro de *Cambiamos*, evidenciando la desequilibrada correlación de fuerzas entre los socios. *Cambiamos* alcanzó un gran resultado en Santa Fe, donde incluso duplicó lo obtenido por el FPCyS.<sup>43</sup> A partir de ahí se incrementaron las tensiones internas en la UCR provincial y se suscitó una discusión en torno a qué armado coalicional priorizar, a qué elemento aglutinante (afinidad ideológico-programática o chances electorales) preservar, a qué estrategia territorial (provincial o nacional) adoptar y al rol que pasaría a tener la UCR dentro del mismo.

La disputa dentro del partido se produjo entre las principales fracciones de la UCR santafesina,<sup>44</sup> a saber: 1. El sector *Universidad*, encabezado por el intendente de la ciudad de Santa Fe y ex presidente del Comité Nacional de la UCR, José Corral; 2. El *Movimiento de Acción Radical* (en adelante, *MAR*) liderado por el presidente del Comité Provincial de la UCR Julián Galdeano; 3. El *Nuevo Espacio Organizado* (en adelante, *NEO*), presidido por el entonces vicegobernador Carlos Frascendini.<sup>45</sup> Los dos primeros -con diferencias entre ellos- apostaban por la vinculación de la UCR con el PRO;

mientras que el *NEO* pugnaba por conservar su pertenencia a la alianza provincial, concibiendo que –pese a la existencia de diferencias y roces con el PS– era más acorde con la identidad y los valores defendidos por la UCR (Henn, 2020).

El grupo *Universidad*, que en 2017 había conformado *Cambiamos Santa Fe*, en esta ocasión propuso la construcción de una gran coalición para enfrentar al peronismo en 2019, sugiriendo la incorporación del PRO al FPCyS (lo que a su vez permitiría diluir la gravitación del socio mayoritario de la liga provincial). Esta propuesta fue rechazada tanto por el PS como por el PRO (que, de hecho, iba aliado a un sector del peronismo y concebía que el rival a vencer era el FPCyS) (*La Capital Online*, 12/01/2017).<sup>46</sup> Por su parte, el *MAR* compartía la posición del PRO y abogaba por la desvinculación de la UCR respecto de la coalición gobernante en Santa Fe y por su integración a *Cambiamos*. De cara a las elecciones de 2019, dentro del radicalismo cambiemita se desató una lucha faccional: el grupo *Universidad* propició la candidatura a gobernador de Corral con el visto bueno del gobierno nacional, mientras que el *MAR*, aun por encima –y en contra– de los intereses estrictamente partidarios intentó instalar la candidatura de Federico Angelini, perteneciente al PRO.

A comienzos de 2019 *Cambiamos* aparecía en el plano nacional como una fuerza competitiva en términos electorales, aunque alejada del nivel de apoyo recibido en 2017.<sup>47</sup> Si bien es esperable que un partido que ve como potencialmente triunfadora a la coalición de la que forma parte, decida continuar dentro de ella (Laver y Schofield, 1990; Strom, 1990; Mitchel, 1995; Reniu, 2001), el mero triunfo de la coalición no garantiza la obtención de beneficios partidarios. Sin embargo, en este caso, la sola expectativa de una posible victoria condujo a que los miembros incondicionales de la dirigencia radical nacional apuntaran a revalidar la adscripción a *Cambiamos* como coalición nacional y procuraran expandir su presencia a la mayor cantidad de provincias que fuera posible<sup>48</sup> confiando en que la etiqueta coalicional les garantizaría un acompañamiento electoral (Moreno, 2019; Berensztein, 2019: 80). Esta posición, no era compartida por otros sectores del partido y resultaba incompatible con la continuidad de la UCR en el FPSyC.

El 11 de febrero de 2019 se celebró la Convención de la UCR santafesina, en la cual se tomó la decisión de resistir la integración del radicalismo local a *Cambiamos*, dejando en libertad de acción a sus miembros para las siguientes elecciones provinciales. El grupo *Universidad* impugnó la Convención, poniendo en conocimiento de la situación al Comité Nacional. Su presidente, Alfredo Cornejo, en oposición a la resolución de este cuerpo partidario, formalizó su intervención, al considerar que lo resuelto ponía en grave riesgo la estrategia electoral y política nacional del partido; pese a que ese acuerdo estaba por vencerse en la siguiente convención nacional partidaria. Se argumentó que la UCR no podía estar “en dos lugares diferentes” (*El País Digital*, 16/05/2018), imponiendo a la seccional santafesina el acompañamiento a la coalición nacional con el objeto de poner punto final a la incongruencia suscitada entre los diferentes niveles de gobierno. Si bien

la incongruencia puede ocasionar inconvenientes a la alianza oficialista, en este caso el argumento esgrimido sirvió para justificar una decisión tomada con antelación, que implicaba además una violación a la autonomía de los órganos decisorios partidarios en la arena subnacional (Cáceres, 2020), afectando al federalismo partidario (Alfonsín, 2019).

La intervención del Comité Nacional de la UCR en la provincia operó, por un lado, como recurso para alinear al partido con *Cambiemos*, dando por caducada la alianza con los socialistas (llevando la tensión con el *NEO* a su punto más álgido)<sup>49</sup> y, por otro, como catapulta de la candidatura del dirigente del grupo *Universidad* en desmedro del dirigente del *MAR*, acrecentando las fricciones entre los dos sectores radicales cambiemitas de la provincia. Seis días más tarde tuvo lugar el primer acontecimiento electoral del año 2019: la celebración de internas abiertas no obligatorias de *Cambiemos* en La Pampa, en las cuales el precandidato de la UCR, Daniel Kroneberger, se impuso con el 65% de los votos, sobre Carlos Mac Allister (*PRO*). Luego de este suceso, a nivel nacional un sector radical –particularmente el de los *condicionales*– comenzó a contemplar la posibilidad efectiva de una reversión de la correlación de fuerzas intestinas de la coalición gobernante nacional (Alfonsín, 2019; Tonelli, 2019), vislumbrando que el beneficio *potencial* de su participación dentro de *Cambiemos* podría devenir finalmente *real*. A nivel provincial, se produjo la convergencia del *MAR* y la *Universidad* tras la candidatura única de Corral, a partir de lo cual Angelini resolvió abandonar su postulación. De este modo, por primera vez en más de una década, un radical encabezaba una fórmula a la gobernación provincial, en condiciones relativamente favorables en términos de perspectivas electorales.

Sin embargo, en los comicios provinciales adelantados que prosiguieron, desarrollados en un contexto de profundización de la crisis socioeconómica, las nóminas de *Cambiemos* encabezadas por radicales obtuvieron un magro resultado,<sup>50</sup> ilustrando que no había habido un incremento de la popularidad de esta centenaria fuerza, sino que, ante el declive de *Cambiemos* (y por extensión del *PRO*), el apoyo a la UCR en La Pampa –de tan sólo 18.891 votantes– había aparecido sobredimensionado en términos comparativos dentro del conjunto de la coalición.<sup>51</sup>

Empero, en abril, días antes de las primarias santafesinas, tuvo lugar otro acontecimiento que condujo a que sectores de la UCR nacional volvieran a confiar en la posibilidad de revertir la correlación de fuerzas internas o, al menos, de reducir el desbalance existente dentro de *Cambiemos*: la convocatoria que Macri efectuó a gobernadores radicales (*Clarín*, 02/04/2019) dando a entender –equivocadamente– que podía ofrecerles la candidatura a vicepresidente (*Los Andes*, 02/04/2019). En realidad, este llamado estuvo dirigido a contener las tensiones internas de cara a las elecciones nacionales en el contexto crítico mencionado, manteniendo los lazos con aquellos sectores capaces de otorgarle poder territorial y de fiscalizar las elecciones (Berensztein, 2019: 91). Por su parte, los resultados de las primarias en Santa Fe fueron consistentes con los guarismos obtenidos

en los comicios adelantados: la fórmula de *Cambiamos* encabezada por Corral logró sólo el 11,69% (312.246 votos) del apoyo, quedando en un alejado tercer lugar.<sup>52</sup>

El mes siguiente se celebró la Convención Nacional del radicalismo, en la que nuevamente se expusieron posiciones divergentes. En este caso, se barajaron tres alternativas: 1) la ratificación de la permanencia de la UCR en *Cambiamos*, propugnada por los *incondicionales*; 2) la ampliación de la coalición, procurando que esta fuera más horizontal, apelando a una estrategia de dilución,<sup>53</sup> apoyada por los *condicionales*; 3) la construcción de una nueva alternativa electoral (ante el agotamiento de la experiencia de *Cambiamos*), sostenida por los *rebeldes*.<sup>54</sup> Finalmente, el partido ratificó su permanencia dentro de *Cambiamos* (con los votos de 267 convencionales sobre 325), procurando implementar la mencionada estrategia de dilución a través de la conformación de una Comisión de Acción Política con poder de negociación con sus socios, con el objeto de ampliar la alianza a otros espacios (*La Capital*, 28/05/2019).<sup>55</sup> Sin embargo, esta resolución, lejos de acercar al partido al logro de los beneficios trazados, reforzó aún más su rol supletorio dentro del armado coalicional nacional.

A las pocas semanas tuvieron lugar las elecciones generales santafesinas, en las que el FPCyS fue derrotado (con el 37,91%) por el PJ (que obtuvo el 42,31%); *Cambiamos* tuvo un bajo desempeño (19,78% de los votos), colocando tan solo cinco diputados provinciales, muy lejos de la expectativa originaria; la UCR perdió la capital provincial, de la que el propio Corral era el intendente. Posteriormente, tanto en las PASO nacionales de agosto, como en los comicios generales de octubre, *Juntos por el Cambio* (alianza que prosiguió a *Cambiamos*) fue derrotada a nivel presidencial, dejando al radicalismo como socio minoritario de una coalición desbancada del poder.<sup>56</sup>

## **4. 2. Análisis: decisiones tomadas por los actores involucrados en ambos niveles**

En este apartado expondremos, primero, la posición adoptada por cada uno de los subsectores mencionados, respecto de cuál debía ser la estrategia electoral del partido y el interés defendido por cada uno de ellos frente a la tensión entre partido y alianza, como también los beneficios perseguidos y los costos inherentes a tomar el curso de acción escogido, a partir de las categorías elaboradas precedentemente. Nos referimos a los intereses que se priorizaban en la pugna impuesta dada la posición asumida, pero dando por descontado que en todos los casos los sectores internos procuraban obtener subsidiariamente un beneficio faccional.<sup>57</sup>

A continuación, exhibiremos las probabilidades que existían de que se produjera tal o cual escenario y las prioridades de cada uno de ellos (entendiendo que, *ceteris paribus*, para cualquier partido nacional lo más conveniente es participar dentro de una alianza de carácter nacional).

**Tabla 3.** Cálculo UCR provincial de cara a las elecciones 2019

Sector	Posición	Interés defendido	Beneficio	Costos
<i>Universidad</i>	Desvincularse de coalición gubernamental provincial, para ser parte simbólica de la coalición gubernamental nacional (con posibilidad de participar de los dividendos del poder, a nivel provincial), sacrificando el capital político provincial adquirido	Coalicional (ilusorio)*	<i>Real</i> , a nivel provincial / <i>Figurativo</i> , a nivel nacional	Ideológico-programático**/ De inconsistencia
<i>MAR</i>	Desvincularse de coalición gubernamental provincial, para ser parte simbólica de la coalición gubernamental nacional, sacrificando el capital político provincial adquirido	Coalicional (de socio coaligado)***	<i>Figurativo</i> en todos los órdenes	
<i>NEO</i>	Mantenerse en la coalición gubernamental provincial, participando de los dividendos del poder, privándose de la hipotética recompensa simbólica de ser parte de la coalición gubernamental nacional	Partidario	<i>Real</i> , a nivel provincial	De fracaso gubernamental

\* El interés coalicional real está ligado a la existencia de una coalición gubernamental real.

\*\* Independientemente de la postura de estos sectores, su decisión implicaba que el partido en su conjunto se disociara de un actor percibido como más afín. De acuerdo con el ex vicegobernador Henn, la voluntad de la mayoría de los radicales era “respetar la identidad de valores que venimos sosteniendo desde hace más de veinte años, dentro del Frente Progresista” (*Rueda de Prensa*, 12/02/2019). Esta visión se ratifica en el hecho de que el *NEO* se impuso en la conducción del Comité provincial en las elecciones de ese año, desplazando al *MAR*.

\*\*\* Inicialmente había optado por una alternativa que le implicaba como fracción un acercamiento mayor al socio mayoritario de la liga nacional, pero al precio de que la UCR percibiera menos beneficios aún.

**Fuente:** Elaboración propia

**Tabla 4.** Cálculo UCR nacional de cara a elecciones 2019

Sector	Posición	Interés defendido	Beneficio	Costos
<i>Incondicionales</i>	Ser parte de la coalición gubernamental nacional	Coalicional (ilusorio)*	<i>Figurativo</i>	Ideológico-programático** / De inconsistencia / De fracaso gubernamental
<i>Condicionales</i>	Ser parte de la coalición gubernamental nacional, procurando participar de los dividendos del poder	Coalicional***	<i>Real</i> ****	
<i>Rebeldes</i>	Desvincularse de la coalición gubernamental nacional y formar otra alternativa, privándose de la hipotética recompensa simbólica de ser parte de la coalición gubernamental nacional	Partidario	*****	

\* El interés coalicional real está ligado a la existencia de una coalición gubernamental real.

\*\* Independientemente de la postura de estos sectores, su decisión implicaba que el partido en su conjunto se disociara de un actor percibido como más afín.

\*\*\* Si bien aquí se quería dar impulso a una nueva configuración aliancista, la inclusión de más actores asociados también implicaba difuminar los contornos de la coalición y, por extensión, del interés coalicional.

\*\*\*\* Pero con el riesgo de que el poder quedara repartido entre más actores con poder de veto.

\*\*\*\*\* El cálculo realizado por este sector no se encuadra dentro de las categorías que fueron elaboradas para comprender los costos y beneficios que implica entrar o permanecer en una coalición que se da por ganadora.

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de lo expuesto.

La dirigencia radical que sostuvo la decisión de permanecer en –o asociarse con– *Cambiemos*, asumía pagar los costos implicados en ella entendiendo que se obtendrían los beneficios trazados ( $=B>C$ ), estimando que existía una considerable *probabilidad* (*p1*) de triunfo (es decir, aquello que posibilitaría que la liga se mantuviera como una coalición gubernamental). De todos modos, durante los meses en los que se desarrollaron las negociaciones, se fue pronunciando la declinación de *Cambiemos*,<sup>58</sup> lo que implicó una reducción del término *probabilidad* (*p1*) dentro de la ecuación.

A su vez, a partir de ciertos datos aparentemente alentadores (como los resultados obtenidos en las primarias de La Pampa o la convocatoria al diálogo presidencial), los radicales –aún–*condicionales* habían contemplado la posibilidad de que el partido adquiriera un rol preponderante en la distribución de poder coalicional, es decir que obtuviera un beneficio *real* (*p2*). Sin embargo, estos elementos resultaron ser poco concluyentes, denotando que, en realidad, para entonces el PRO era más débil que la UCR y necesitaba más de ella que a la inversa (dado el poder territorial de los gobernadores radicales y la capacidad de fiscalización electoral en el interior del país) (Berensztein, 2019), lo cual no era producto de un crecimiento del radicalismo dentro de la coalición, sino de un decrecimiento del macrismo en la opinión pública. Posteriormente, con la finalidad de acrecentar el término *p2*, los *incondicionales* y los nuevos *condicionales* adhirieron a la conformación de una Comisión de Acción Política para establecer reglas y ampliar el alcance coalicional; sin embargo, se trató de una instancia meramente formal de carácter partidario que no suponía la adscripción de sus congéneres ni mitigaba las asimetrías y rigideces presupuestas en la ley electoral.

En suma, la decisión adoptada por la dirigencia central del partido estuvo fundamentada en un cálculo desacertado desde sus inicios, al considerar que la participación en una coalición nacional potencialmente ganadora (aun dilapidando el capital político partidario agenciado a nivel provincial) le conduciría a la obtención de beneficios (sin garantizarse que estos no fueran meramente *figurativos*), con el justificativo legitimante de que, por esta vía, se promovía la congruencia coalicional. La búsqueda de un alineamiento territorial (ilustrado con la intervención de la Convención de la UCR santafesina por el Comité Nacional) no fue una medida que –en términos de Tsebelis– pudiera caracterizarse como aparentemente irracional en la arena provincial pero racional en la nacional dentro de una lógica de múltiple juego en el que se privilegiara un beneficio equivalente, pero en un nivel más relevante del sistema político (Tsebelis, 1988). Por el contrario, se trató de una decisión basada en una incorrecta interpretación de los términos en juego y de una inapropiada lectura global del escenario electoral en su conjunto.

De todos modos, hay que señalar que la irresoluble disputa planteada inicialmente se entronca con el esquema de incentivos contradictorios promovido por la legislación nacional. Como se vio, la ley vigente, originariamente destinada a propiciar la construcción de agrupaciones políticas más cohesivas, congruentes y homogéneas, y a combatir la fragmentación e inestabilidad partidaria existente, en realidad, desalienta el establecimiento de compromisos duraderos y estimula los acuerdos provisorios y oportunistas, al tiempo que no incluye medidas que contribuyan a la cohesión de los partidos ni a la limitación de la autonomía de las subunidades partidarias internas.

En este contexto, para la UCR de Santa Fe habiendo fracasado en su intento originario por expandir la alianza provincial a escala nacional (que consideraba como más acorde con los intereses del partido en su conjunto), el beneficio más asequible consistía ahora en la preservación de la autonomía partidaria respecto de la estrategia nacional, aun sacrificando la congruencia de la liga a la que el partido suscribía a nivel nacional. En efecto, la prioridad de la autonomía por sobre la congruencia coalicional expresaba no sólo la tensión entre organización central vs. subunidad territorial, sino principalmente, la defensa de los intereses partidarios (en los reducidos espacios de los que disponía) vs. los de una coalición de la que no era realmente partícipe. De todos modos, la configuración y defensa de un interés partidario definido estuvo opacada por la disputa inter faccional, que se tradujo en la emergencia de discrepancias internas respecto de cuál era para el radicalismo la estrategia óptima tanto a nivel nacional como provincial, contribuyendo a debilitar sus perspectivas de éxito político. Hubo sectores internos que procuraron evitar pagar el costo del fracaso gubernamental (al abandonar al FPCyS, desmarcándose del desgaste de doce años de gobierno provincial), en pos de un presunto –e improbable– premio mayor. Sin embargo, estos grupos no sólo terminaron asumiendo el costo *ideológico* mencionado,<sup>59</sup> sino también debieron someterse a un riesgo análogo, pagando los costos de pertenecer a una alianza nacional en declive.

En suma, la estrategia coalicional compartida por *Universidad-MAR* y la UCR oficial, no derivó en la obtención de réditos electorales en ninguna de las dos arenas, sino que reforzó dentro de la alianza perdedora el rol de socio minoritario no competitivo en relación al *Partido P*, tanto a nivel provincial como a nivel nacional.

Cabe agregar que si bien las dinámicas partidarias a nivel interno imprimen una racionalidad específica a la organización, condicionando la eficiencia de las estrategias electorales adoptadas, en este caso la causa del mal cálculo no se deriva principalmente de la reyerta faccional que supuestamente impediría elaborar un interés partidario como tal, sino de los elementos políticos, institucionales y normativos que imposibilitaron vislumbrar la existencia de un interés partidario –coexistente con intereses faccionales superpuestos– en tensión con el interés de la coalición y de los matices que surgen al descomponer los términos fundamentales sobre los que se efectúa esa operación.

## 5. Resumen y conclusiones

En este trabajo nos propusimos indagar acerca de la situación de la UCR en tanto miembro de dos coaliciones gubernamentales diferentes (en dos niveles discernibles), en ambos casos en calidad de *Partido S*, en una particular coyuntura en la que debió tomar la decisión de definir esa ambivalente situación, resultando imposible mantenerse dentro de ambos acuerdos. Para analizar los fundamentos de la estrategia coalicional del partido en una circunstancia específica y peculiar derivada de una conjunción de factores coexistentes (la política multinivel, la crisis de los partidos tradicionales, la emergencia de liderazgos de popularidad y la ambivalencia legal respecto de las unidades de competencia electoral), creamos un armazón analítico apropiado para su evaluación.

En el caso analizado, desde 2001 el radicalismo había concertado coaliciones multinivel logrando garantizarse así la supervivencia política en algunos distritos específicos, pese al declive del partido a nivel nacional. Sin embargo, la estrategia fue mostrando una decreciente eficacia, perdiendo gobernaciones y municipios y volviendo a experimentar una diáspora partidaria. La conformación de una alianza gubernamental nacional condujo a que parte de la dirigencia creyera –desacertadamente– que esta era la vía apropiada para que la UCR se recuperara como el partido nacional institucionalizado y verticalmente integrado que otrora había sido, propiciando la homogeneidad en las subunidades internas.

En 2019, la UCR formaba parte de *Cambiamos* a nivel nacional, como partido aliado relegado a un papel marginal en el gobierno. Paralelamente, en la provincia de Santa Fe se mantenía como socio secundario de la alianza gubernamental, aunque contaba con poder de veto y de agenda, al tiempo que se lo concebía como un aliado natural en términos históricos y programáticos.

Para analizar la decisión finalmente tomada por la UCR, consideramos el resultado del cálculo racional a partir de categorías aquí creadas (mediante la desagregación de los términos en juego en subtipos diferenciados) y el dilema impuesto entre privilegiar el interés partidario o el coalicional, descrito por Tsebelis (1988). Observamos que la decisión tomada por el partido estuvo basada en tres consideraciones erróneas: la creencia en la plausibilidad de la revalidación de la coalición nacional en el poder (con una réplica en los distritos en los que se constituyera como tal); la expectativa de que era factible una reversión de fuerzas internas (o al menos una tendencia al equilibrio entre socios); la convicción de que *Cambiamos* era –o podía convertirse en– una coalición de gobierno, reflatando el argumento previo de que era menester privilegiar la búsqueda de congruencia aliancista y la estructuración de acuerdos programáticos a nivel nacional, respetados territorialmente. Con respecto al primer punto, comenzado el año electoral, *Cambiamos* todavía contaba con la inercia del favorable resultado del proceso eleccionario de 2017, pero prontamente la crisis económica fue erosionando el apoyo al

gobierno nacional. Con relación a la segunda cuestión, la expectativa –originariamente fogueada por el impacto simbólico subjetivo de los guarismos obtenidos en una elección marginal de una provincia marginal– nunca tuvo su correlato en la concertación de acuerdos formales entre fuerzas asociadas. En tercer lugar, pese a que ya había quedado en evidencia que *Cambiamos* era, no aquello a lo que la UCR había creído suscribir en la Convención de Gualaguaychú, sino un vehículo electoral destinado a posibilitar la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la república, el radicalismo decidió reeditar una experiencia fallida de alianza electoral que no había logrado cuajar en una alianza gubernamental efectiva.<sup>60</sup> En ese sentido, la defensa de la congruencia aliancista como principio fundacional debía estar precedida por la existencia de una coalición gubernamental digna de ser sostenida y priorizada.

Por el contrario, la custodia de los intereses colectivos de una alianza que nunca se había constituido en una entidad unívocamente identificable por sus miembros no estaba siquiera contemplada entre las opciones propuestas por Tsebelis, derivando en resultados no previstos desde el punto de vista de la racionalidad instrumental de sus actores.

En este sentido, la dirigencia central de la UCR, paradójicamente, priorizó los intereses de una construcción colectiva indefinida e inclasificable, de la cual lo único evidente para entonces era la centralidad de su socio pivotal y la progresiva declinación de su apoyo popular. Por consiguiente, la opción del *Partido* doblemente *S* de continuar en *Cambiamos/Juntos por el Cambio* resultó perjudicial tanto a nivel nacional como provincial, debiendo pagar los costos (ideológicos, programáticos y electorales) de haber sido socio por conveniencia y necesidad, dentro de una alianza gubernamental fracasada, sin obtener ninguno de los beneficios, reales ni potenciales, de la decisión tomada.

<sup>1</sup> Las autoras agradecen especialmente a los miembros del Grupo de Estudios sobre Reforma Política en América Latina (GERPAL) –al cual pertenecen– por sus aportes y valiosa colaboración para llevar adelante la confección de este artículo.

<sup>2</sup> En el ámbito nacional, integraba la coalición *Cambiamos* –junto al PRO (Propuesta Republicana), socio mayoritario y la CC (Coalición Cívica)– y en el ámbito provincial, el *Frente Progresista Cívico y Social* (FPCyS) –liderado por el Partido Socialista (PS)– que accedió al poder provincial en 2007 luego de 24 años de gobiernos peronistas en la provincia de Santa Fe y tras la derogación de la Ley de Lemas.

<sup>3</sup> Esto, a su vez, es producto de la laxitud de la legislación electoral existente que otorga a las agrupaciones provinciales la potestad para conformar alianzas que difieren de aquellas observables en el nivel nacional.

<sup>4</sup> El concepto *Partido S* implica *Partido secundario* dentro de una coalición pluripartidista. Se establece en contraposición al *Partido P* (partido en el poder) que tiene su origen en la idea de *partido presidencial*. En las coaliciones bajo sistemas presidencialistas, el presidente cumple el rol de *formateur* (Altman, 2001) y el *partido presidencial* adquiere un rol central dentro de las mismas (Garrido, 2003). La particularidad de los *Partidos S*, es que son elementos troncales dentro de la liga. No se trata de *partidos satélites* (Albala, 2016), es decir, aquellos que integran formalmente la coalición, pero resultan prescindibles para su funcionamiento, careciendo de poder, recursos y base electoral (Shore y Lafuente 2017).

<sup>5</sup> Los gobiernos provinciales cuentan con la atribución para desdoblar los comicios locales, separándolos de los nacionales, dando lugar a la utilización política del calendario electoral (Oliveros y Scherlis, 2006).

<sup>6</sup> Para entonces el FPCyS era una de las dos únicas coaliciones gubernamentales subnacionales de las que el radicalismo formaba parte y la única que no adhería a *Cambiamos*.

<sup>7</sup> Alianzas electorales son aquellas compuestas por un conjunto de partidos que trazan como meta común competir en una contienda electoral, reúnen los recursos necesarios en tal sentido y luego distribuyen los cargos (beneficio obtenido), acorde al objetivo propuesto inicialmente (Serrafero, 2006; Chasquetti, 2008). Las alianzas de tipo gubernamental son aquellas cuyo objetivo no se agota en la victoria electoral, sino que asumen los compromisos, responsabilidades y desafíos de la gestión administrativa (Riker, 1962).

<sup>8</sup> Los trabajos que estudian a las coaliciones de gobierno en regímenes presidencialistas, tienen en consideración la cercanía de las elecciones venideras (Altman, 2000) y los ciclos de apoyo electoral (Garrido, 2003) como elementos con incidencia sobre el mantenimiento y consolidación aliancistas.

<sup>9</sup> En la medida en que la definición de las estrategias partidarias es el producto de una dialéctica de autonomía y dependencia recíproca entre líderes y militantes partidarios (Leiras, 2007:51). Para Panebianco (1990), el partido es el resultado de un equilibrio entre una serie de dilemas organizativos (entre ellos, aquel entre el partido entendido como sistema de fines de la teoría de la elección racional y el partido entendido como organización).

<sup>10</sup> Es el tercer distrito en términos de magnitud electoral a nivel nacional (conteniendo al 8,38% de los ciudadanos empadronados del país).

<sup>11</sup> El cambio de reglas de juego electoral tiene incidencia en la conformación y continuidad de las coaliciones, provocando distintos efectos en función de cómo se conjuga la familiaridad de las reglas electorales (Picado León, 2018: 54) con la familiaridad e inercia de las coaliciones (Franklin y Mackie, 1983).

<sup>12</sup> El PRO gobernaba la Ciudad de Buenos Aires y había logrado –a partir de un novedoso trazado de alianzas (Morresi, 2015)– una buena performance en otros distritos (Mauro, 2020); pero aún no estaba en condiciones de convertirse por sí sólo en un instrumento de poder (Gallo, 2018). El PS, por su parte, es una fuerza política longeva y de carácter nacional, que ha ocupado siempre un papel menor dentro del sistema político argentino; para entonces contaba en Santa Fe con el apoyo de partidos pequeños con presencia local, que no pondrían en jaque su centralidad en cualquier armando que liderara.

<sup>13</sup> Esta particularidad distingue a la UCR tanto del PJ, que ha sido *Partido P* en alianzas gobernantes en distintos niveles donde se estableció un implícito pacto de no injerencia, como de otros partidos secundarios con vocación minoritaria que no entraron en disputa con los partidos principales de sus respectivas ligas y se mantuvieron como satélites.

<sup>14</sup> El hecho de que se considere al partido como actor racional con fines propios no invalida que se lo conciba simultáneamente como organización (Arranz, 1995).

<sup>15</sup> En este trabajo se optó por un abordaje eminentemente cualitativo, por tal razón no se utilizará un modelo matemático. La multiplicidad de elementos intervinientes, con un grado de complejidad significativo, y la necesidad de basarnos en definiciones extensas, impidió que pudiéramos sintetizar el planteo en un modelo de representación simplificada de la realidad. No obstante lo cual, se aspira a sentar las bases para sistematizaciones posteriores que permitan la utilización de modelos más sofisticados.

<sup>16</sup> Aclaramos que en este trabajo no nos centramos en las dinámicas internas partidarias, en tanto no analizamos los intereses de los actores internos más allá de la disyuntiva específica planteada. Damos por sentado que la existencia de tensiones internas e intereses contrapuestos dificulta la identificación –y, por ende, la defensa– de un interés partidario como tal. Pero no buscamos indagar acerca de la disputa de las fracciones por conquistar cargos públicos o por formar parte la coalición dominante del partido (Duverger, 1986; Michels,

1987; Panebianco, 1990; Kitschelt, 1989), sino solamente el modo en el que esa pugna se tradujo en un posicionamiento respecto de la estrategia coalicional del partido.

<sup>17</sup> Esto responde a una perspectiva *Office Seeking* (Riker, 1962). Para ello, se determina la composición de la fórmula ejecutiva (y la participación del partido en ella) y el grado de correspondencia entre peso legislativo y cantidad de carteras gubernamentales que ostenta el partido. Esto último se mide a través del índice de coalescencia, que varía de 0, que señala nula correspondencia entre puestos ministeriales y el tamaño de las bancadas, a 1, que indica una asignación perfectamente proporcional (Amorim Neto, 2002).

<sup>18</sup> La posibilidad de que se produzca la tercera variante tiene que ver con la satisfacción de las dos primeras.

<sup>19</sup> Alternativamente, un partido podría mantenerse en el tiempo tan solo percibiendo un beneficio *figurativo*, en caso de no tener que pagar costos ideológicos ni de consistencia coalicional.

<sup>20</sup> A veces hay convergencia entre intereses y otras hay conflictos. No siempre es fácil de discernir el límite entre el interés coalicional y los intereses de las partes que conforman la coalición.

<sup>21</sup> Aplicamos el concepto de *Partido P* también a coaliciones gubernamentales de carácter subnacional, ya que en varias provincias argentinas –entre las cuales se encuentra Santa Fe (Gómez y Polito, 2011)– regía una suerte de *presidencialismo provincial* (Calvo y Escolar, 2005; Carrizo y Galván, 2006).

<sup>22</sup> Con la hegemonización del espacio centroizquierdista por parte del kirchnerismo (Svampa, 2014) la UCR fue experimentando un progresivo acercamiento a sectores de centroderecha.

<sup>23</sup> En 2003, la coalición de la cual participaba la UCR triunfó en 6 provincias (Catamarca, Corrientes, Chaco, Mendoza, Río Negro y Tierra del Fuego); en 2007 en tres (Catamarca, Corrientes y Río Negro) y en 2011 solo en dos: Corrientes y Santa Fe. La territorialización de la política ha implicado el crecimiento del valor relativo de las agendas programáticas de alcance local y la reducción del valor político de la etiqueta partidaria (Ames, 1995).

<sup>24</sup> En ese momento, el apoyo a la UCR se encontraba en 4.4% (Latinobarómetro, 2015).

<sup>25</sup> Esta era la posición sostenida por los gobernadores Julio Cobos (Mendoza) y Gerardo Morales (Jujuy). Se buscaba acordar con el Frente Renovador de Sergio Massa; pero, de no ser posible, se establecía seguir sólo con UNEN/FAUNEN hasta las PASO (*Perfil*, 14/03/2015). A estos se les respondía que el massismo estaba asociado con la gestión kirchnerista (Berensztein, 2019).

<sup>26</sup> Si bien históricamente la UCR ha incluido numerosas líneas internas diferentes en su seno, a partir de los 80' prevaleció el ala socialdemócrata encarnada en el *alfonsinismo* (Escudero, 2003), que contenía ciertos aspectos progresistas (Lamb y Docherty, 2006). Históricamente se habían establecido vasos comunicantes entre la UCR y el PS (ambos miembros de la Internacional Socialista), fundados en la crítica visceral al peronismo, por lo general, aunque no siempre, desde una perspectiva progresista. En el apartado siguiente, se mencionarán las diferencias estructurales y culturales entre la UCR y el PRO.

<sup>27</sup> Luego se incluyó al Partido FE de Gerónimo Venegas, el Partido Unión por la Libertad de Patricia Bullrich, el Partido Conservador Popular y el Partido Demócrata Progresista (*Clarín.com* 15/06/2017).

<sup>28</sup> La UCR conservaba poder territorial en varios distritos, en virtud de lo cual facilitó la fiscalización de la elección en el interior del país donde el PRO tenía poca llegada (Murillo et al, 2016) y aspiraba a recuperar capital político en las arenas provinciales mediante el efecto arrastre (Mauro, 2020).

<sup>29</sup> Por ejemplo, en las internas abiertas de 2011, en el FPCyS compitieron Antonio Bonfatti (PS) y Mario Barletta (UCR), resultando triunfador el primero. La UCR se alineó prontamente tras el ganador.

<sup>30</sup> En las elecciones provinciales de 2015, se produjo una situación anómala: la elección se definiría entre dos contendientes de espacios de los que participaba el radicalismo en alguno de los dos órdenes: Miguel Lifschitz (PS) candidato del FPCyS –quien había derrotado en las PASO a Barletta (UCR)– y el humorista Miguel del Sel (Unión Pro Federal), perteneciente al aliado de la UCR a nivel nacional (Gallo, 2017).

<sup>31</sup> De todos modos, los partidos pueden mantenerse unificados, por más que desde el punto de vista formal, la liga a la que pertenecen no altere su status inicial. Por ejemplo, el FIT, Frente de Izquierda y de los Trabajadores el único frente que se mantuvo como tal y fue revalidado por sus componentes en cada convocatoria electoral.

<sup>32</sup> Después de la experiencia fallida de la *Alianza*, no había ocurrido que partidos tradicionales relevantes pactaran entre ellos a nivel nacional. Las coaliciones nacionales constaban de un partido principal y satélites (vg. El Frente para la Victoria, FPV), de varios partidos pequeños o medianos (vg. CC) o de algún partido principal que congregara a alguna figura destacada, como independiente (vg. UNA, Concertación para Una Nación Avanzada, en 2007).

<sup>33</sup> El PRO había surgido como reacción a la crisis de 2001 tras la renuncia del último presidente radical (Mauro, 2020), y en respuesta a la necesidad de contar con un dispositivo institucional a la medida de la proyección política de Mauricio Macri (Guberman, 2013), basándose en un electorado más amplio que el tradicional votante de centroderecha (Vommaro, 2017). Macri siempre había considerado a la UCR como la “vieja política” (Morresi, 2015; Vommaro, 2017), como algo culturalmente distinto de su manera de gestionar (Berensztein, 2019: 89). El resultado de la primaria celebrada el 9 de agosto, en la cual la candidatura de Macri (PRO) obtuvo el 81,33% de los votos relegando a sus consocios a los magros resultados de 11,10% (UCR) y 7,57% (CC), incrementó la percepción de absoluto predominio por parte del PRO.

<sup>34</sup> Resolución del 18/03/2015 (<http://www.ucr25demayo.org/resolucion-de-la-hcn-sobre-politica-electoral/>).

<sup>35</sup> Lo cual paralelamente genera el problema adicional que produce que haya muchos partidos coligados, tornando dificultosa la construcción de consensos (Tsebelis, 1990).

<sup>36</sup> Además, reproducía la lógica de funcionamiento de esta fuerza, en la cual las decisiones se tomaban en la “mesa chica” (Morresi, 2015), en la que Macri solía tener la última palabra (Vommaro, 2017).

<sup>37</sup> En palabras de Jorge Sappia, titular de la Convención Nacional de la UCR “El radicalismo no participó nunca de la toma de decisiones del Gobierno” (*Gustavo Silvestre*, 11/07/2018).

<sup>38</sup> El Comité Nacional estaba entonces presidido por Ernesto Sanz. Sus sucesores, José Manuel Corral (intendente de la ciudad de Santa Fe, quien paradójicamente había apoyado la ampliación de la alianza FAUNEN) y Alfredo Cornejo (electo gobernador de Mendoza por *Cambios* en 2015) continuaron por el camino de la incondicionalidad.

<sup>39</sup> Como Ricardo Alfonsín, Ángel Rozas, Juan Manuel Casella, Julio Cobos, quienes declaraban recurrentemente “Gobierna el PRO, no gobierna *Cambios*” (*Diario Jornada Online*, 15/02/2019).

<sup>40</sup> La estrategia esbozada por ese segundo sector de la UCR fue aplicada en la elección de 2017, momento en el que aspiraba a quebrar la identificación casi insoluble entre *Cambios* y el PRO, pugnando por la visibilización de todos los integrantes de la liga.

<sup>41</sup> En su mayoría no desempeñaban funciones de gobierno; en los casos en los que eso sucedía, era en alianzas pluriarcativas (Balazs et al, 2015).

<sup>42</sup> Para el macrismo, reconocer a *Cambios* como una construcción pluripartidista hubiera implicado aceptar el carácter inevitable de “mal menor” que sus principales socios le habían otorgado inicialmente a Macri y al PRO, cuya única virtud era su capacidad para imponerse sobre el kirchnerismo (Pérez Roux y Gallo, 2019).

<sup>43</sup> Con un candidato desconocido, Albor Cantard (UCR), *Cambios* obtuvo 737.912 votos (37,8%) en la elección general, frente a 287.613 (14,63%) del FPCyS –menos de la mitad de lo obtenido por la alianza–. El macrismo había vetado la candidatura del radical Mario Barletta y al frente de la lista se ubicó a Cantard, con el aval de José Manuel Corral, por entonces presidente del Comité Nacional de la UCR.

<sup>44</sup> En la UCR provincial hay estructuración de movimientos internos (Cáceres, 2020), a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional donde no subsisten fracciones organizadas con un grado equivalente de cohesión. Esto último contribuye a entender por qué el análisis global aquí realizado no reposa principalmente en el estudio de la dinámica organizacional interna de los partidos como elemento explicativo clave del fenómeno en su conjunto.

<sup>45</sup> Puede agregarse un cuarto sector escasamente influyente –*Radical Libre*– que reporta al senador por el departamento de General López, Lisandro Enrico.

<sup>46</sup> El PS esgrimió tener diferencias ideológicas con el macrismo, pese a que forma parte de *Cambia Mendoza*, *Cambia Jujuy* y Eco. Con lo cual, la diferencia no sería ideológica sino pragmática, en tanto que en Santa Fe el socialismo era el *Partido P* de la coalición gubernamental; por ello, no era esperable que cediera frente a la posibilidad de que su poder quedara diluido.

<sup>47</sup> Entre enero y febrero, según las principales encuestadoras del país (Centro de Estudios de Opinión Pública; M&R Asociados / Query Argentina; Aragón y Asociados; Ricardo Rouvier & Asociados; Consultora de Imagen y Gestión Política; Del Franco; Aresco; Gustavo Córdoba y Asociados; Opinaia; Circuitos; Synopsis; Quality Politics Argentina), Macri tenía una intención de voto en promedio superior al 30% con gran paridad respecto del kirchnerismo y altas chances de superarlo en un eventual balotaje.

<sup>48</sup> Como producto también de la presión ejercida por dirigentes partidarios para que se pugnara por el aumento de los cargos legislativos para el partido, reflatando de algún modo la lectura previa –la apelación a la territorialidad como vía de alineamiento coalicional– que había mostrado ser desacertada.

<sup>49</sup> El sector *NEO*, a pesar de la decisión del partido, permaneció en el FPCyS, pero el quiebre de éste con un sector de la UCR dejó 6 bancas en una posición ambigua en la cámara baja.

<sup>50</sup> En los comicios generales en Neuquén (con la candidatura del intendente radical Horacio “Pechi” Quiroga) y en las primarias de Chubut (con el radical Gustavo Menna), *Cambios* salió tercero. En las internas fallidas en Córdoba, la coalición finalmente se rompió, compitiendo la fórmula Mario Negri (UCR)-Horacio Baldassi (PRO), impuesta por el gobierno nacional, contra Ramón Mestre (UCR), intendente de la capital provincial. En las elecciones generales de Río Negro, la candidata radical por *Cambios*, Lorena Matzen obtuvo el 5,66% de los votos, en una provincia en la que el radicalismo había gobernado por 28 años (Pesquero, 2019).

<sup>51</sup> Un factor determinante en la derrota del PRO fue la baja imagen del gobierno nacional, a pesar de que el PRO superó ampliamente en presencia en redes sociales y en recursos económicos a la UCR.

<sup>52</sup> En esa ocasión, la fuerza más votada fue el PJ (25,37%) seguido por el FPCyS (18,51%), aunque el candidato más apoyado fue el socialista Bonfatti (494.217 votos) y luego el justicialista Perotti (447.535 votos).

<sup>53</sup> Esta estrategia consistió en la convocatoria (retórica) de Cornejo a sectores peronistas no kirchneristas efectuada en la Convención, con el objeto de quebrar la hegemonía del PRO. Sin embargo, implicó introducir a otros sectores en la mesa de negociación y reparto de cargos relevantes.

<sup>54</sup> No había una coincidencia lineal con las posiciones preestablecidas. Entre los rebeldes actuales se incluían Alfonsín y Storani, otrora condicionales.

<sup>55</sup> Esta estrategia terminó de sustanciarse con la aquiescencia de que Miguel Ángel Pichetto (PJ) fuera como candidato a vicepresidente por *Juntos por el Cambio*.

<sup>56</sup> En las PASO *Cambiemos*, ahora con el nombre *Juntos por el Cambio*, obtuvo tan solo el 31,80% de las voluntades, muy lejos del *Frente de Todos* que sacó el 47,79% de los votos. En las elecciones generales, se achicó la distancia (40,28% a 48,24%), no obstante lo cual, la alianza gubernamental resultó derrotada en primera vuelta. Si bien mantuvo la gobernación en las dos provincias encabezadas por radicales, este partido perdió varias de las principales capitales provinciales que gobernaba (además de Santa Fe capital, fue derrotado en Córdoba, Neuquén, Santa Rosa, Río Gallegos).

<sup>57</sup> Teniendo en cuenta que las decisiones que toman las fracciones partidarias influyen decisivamente sobre las estrategias que desarrollan los partidos de los cuales son parte (Leiras, 2007: 37), aquí contemplamos su influencia sobre la estrategia específica en términos de adscripción coalicional.

<sup>58</sup> Las mismas encuestas mencionadas anteriormente, en los meses inmediatamente posteriores le otorgaban en promedio 24%, con una diferencia de 15 puntos respecto del kirchnerismo.

<sup>59</sup> Si bien muchos electores radicales santafesinos vieron en el PRO el garante de valores republicanos e institucionales originarios (Cáceres, 2020), el activo partidario radical dejó de identificarse con el nuevo perfil del partido.

<sup>60</sup> Esto también se relaciona con otro de los aspectos puestos de relieve: la ambigüedad existente en la legislación argentina que establece qué tipo de configuraciones partidistas han de competir electoralmente, pero no qué tipo de construcciones han de ejercer el poder coaligadamente.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, Juan M.** (2009) “Los partidos pequeños saldrán fortalecidos” 11 de marzo, <http://www.argentinaelections.com> accesado 25 de noviembre 2009.

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

**Abdala, María Belén** (2014) “¿Cuero o camiseta?: influencia de la etiqueta partidaria sobre la permanencia en el poder de intendentes de la Provincia de Chaco”, Repositorio Digital San Andrés, disponible en <http://hdl.handle.net/10908/11755>

**Acuña, Marcelo** (1998) “La crisis de la representatividad de la UCR” *Revista Argentina de Ciencia Política* 2:99-127.

**Albalá, Adrián** (2016) “Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) 36 (2) 459-479.

**Alcántara, Manuel, Daniel Buquet y María Laura Tagina** (2018) “Introducción”. En Manuel Alcántara et al. eds. *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas:7-19.

**Altman, David** (2001) *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes*. South Bend: Notre Dame University.

**Altman, David** (2000) “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies”, *Party Politics* 3:259-283.

**Ames, Barry** (1995) “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *The Journal of Politics* 5 (2) 324-343.

**Amorim Neto, Octavio** (2002) “Presidential cabinets, electoral Cycles, and coalition discipline in Brazil”. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 48-78.

**Andeweg, Rudolf** (1995) “The Reshaping of National Party Systems”. *West European Politics* 3:58-78.

**Arranz Notario, Luis** (1995) “Modelos de partido”, *Revista AYER* 20: 81-110.

**Balázs, María y Lemos Arias, María del Pilar** (2015) “La UCR y la formación de coaliciones electorales multinivel 2003–2011”. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.

**Bartolacci, Franco; Cintia Pinillos y Sartor Schiavoni, María Laura** (comps.) (2018) *Aportes al debate sobre la reforma constitucional en Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.

**Berensztein, Sergio** (2019) *¿Somos todos peronistas? Del idealismo al pragmatismo*. CABA: El Ateneo.

**Bergman, Torbjörn** (1993) “Formation Rules and Minority Governments”. *European Journal of Political Research*, 23: 55–66.

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

**Carey, John** (1999) “Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa”. *Política y Gobierno* VI (2):365–405.

**Carrizo, Carla y Cecilia Galván** (2006) “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983–2006).” *Colección* 17:35–113.

**Clerici, Paula** (2013) “Alianzas cruzadas en Argentina” *Ciencia Política* 16: 8–33.

**Clérici, Paula y Sherlis, Gerardo** (2014) “La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multi-nivel en América Latina”. *Revista Electrónica del Instituto “Ambrosio L. Gioja”*, VIII (12) 77–98.

**Cruz, Facundo** (2019) “De Cambiemos al Frente de Todos: ¿coaliciones electorales a punto de estallido?” *Diario La Nación*, 22 de junio. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=zNla2iYVAII>

**Cox, Gary y Mathew McCubbins** (2011) “Managing Plenary Time: The U.D. Congress in Comparative context”. 10.1093/oxfordhb/9780199559947.003.0020.

**Chasqueti, Daniel** (1999) “Balotaje y Coaliciones en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12: 9–33.

**Chasqueti, Daniel** (2008) *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la “difícil combinación, Montevideo, Uruguay, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.*

**Cheresky, Isidoro** (2006) *La política después de los partidos.* Buenos Aires, Prometeo Libros.

**Dalton, Russell** (1984) “Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies”. *Journal of Politics* 46: 264-28.

**Del Cogliano, Natalia y Carlos Varetto** (2015) “Las elecciones subnacionales de 2015 en Argentina. Estabilidad con cambio” *Revista uruguaya de Ciencia Política.* 25: 13-13.

**Del Mazo, Gabriel** (1951) *El Radicalismo su historia y doctrina.* Buenos Aires: Raigal.

**Downs, Anthony** (1957) *An Economic theory of Democracy.* New York: Harper.

**Došek, Tomás y Flavia Freidenberg** (2013) “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición” *Politai* 7: 161-178.

**Duque Daza, Javier** (2005) “La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas”, *Estudios Políticos* 27:103-127.

**Duverger, Maurice** (1986) *Métodos de las ciencias sociales.* México DF: Editorial Ariel (3ª reimp.).

**Epstein, León** (1980) *Political parties in Western Democracies,* New Brunswick, NJ., Transaction Books

**Escudero, Laura** (2003) “Argentina”. En Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (comps) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur,* México: DF, FCE/ IFE: 33-114.

**Franklin, Mark y Thomas Mackie** (1984) “Reassessing the Importance of Size and Ideology for the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies”. *American Journal of Political Science,* 28(4): 671-692.

**Gallo, Ariadna** (2015) “Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina: discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571”. *Temas y debates* 29:117-145.

**Gallo, Ariadna** (2016) “A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de PASO y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales”. *Reflexión Política,* 36:80-100.

**Gallo, Ariadna** (2018) “La larga agonía de un Radicalismo en crisis. Adaptación, rupturas y doblegaje de la UCR en la era macrista”. *Colección* 28:117-164.

**Gallo, Ariadna, Candela Grinstein, Jimena Pesquero Bordón y Rodrigo Díaz Esterio** (2020) “Partidos subordinados en coaliciones frágiles ante la instancia de revalidación electoral. Estudio de la UCR argentina y la DC chilena en el proceso electoral 2017”. *Estudios Políticos* IX (51): 67-102.

**Garrido, Antonio** (2003) “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina”. *Revista Política y Sociedad*, 2:41-6.

**Gibson, Edward** (2005) “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”. *World Politics* 5:101-132.

**Gibson, Edward y Julieta Suarez Cao** (2010) “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”. *Comparative Politics* 43 (1): 21-39.

**Gibson, Edward y Julieta Suárez-Cao** (2007) “Competition and power in federalized party systems.” *Working Paper* No. 1, Program in Comparative Historical Social Science (CHSS), Northwestern University.

**Gómez, Maximiliano y Mariana Polito** (2011) “El sistema electoral y las coaliciones políticas a escala subnacional. Los casos del Nuevo Espacio Entrerriano (NEE) y el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)” Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos.

**Hall Peter y Rosemary Taylor** (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*; XLIV: 936-957.

**Kitschelt, Herbert** (1989) “The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited” *Political Studies* (37): 400-421.

**Jones, Mark** (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, Indiana.

**Krause, Silvana y Pedro Alves Godoi** (2012) “Estratégias coligacionistas dos partidos de esquerda no Brasil: Uma análise das eleições para governadores (1986-2010)”, en *Civitas-Revista de Ciências Sociais* 12(2): 262-297.

**Lamb, Peter y James Docherty** (2006) *Historical Dictionary of Socialism*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.

**Leiras, Marcelo** (2007) *Todos los caballos del Rey: la integración de los partidos y el gobierno democrático 1995- 2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Laver, Michael y Norman Schofield** (1998) *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Ficha editorial de acuerdo a la página de la U de Michigan <https://www.amazon.com/Multiparty-Government-Politics-Coalition-Comparative/dp/0198272928>

**Lyne, Mona M.** (2005) “Parties as Programmatic agents. A test of institutional theory in Brazil” *Party Politics*, 11:193-216.

**March, James y Johan Olsen** (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México DF: FCE.

**Mauro, Sebastián** (2020) “Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso de propuesta republicana.” *Convergencia*, 1-24.

**Mella Polanco, Marcelo** (2014) “Propensión coalicional en Chile: un análisis de los casos del Frente Popular, la Unidad Popular y la Concertación de partidos por la democracia”. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* (México) 20:59-90.

**Méndez de Hoyos, Irma** (2012) “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”. *Política y gobierno*, XIX (2) 147-19.

**Michels, Robert** (1979) *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Amorrortu.

**Mitchel, Phillips** (1995) “The life and times of coalition governments”, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Bordeaux, April 27 – May 2. Unpublished.

**Murillo, María Victoria, Julia María Rubio y Jorge Mangonnet** (2016) “Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) 1:3-26.

**Navarro, Francisco, María Cora Tieghi y Carlos Varetto** (2013) “Explicando la imagen de una fragmentación partidaria regionalmente desequilibrada en la política argentina: una revisión analítica”, *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) 16:34-65.

**Obradovich, Gabriel** (2016) *La conversión de los fieles. La desvinculación electoral de las clases medias de la Unión Cívica Radical*. Buenos Aires, Teseo.

- Offe, Claus** (1985) *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema.
- Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis** (2006) “Reformas políticas: Internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005”. En Cheresky, Isidoro (comp.) *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ollier, María Matilde** (2001) *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: FCE.
- Panebianco, Angelo** (1990) *Modelos de Partido*. Madrid, Alianza Universidad.
- Pedrosa, Fernando** (2012) “Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005”. *Revista SAAP* 6 (1) 37-65.
- Pesquero Bordón, Jimena** (2019) “La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la vicegubernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018)” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 17: 41-71.
- Pereira, Carlos; Timothy Power y Lúcio Rennó** (2005) “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case”. *Journal of Politics* 1:178-200.
- Pérez Roux, Carolina y Ariadna Gallo** (2019) “La encrucijada de la UCR santafesina” Presentado en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. UNSAM, julio.
- Picado León, Hugo** (2018) *Reforma Electoral. Actores, procedimientos y discursos*. San José de Costa Rica, Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Reniu, Josep María** (2001) *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Riker, William** (1962) *The theory of political coalitions*. New Haven, Ct., Yale University Press.
- Roberts, Kenneth** (2001) “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana” en M. Cavarozzi, M. y J. M. Abal Medina comps. *El asedio a la política*, Homo Sapiens, Rosario pp. 55-77.
- Samuels, David** (2000) “The gubernatorial cottail effect: Federalism and Congressional elections in Brazil”. *Journal of Politics* 62: 240-253.
- Sartori, Giovanni** (1986) *La política, método, ciencia y filosofía*. México: FCE.

**Serrafero, Mario** (2006) *Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires.

**Silva, Thiago** (2016) “How Long Will It Last? Cabinet Termination in Presidential Systems” Paper presented at the 112th American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia.

**Shore, Wanda y Ángeles Lafuente** (2017) “¿Institucionalización de Coaliciones Políticas? Una aproximación a partir del caso de América Latina”. Ponencia preparada para el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política Montevideo julio de 2017.

**Suárez Cao, Julieta, Margarita Batlle y Laura Wills-Otero** (2017) “El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana”. *Colombia Internacional* 90: 15-34.

**Strom, Kaare** (1990) *Minority government and majority rule*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Tsebelis, George** (1988) “Nested games: the cohesion of French electoral coalitions.” *EconPapers*, 2:145-170.

**Tsebelis, George** (1990) *Nested Games. Rational Choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.

**Tonelli, Luis** (2018) “La lógica del presidencialismo segmentado” Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Recuperado de [logica-presidencialismo-segmentado\(0\).pdf](#)

**Tullio, Alejandro** (2010) “Reforma Política en Argentina: un modelo para armar” en *Mundo Electoral*, 8, Panamá: Editora Sibausté.

**Tullio, Alejandro y Florencia Álvarez Travieso** (2015) *El desafío de la reforma política*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

**Tzeiman, Andrés** (2017) *Radiografía del macrismo. La derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Caterva editorial.

**Varetto, Carlos** (2015) “Sistema de partidos, fragmentación de la competencia y tasas de reforma. Una aproximación ilustrativa al caso argentino”. *Revista de Estudios Políticos*, 169: 167-199.

**Vommaro, Gabriel** (2017) “La centroderecha y el cambio cultural argentino”. *Nueva Sociedad* 270: 4-13.

**Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Belloti**, (2015) *Mundo Pro*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

**Zovatto, Daniel** (2001) “La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000” *Reforma y democracia, Revista CLAD* 21, Caracas pp. 15-22

## Fuentes digitales

**Alfonsín, Ricardo**. (15 de febrero de 2019) “Gobierna el Pro, no gobierna Cambiemos” *Diario Jornada*. Recuperado de [https://www.diariojornada.com.ar/229550/paismundo/alfonsin\\_gobierna\\_el\\_pro\\_no\\_gobierna\\_cambiemos](https://www.diariojornada.com.ar/229550/paismundo/alfonsin_gobierna_el_pro_no_gobierna_cambiemos)

**Boyer, Leandro** (2 de abril de 2019) El gobierno convoca y Storani advierte: “No se trata de uno ni mil cargos”. *Los Andes*. Recuperado de <https://www.losandes.com.ar/el-gobierno-convoca-a-la-ucr-y-storani-advierte-no-se-trata-de-uno-ni-mil-cargos/>

**Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe**, Texto de la ley 12367 actualizado hasta la ley 13461. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/wp-content/uploads/2017/09/Ley12367-22654.pdf>

**Cornejo, Alfredo** (16 de mayo 2018) “La UCR de Santa Fe no puede seguir en dos lugares”. *El país digital*. Recuperado de <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/cornejo-insisti-la-ucr-de-santa-fe-no-puede-seguir-en-dos-lugares/16711>

**Guberman, Lucio** (5 de febrero de 2013) “PRO: ¿euforia o depresión? Recuperado de <https://www.elestadista.com.ar/?p=3084>

**Maronna, Mauricio** (12 de enero de 2017) El intrínquis santafesino. La Capital. Recuperado de <https://www.lacapital.com.ar/opinion/el-intringulis-santafesino-n1319585.html>

**Moreno, Edgardo** (09 de junio de 2019) “Con un ojo en las góndolas y otro en las alianzas” Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/opinion/con-un-ojo-en-gondolas-y-otro-en-alianzas>

**Morresi, Sergio** (24 de abril de 2015) Entrevista en Asuntos Públicos “Mundo Pro” Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7daKw62oIBs>.

**Página 12** (22 de mayo 2007) “El sello partidario de la UCR quedó para Alicia Tate y Millet. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-8646-2007-05-22.html>

**Rueda de Prensa** (12 de febrero 2019) La convención de la UCR de Santa Fe ¿Será intervenida? Recuperado de <http://ruedadeprensa.com.ar/2019/02/12/la-convencion-de-la-ucr-de-santa-fe-sera-intervenida/>

**Sanz, Ernesto** (14 de marzo de 2015) intervención en Convención Nacional UCR 2015, Recuperado de Comité Nacional UCR - YouTube

**Storani, Federico** (14 de marzo de 2015) intervención en Convención Nacional UCR 2015, Recuperado de Comité Nacional UCR - YouTube

**Svampa, Maristella** (26 de abril de 2014) “El progresismo, una víctima de la “década ganada”. *Perfil.com*. Recuperado de <http://www.perfil.com/columnistas/El-progresismo-una-victima-de-la-decada-ganada-20140425-0061.html>

**Tonelli, Luis** (febrero de 2019) entrevista en #LaRePregunta Recuperado de La Nación Mas YouTube

## **Bases de datos**

PELA (1994-2018). Proyecto Élités Parlamentarias de América Latina, Manuel Alcántara (dir.). Salamanca; Universidad de Salamanca.

## **Entrevistas realizadas**

**Henn, Jorge** (Vicegobernador de la provincia de Santa Fe (2011-2015) y miembro de la UCR del Frente Progresista Cívico y Social). Entrevista vía comunicación telefónica. 03 de julio de 2020.

**Cáceres, Sebastián** (Dirigente político y convencional nacional de la UCR por Santa Fe. Precandidato a diputado 2019). Entrevista vía comunicación telefónica 20 de mayo de 2020.

## **Cómo citar este artículo:**

**Gallo, Ariadna y Carolina Pérez Roux** (2021) “La encrucijada de la UCR santafesina: entre dos coaliciones de gobierno”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 20: 357-396

# Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires

*Transformations in the slums movement and the controversies over welfare in Buenos Aires  
City's urban policies*

## **Julia Nesprias**

Becaria de investigación UBACyT, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Centro de Estudios de Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Maestranda en hábitat y pobreza urbana en América Latina, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.  
jnesprias1@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

11.10.20

## **Fecha de aceptación:**

1.2.21

## **Resumen**

El objetivo de este artículo es ubicar históricamente el movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires y el rol protagónico que asume en las clases populares el componente urbano del bienestar. Para ello se explora el componente reivindicativo de las organizaciones territoriales y los lineamientos de las políticas urbanas dirigidas al sector en los últimos setenta años, desde los orígenes del movimiento, políticamente radicalizado hasta las reformas neoliberales de los años noventa, cuando las demandas asumieron un carácter situado con eje en las problemáticas locales. La hipótesis que subyace en este trabajo es que en ese contexto se fue dando una re-individualización y descolectivización en las prácticas de las organizaciones villeras. También se sostiene que las mismas, poco a poco, abandonaron la impronta de la organización obrera para asumir, en su lugar, nuevas características vinculadas al territorio y a las políticas urbanas orientadas al propio sector.

**Palabras clave:** movimiento villero - políticas urbanas - bienestar - politicidad

**Abstract**

*The goal of these pages is to historically locate the slums organization of the Buenos Aires city and the central role dwellers attach to urban wellbeing. The article focuses on both the demands stemming from these territorial organizations and the policy strategies and actions addressed to them. The historical period selected covers from the movement's politically radicalized origins questioning the systemic dimensions of the overall social design, to an increasing dedication to local problems. Along this evolution there has also been an increasing re-individualization and decollectivization in the movement's strategies, with growing involvement to urban policies*

**Key-words:** *slum's movement - city dwellers - urban policies - welfare*

## **Introducción<sup>1</sup>**

El objetivo de estas páginas es ubicar históricamente la organización de los habitantes en las villas de la Ciudad de Buenos Aires y el modo en que evolucionaron sus demandas, propuestas y sentidos sobre el bienestar. Se observará la estrecha relación entre el devenir del movimiento villero y las rupturas en las políticas de la historia reciente. A partir de esta relación, pueden interpretarse los cambios en las demandas y reivindicaciones del movimiento y sus reconfiguraciones en el tiempo. Los observables serán el componente reivindicativo de las organizaciones territoriales y los principales lineamientos de las políticas urbanas orientadas al sector.

Se seleccionó para el estudio un período que va desde la radicalización del movimiento en la década de 1970 hasta las reformas neoliberales de los años noventa. Este lapso permite comparar un momento de efervescencia política con niveles robustos de organización, en el cual el movimiento villero estaba políticamente radicalizado, cuestionaba la agenda pública y proponía alternativas al desarrollo nacional, con otro en el cual se advierte el impacto de las reformas neoliberales y las demandas que asumieron un carácter situado con eje en las problemáticas locales. El propósito que guía este recorte es la

posibilidad de explicar, a partir de retomar el contexto, el desempeño de los actores involucrados y la evolución de la agenda de políticas urbanas en Ciudad de Buenos Aires.

No sólo se trata de hacer historia; el supuesto fundamental del artículo es que el análisis propuesto constituye un paso más hacia la comprensión de la disputa actual por el acceso y permanencia de los pobres en la ciudad. ¿De qué modo las políticas públicas moldearon el componente reivindicativo de la organización territorial? ¿Las demandas y luchas de los villeros, ganaron terreno en el diseño de las políticas urbanas? ¿De qué modo?

Según Oszlak y O'Donnell (1981) las políticas públicas son procesos complejos, tejidos por interacciones objetivas y subjetivas entre la sociedad y el estado a lo largo del tiempo. Este trabajo indaga en dichas interacciones, en los momentos en que los diferentes actores definieron la cuestión, sus necesidades y demandas socialmente problematizadas en diferentes momentos de su historia.<sup>2</sup>

Detrás de cada definición de política pública hay disputas, representaciones, fundamentos y modelos de sociedad. Son formas de representar el mundo en el que colaboran en la determinación de conductas socialmente aceptadas y rechazadas. Las diferentes concepciones del mundo que circulan en la sociedad en un momento determinado sostienen principios ideológicos y éticos que entran en pugna y forman el sentido común (Gramsci 2013).

Un supuesto fundamental de este trabajo es que el componente urbano del bienestar asume en las clases populares un lugar protagónico. El bienestar “resume un conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con otras esferas (mercado y familia) para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y por lo tanto no pueden depender solo de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo (Clemente 2020: 12). Su estudio supone tanto al Estado y su rol de proveedor y distribuidor, como un análisis de un conjunto de actores individuales y colectivos que a través de sus prácticas, reivindicaciones y demandas disputan las concepciones institucionalistas. Según Merklen “la exclusión respecto a la vivienda significa más que el impedimento de contar con cuatro paredes y un techo. Es exclusión del acceso a la tierra en tanto componente del hábitat y a la propiedad como sustento jurídico y simbólico, como muro de contención frente a la inseguridad social. Es exclusión de la posibilidad de ‘acceder, progresar, llegar...’, con la cual en algunos casos antes se contaba” (1997a: 52).

Componente urbano, entonces, hace referencia a lo que Oszlak llamó “derecho al espacio urbano”: “El derecho al uso y disposición del espacio urbano (...) la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que ocupan o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios

colectivos en espacios públicos y privados adyacentes” (Oszlak [1991] 2017: 33). Pero también refiere al acceso a una vivienda adecuada. Es decir, que sus ocupantes gocen de la seguridad de su tenencia, agua potable, instalaciones sanitarias y eléctricas adecuadas, que el diseño se adecúe a las necesidades de los usuarios y respete la identidad cultural, que su costo no ponga en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos.

La hipótesis general de este trabajo es que a partir de la última dictadura cívico militar (1976-83) se fue dando, con los cambios en la acumulación capitalista y las cuestiones socialmente problematizadas, una re-individualización y descolectivización<sup>3</sup> (Castel 2010) en las prácticas de las organizaciones villeras. Específicamente, se sostiene que las organizaciones poco a poco abandonaron la impronta de la organización obrera para asumir nuevas características vinculadas a las nuevas políticas urbanas focalizadas orientadas al sector.

Con el fin de abordar estos aspectos el artículo se estructura en seis partes. El primer apartado aborda la especificidad del movimiento villero en tanto movimiento urbano territorial. En el segundo se exponen las características asumidas por la organización durante la década de 1970, un periodo de radicalización política de las clases populares. A continuación se incluye un apartado acerca de los profundos cambios que se llevaron adelante durante la última dictadura cívico militar y sus consecuencias en la estructura urbana y (des)organización territorial. En cuarto lugar, se trabaja el período de apertura democrática y las características del nuevo perfil que asumió la organización política en general, y el movimiento villero en particular. Finalmente, se aborda el periodo de reformas neoliberales de los 90 y se concluye con unas reflexiones que procuran abrir horizontes para pensar los problemas de acceso a la ciudad de los sectores más vulnerables.<sup>4</sup>

## **1. ¿La política en el territorio o el territorio de la política?**

Hacia fines del siglo pasado, la desindustrialización y el desmantelamiento del sistema productivo dieron lugar al surgimiento del territorio como nuevo principio de socialización. Hasta entonces, la fábrica y el sindicato habían funcionado como principio ordenador de las relaciones sociales y políticas. Se produjo lo que muchos especialistas definieron como la territorialización de las formas organizativas de las clases populares (Merklen 2005; Svampa 2005).

Robert Castel argumentó que el trabajo asalariado es el epicentro de la cuestión social.<sup>5</sup> Según el autor, un trabajo estable garantiza la integración de las personas a la sociedad en la que viven, el acceso a las condiciones requeridas para tener un lugar y ser reconocido como individuo en todos sus derechos. Por el contrario, la ausencia de trabajo pone en cuestionamiento esa integración. Si bien el sociólogo francés reconoce la importancia de otros componentes de la vida social –como el urbano– su hipótesis es que aún con el fin de la sociedad salarial el epicentro sigue siendo el trabajo y los cambios en ese ámbito repercuten

en las diferentes esferas de la existencia social (Castel 2010). Las transformaciones que vienen dándose desde hace más de cuarenta años en los modos de organización y la centralidad adquirida por el territorio en la subjetivación política hallarían su explicación en los cambios acontecidos en el mundo laboral.

Los estudios de Jacques Donzelot (2012) se ubican en contraposición a este planteo. A partir de una serie de conflictos urbanos acontecidos en los suburbios de varias ciudades europeas, el autor concluyó que la conflictividad social, otrora cristalizada en el ámbito laboral, ahora se presenta en el espacio. Propone para ello pensar la ciudad como una nueva dimensión de la ciudadanía. En la escala local, dice el autor, se asiste a una desconexión entre las oportunidades de empleo y las poblaciones pobres, y este problema –señala– no gira en torno a la relación de fuerza social sino que proviene de los desequilibrios espaciales. Existe una desigualdad espacial antes que social. Una nueva ciudadanía urbana, consistiría en un acuerdo entre los representantes locales electos, los habitantes, las prestatarias de servicios y los empresarios que le den respuestas a esa problemática. Teóricos como Manuel Castells (1974) y Jordi Borja (1975) analizaron en la década de 1970 el fenómeno de las organizaciones aglutinadas a partir de demandas por el acceso a la ciudad bajo el concepto “movimientos sociales urbanos”. Los definieron como “sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana” (Castells 1974, 3).

Las villas llevan en sí algo profundamente político. Su conformación, desarrollo y mantenimiento requieren de la organización de los vecinos para la reproducción de la vida y la provisión del bienestar. Esa organización es entendida como una forma organizativa de la clase obrera a partir de una identidad territorial (Snitcofsky 2015). Este hecho se relaciona con lo que Denis Merklen (2005) llamó “politicidad”. En su estudio acerca de las clases populares luego de finalizada la última dictadura cívico militar en el país, el autor utilizó esta noción para nombrar la condición política de una persona: “El concepto engloba al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura política” (Merklen 2005: 24). La politicidad se presenta como un aspecto constitutivo de la identidad de los individuos, en el que sociabilidad y política se ven entremezcladas.

La organización territorial en las villas porteñas tiene una larga historia. Hasta 1958 las villas de la ciudad de Buenos Aires contaron con organizaciones relacionadas principalmente con el deporte y el esparcimiento. También con instituciones como las Juntas Vecinales y los Clubes de Madres, pero su funcionamiento era esporádico dado que la mayoría de los vecinos era gente de trabajo y los encuentros y actividades resultaban de difícil coordinación (Ratier, 1971).

El país estaba inmerso en un desarrollo industrial por sustitución de importaciones que absorbía una gran cantidad de mano de obra y generaba una movilidad social

ascendente en la población. Se trataba de una estructura social dinámica. Este hecho explica la inexistencia de organizaciones más robustas que estructuraran su demanda alrededor de las condiciones de vida. Las villas se presentaban como un lugar de paso hacia la vivienda definitiva. Esa situación que no generaba en sus habitantes la necesidad de organizarse en torno a reivindicaciones del hábitat.

Cuando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones empezó a mostrar sus primeras limitaciones y, en 1955, con el golpe de Estado al gobierno peronista, la situación cambió. Las economías rurales y regionales perdieron vitalidad y la inmigración desde el interior del país no cesó. Ambos factores generaron una tasa de crecimiento de la población urbana mayor al crecimiento de la población industrial. Se creó una masa de marginados del proceso productivo con inserción inestable en el mismo (Nun 2001); una expansión del área metropolitana; y se consolidaron las formas precarias del hábitat (Cravino 2006).

Alicia Ziccardi (1977), estudió la relación entre movimientos sociales urbanos y políticas de vivienda. En una de las investigaciones pioneras acerca del Movimiento Villero, la autora vinculó los motivos que llevaron a los pobladores de las villas de la ciudad de Buenos Aires a organizarse con la crisis de la vivienda:

*El surgimiento y desarrollo de distintas formas organizativas de los residentes de las villas de emergencia se re-cuesta indudablemente sobre el problema de la crisis de la vivienda. Una de las expresiones de esa crisis original de los países dependientes, es la formación de asentamientos urbanos deteriorados. Esa forma de residencia paupérrima constituye una alternativa habitacional a la que deben recurrir vastos sectores populares (...) Sin embargo, la existencia de las villas no determina necesariamente la aparición de estructuras organizativas ligadas a las mismas. Su posibilidad emerge del hecho de que los residentes de las villas a partir de sus necesidades colectivas inmediatas se agrupan en su demanda alrededor de algún tipo de organización que las vehiculice*  
(Ziccardi 1977: 16).

Asimismo, señaló diferencias entre organizaciones internas y externas. Con las primeras refirió a un conjunto de organizaciones cuya existencia era producto de la acción colectiva emprendida por los habitantes de las villas, organizaciones recreativas, reivindicativas y sectoriales; las segundas eran aquellas promovidas por instituciones del estado o de la sociedad civil. En un trabajo más reciente, Cravino (s. f) realizó una nueva diferenciación

entre organizaciones de primer orden, vinculadas centralmente con la reproducción de la vida, el deporte y el esparcimiento; y de segundo orden, más complejas, relacionadas con las reivindicaciones del hábitat.

A lo largo de la historia el movimiento villero sufrió cambios cualitativos y cuantitativos asociados tanto a las políticas urbanas orientadas al propio sector como a las transformaciones económicas que se dieron durante la última mitad del siglo XX. Poco a poco la villa dejó de ser visualizada como una situación más de carencia de vivienda y pasó a constituirse como una cuestión socialmente problematizada. La estadía transitoria comenzó a ser permanente. Se generaron estructuras organizativas más compleja que tenían la finalidad de representar al conjunto y demandas más nutridas (Ziccardi 1977).

Hacia 1970 el movimiento villero estaba conformado por trabajadores que capitalizaron en el territorio prácticas organizativas vinculadas al sindicalismo de base (cuerpos de delegados, comisiones vecinales, coordinadoras). Contaban con una organización superior en la que confluían los representantes de todas las villas de la ciudad y, en ocasiones, articularon sus reivindicaciones y acciones de lucha con las organizaciones obreras (Snitcofsky 2014). Sin embargo, luego de la última dictadura cívico militar ese esquema se modificó. Si bien en esa época los estudios sobre las formas organizativas se direccionaron hacia los procesos de tomas de tierras en el conurbano bonaerense, es posible retomar algunas características para pensar el fenómeno de villas en la ciudad. Merklen (1997b) observó en la construcción de un barrio a partir de la toma ilegal de tierras un nuevo sentido de integración que había sido puesto en cuestión en otros ámbitos de la vida social como el laboral. La hipótesis del autor fue que la relación de las clases populares con la política debía ser explicada a partir de las transformaciones sociales y no desde la situación económica.

¿Qué pasa en las villas? Camelli (2017) utilizó la categoría “politicidad” de un modo diferente. Si bien Merklen analizó con esa noción los modos de subjetivación política y las prácticas desplegadas por las clases populares en un contexto de declive del capitalismo industrial en el país, Camelli desplazó la categoría en el tiempo y con ella analizó el proceso de organización villera desde su conformación a mitad de siglo XX. A través de ella aprehendió el dinamismo de la construcción colectiva en los barrios populares de la ciudad de Buenos Aires. La autora sugiere que “las organizaciones barriales fueron las primeras experiencias de prácticas colectivas en las villas, y en ellas podemos identificar la génesis de una práctica política constituida en torno al territorio. De este modo, logramos identificar a la política como una actividad fundante y constitutiva en sociabilidad villera” (Camelli 2017: 87).

La idea que guió a esta autora es que en estos espacios urbanos se dio desde el comienzo una práctica política específica. En principio porque los vecinos se tuvieron que

organizar para resolver cuestiones inmediatas y vitales, pero en segundo término porque se organizaron en torno a prácticas reivindicativas sobre el hábitat. Este hecho es señalado como una característica inédita, y lo denomina “politicidad villera”.

En este punto, se instala la pregunta acerca de si la organización villera se presentó como una expresión o anticipación de un fenómeno que terminó de irrumpir en las últimas décadas del siglo pasado, o se está en frente a algo nuevo. Si la inclusión siempre incompleta del componente urbano en el del bienestar en la agenda social hizo que desde sus orígenes el movimiento villero otorgue sentido de integración a amplias capas de población pobre de la ciudad; o si el fenómeno de territorialización de las organizaciones populares a fines del siglo pasado presentó nuevas características.

¿Cuáles fueron esas características? ¿Cómo fue el proceso de transformación? ¿Qué lugar tienen las políticas urbanas en la explicación de dicho proceso? son algunas de las preguntas que surgen a partir de lo revisado. El supuesto de este artículo es que lejos de ser el territorio un nuevo emergente, hacia finales del S XX la organización se debilitó. Nuestra hipótesis es que esa territorialidad se vincula con una individualización y descolectivización de la organización popular que marcará el desempeño de las organizaciones villeras y la evolución de la agenda de políticas urbanas en la Ciudad de Buenos Aires.

Al tomar en cuenta esta serie de antecedentes, resta para el artículo abordar de un modo exploratorio las características que asumió la organización, en tensión y diálogo con las políticas urbanas implementadas. Se hará énfasis en los cambios que se produjeron con el retorno de la democracia.

## **2. Radicalización política del movimiento villero**

En 1958, de la mano de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, surgió en las villas de la ciudad una estructura organizativa compleja que buscó representar al conjunto del sector. La organización, relacionada con el Partido Comunista, capitalizó la representación de los pobladores villeros. Sus reivindicaciones estuvieron centradas en la participación estatal, por lo que el accionar de las diferentes juntas y comisiones vecinales estuvo fuertemente condicionado por la actitud que tomaron los organismos públicos en cada gobierno según fuera constitucional o dictatorial.

Hacia finales de la década de 1960, las persistentes agresiones por parte del Estado, el no reconocimiento legal de las organizaciones y el empobrecimiento cada vez mayor de los sectores populares, llevaron a que el movimiento villero ya no levantara consignas asistencialistas y reclamara respuestas a la inserción productiva. Más trabajo, mejor salario y la conformación de barrios obreros. A principios de los años setenta se conformó el Frente Villero de Liberación Nacional que al poco tiempo se convirtió en el

Frente Villero Peronista de Liberación Nacional y luego se fusionó con el Movimiento Villero Peronista. Éste último fue uno de los frentes de masas de la estrategia política de Montoneros (Gillespie 1987). El proceso significó una profunda radicalización en la que sus dirigentes lograron ejercer presión suficiente como para reorientar las intervenciones oficiales dirigidas al sector (Snitcofsky 2015).

Entre las principales demandas y reivindicaciones del periodo se enumeran la expropiación de las tierras dónde se ubicaban las villas; el derecho a mantener esa ubicación; en caso de ser relocalizadas que ello fuera dentro de la ciudad y cerca de lugar en el que existían hasta entonces; participación de los vecinos en el diseño de las nuevas viviendas; que el monto de la cuota de la hipoteca fuera fijo, sin ajustes, y no superara el 10% de los ingresos del hogar; que las viviendas en las que los villeros residían hasta el momento fueran tomadas como parte de pago; la suspensión de pago de la cuota en caso de que el trabajador quedara sin trabajo; y, por último, un trabajo estable con salario justo para los residentes de las villas (Dávalos *et al*, 1987; Snitcofsky, 2015).

En simultáneo con este proceso, los trabajadores de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) conformaron un Cuerpo de Delegados y una Comisión Interna, hegemonizados ambos por la Juventud de Trabajadores Peronistas (JTP). Davolos *et al* (1987) se preguntan respecto de la relación entre el movimiento villero y el Estado si es posible comprender a este último sólo como un instrumento de las clases dominantes o si su carácter está, más bien, determinado por las personas que lo manejan. Para responder el interrogante las autoras tomaron un periodo concreto de la historia del país, la transición democrática de 1973, y un organismo del Estado, la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). Observaron el surgimiento de un poder alternativo, o incipientes formas de poder popular, a partir de la alianza estratégica entre el personal de la CMV y el movimiento villero.

La alianza se vio plasmada en el Plan Piloto Villa 7.<sup>6</sup> En 1971 surgió desde la CMV la oportunidad de construir un nuevo barrio de viviendas. Se trató de un plan de carácter experimental. El lugar seleccionado para llevarlo adelante fue la Villa 7 del barrio de Mataderos, debido a su pequeña escala.<sup>7</sup> Desde su concepción se procuró marcar algunas diferencias con la política habitacional que se venía desarrollando hasta ese momento. El punto de partida de la intervención era de respeto por lo existente, tanto de las organizaciones barriales como la identidad de los residentes con el lugar. En segundo término, el eje estuvo en la participación de la comunidad en todas las etapas del proceso: tanto en la determinación de las necesidades como en la elaboración y control. Además, se trataba de una relocalización conjunta de toda la comunidad en el sitio en el que se hallare localizada: una primera experiencia de radicación.

Según Barrios (2015), el de Villa 7 fue un programa que no sólo presentó una gestión participativa, también fue la primera experiencia que se propuso mejorar el problema

de la vivienda a partir del mejoramiento del hábitat y no desde una mirada restrictiva que proponía atacar la problemática a partir de las condiciones de la vivienda entendida de modo restrictivo, como unidad física.

Desde el organismo ejecutor se implementó el traslado de la sede del equipo de trabajo al territorio. Esta mudanza les permitió no sólo entablar otro tipo de lazos con la población, sino también abordar mejor una serie de objetivos-hipótesis que se habían propuesto: desarrollar una concepción de trabajo en equipo entre pobladores y trabajadores de la CMV; crear un nuevo modo de trabajo con la comunidad; y reducir los costos de construcción al incorporar empresas pequeñas y pobladores en la etapa de producción.

El último objetivo coincidía, a su vez, con una de las máximas reivindicaciones del Movimiento Villero: la creación de cooperativas o empresas populares. Las mismas eran concebidas por la organización como un germen de autogobierno “donde los pobladores hacen escuela en la administración y adquieren experiencia de poder” (Diario *La Opinión*, apud Snitcofsky 2015: 184). Por esta vía se buscaba construir una institución sólida que pudiera dar trabajo a las clases populares, pero también entenderse con las áreas ejecutivas del Estado y ejercer presión para una mayor participación política.

Dos integrantes de la Junta Vecinal de Villa 7 plantearon en un artículo publicado en *El Descamisado*:

*Aparte de la importancia de que Villa 7 se va a mudar a hogares dignos -explican los compañeros Rímoli y De Cario, titulares de la Junta Vecinal-, lo importante de esta obra es la participación popular en todos los niveles. Acá hay compañeros que empezaron de ayudantes y hoy son oficiales albañiles. Los villeros aprendimos un oficio, nos hicimos nuestras casas y ahora vamos a trabajar construyendo casas para otros compañeros de otras villas. Una vez por semana nos reunimos con la Comisión Municipal de la Vivienda y discutimos y planificamos. Los que trabajan acá reciben buenos sueldos, con todos los beneficios sociales.<sup>8</sup>*

El testimonio citado hace referencia a otro de los puntos centrales que abarcaba el proyecto: la vivienda digna. A partir de las necesidades determinadas por los pobladores, desde el diseño y la arquitectura se procuró construir un barrio que contemplara diversidad de edificios, espacios de recreación y encuentro, la construcción de una guardería infantil y de locales amplios, iluminados y asoleados, destinados a una proveeduría y usos múltiples. Para las viviendas se consideró un estándar que oscilaba entre 12.5 y 10 m<sup>2</sup> por habitante,

los dormitorios fueron ubicados en zonas silenciosas y se consideró la posibilidad de cambios internos y crecimientos futuros. El programa estuvo constituido por 122 unidades que incluyeron 7 tipologías, desde el monoambiente hasta 7 dormitorios.

La etapa de transición democrática (1972-1973) tuvo en el movimiento villero un gran desarrollo organizativo dado no sólo por la propia acumulación política sino también por una nueva alianza estratégica con las áreas ejecutoras del Estado. Este hecho les permitió crecer, dar un salto cualitativo en las demandas y reivindicaciones. Incorporaron como puntos centrales la radicación *in situ*, la participación de los pobladores en todas las etapas de la política habitacional, y la creación de empresas populares para la producción de sus propios barrios. Cuestiones que se materializaron en una experiencia piloto. La radicación no sólo era posible, sino el que el barrio obrero ahora tenía nombre y cara.

El triunfo electoral de la alianza FREJULI<sup>9</sup> en 1973 y el retorno de Perón al país abrieron para el campo popular en general, pero para el movimiento villero en particular, la esperanza de una nueva etapa de oportunidades. Los villeros habían participado activamente de la campaña electoral y como fuerza integrante del nuevo gobierno ubicaban su intervención en el proceso de reconstrucción nacional a partir de la conformación de empresas populares. Estas tenían el propósito de abaratar costos de producción, crear fuentes de trabajo para el pueblo humilde, instituirse como un actor capaz de debatir las políticas de bienestar social y contribuir a la nacionalización del Estado, al romper con el monopolio de empresas extranjeras. En este nuevo contexto la organización adquirió una escala nacional que se vio reflejada en dos congresos multitudinarios.

El primer Congreso Nacional Villero fue realizado en la ciudad de Santa Fe en octubre del 73. Contó con la presencia de 2.500 delegados representantes de siete provincias: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Salta, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires. Ésta última sola reunía 1.200 participantes. En el encuentro el Movimiento Villero Peronista se definió como una organización político-reivindicativa que tenía por objetivo apoyar, defender y controlar al nuevo gobierno popular. En palabras del documento final, se trataba de sostener medidas que promovieran el empleo y la eliminación de la explotación, que abogaran por la expropiación de las tierras donde estaban ubicadas las villas y propulsaran la construcción de nuevas viviendas. También se establecía resguardar al gobierno de ataques externos, pero a su vez examinar su accionar.<sup>10</sup> La experiencia del golpe de Estado a Salvador Allende en Chile un mes antes marcaba un antecedente a tener en cuenta.

El tercer gobierno peronista, a través de su ministro de economía José Ber Gelbard, planteó un “Pacto Social”. Después de largos periodos de crisis económicas y de una pérdida sustantiva del ingreso por parte de los trabajadores, el nuevo acuerdo suponía una alianza entre capital y trabajo mediada por el Estado. En términos de política pública supuso el armado del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”.<sup>11</sup> Si bien se

trataba de un plan que procuraba austeridad en el gasto público, la construcción masiva de vivienda por parte del Estado era un punto estratégico. La justificación estaba dada por el rol fundamental de la actividad constructiva en la reactivación económica, ésta estimulaba la inversión privada a la vez que generaba un número importante de nuevos empleos. Recién en segundo lugar la política se planteaba como objetivo permitir el acceso a la vivienda a sectores sociales con limitada o inexistente capacidad de ahorro y reducir el déficit habitacional de las clases populares (Ziccardi 1984).

El Ministerio de Bienestar Social (MBS), dirigido por José López Rega, era el encargado de poner en práctica el programa de vivienda que tuvo tres líneas de acción:

- Plan Alborada: destinado a los residentes de las villas de emergencia, rancheríos, pensiones o viviendas precarias, gente en situación de calle y residentes de áreas fronterizas. Se trataba de conjuntos habitacionales definitivos, en unidades individuales o colectivas con equipamiento comunitario;
- Plan Eva Perón: préstamos individuales para aquellas familias que contaran con un terreno de no menos de 200 m<sup>2</sup> en propiedad para construir la vivienda propia;
- Plan 17 de octubre: préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas de sindicatos, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro, ahorristas del Banco Nacional, mutualistas y entidades comerciales.

La línea destinada a los sectores más vulnerables, lejos de asemejarse a la experiencia piloto de Villa 7 vinculada con las principales reivindicaciones del movimiento villero, implicaba cierta continuidad con las políticas de los gobiernos dictatoriales. La construcción masiva de viviendas nuevas dejaba implícito un proceso de erradicación de villas que se contradecía con las demandas de expropiación de tierras y el mejoramiento de las viviendas existentes o construcción de nuevas viviendas en sus localizaciones originales.

Mientras las organizaciones villeras apostaban por la creación de empresas populares, el gobierno inclinaba su balanza a la inversión privada y sellaba una alianza con la “patria contratista”: un grupo de grandes empresas cuyas ganancias provenían históricamente de contratos con el Estado. Estas discrepancias reflejaban la tensión subyacente al interior de la alianza de gobierno. El MBS representaba la derecha peronista y el Movimiento Villero tenía una clara identificación con el ala izquierda, particularmente con la organización Montoneros. Desde el organismo ejecutor no se abrieron instancias de diálogo y la implementación de la política tuvo más bien un carácter autoritario.

Si por una parte los villeros no lograron instituirse como interlocutores e instalar sus planteos respecto a la problemática de villas, por otra la cuestión se convirtió, de acuerdo a Ziccardi (1984), en una lucha ideológica. Lo que estaba en juego y en discusión no era la pregunta acerca de por qué existían las villas de emergencia y cómo se reproducían, sino cuál era la mejor estrategia para solucionar el problema. Las dos opciones en disputa se encuadraban, a su vez, en lógicas de poder globales. De un lado se propulsaba el desarrollo del poder popular y la autonomía de los villeros, mientras que del otro se apuntaba al control y accionar estatal (Yujnovsky 1984).

Esta disputa fue el halo del segundo Congreso Nacional Villero en enero de 1974. En esta oportunidad asistieron 500 delegados de diferentes villas del país. Las confrontaciones con el gobierno marcaron un retroceso respecto de la agenda del primer Congreso. Si bien se mantuvieron las reivindicaciones sobre la conformación de empresas populares, el eje estuvo en la participación. Entre las conclusiones principales destacaron el pedido de reconocimiento oficial del Movimiento Villero Peronista, un lugar para éste en la alianza de gobierno y la conformación de espacios de trabajo a los que pudiera llevar sus planteos:

*“pedir la oficialización de las mesas de trabajo ya existentes y la creación de otras en todas las áreas de gobierno, a nivel nacional, provincial o municipal, y concretamente recomendar la creación de esas mesas en el Ministerio de Bienestar Social, con el fin de que los villeros podamos ejercer en esa forma un control de los proyectos y ejecuciones de ese Ministerio”.*<sup>12</sup>

El declive del movimiento se volvió definitivo cuando al retornar de Córdoba, en una reunión entre representantes del MVP de la Ciudad de Buenos Aires y el presidente Perón, el líder inclinó la balanza a favor de los intereses del MBS:

*Es nuestro deseo erradicar totalmente las villas de emergencia, especialmente por los chicos, porque son peligrosas. Es allí donde surgen las epidemias por falta de servicios y de higiene natural porque están apiñados uno encima del otro y porque están en zonas de contaminación, que es otra cosa que hay que ir eliminando.*<sup>13</sup>

Los dichos de Perón, sumados a los primeros hechos de violencia política cometidos por la organización “Triple A” hacia los villeros, abrieron una nueva etapa.<sup>14</sup> Ese año, en el marco del plan Alborada, se relocalizaron los sectores Saldías, Laprida y Comunicaciones de la Villa 31, en Ciudadela, Municipio de Tres de Febrero; al año siguiente vecinos de la villa Bajo Belgrano fueron relocalizados en el conjunto habitacional Villa Soldati. Los acontecimientos marcaron el comienzo de un retroceso en la organización política.

El periodo que concluía fue el de un movimiento villero con demandas y reivindicaciones que no sólo trascendían su territorio sino que suponían un tipo bienestar que desafiaba las políticas urbanas vigentes. La nueva etapa habría de caracterizarse por un repliegue de la organización, acciones de resistencia y cese de la movilización.

### **3. “Alguien lo tiene que hacer”**

La frase que titula este acápite fue dicha por el gerente de la CMV, el Comisario policial Salvador Lotito, encargado de llevar adelante el plan de erradicación de villas de mayor virulencia histórica (Oszlak [1991] 2017). Esta política se implementó a la par de fuertes transformaciones estructurales.

El cambio del modelo de acumulación capitalista a mediados de la década de los años setenta implicó un trastocamiento en las concepciones sobre bienestar hasta esos momentos vigentes. En palabras de Castel (2015) se pasó de una sociedad salarial a un cada vez más preocupante aumento de las incertidumbres. En términos concretos esto significó una mayor debilidad del Estado de Bienestar, la erosión de las estructuras de defensa de los intereses de los trabajadores, por lo tanto, desempleo masivo y precarización laboral y, finalmente, un aumento del individualismo.

Durante la última dictadura cívico militar se sentaron las bases para un ordenamiento urbano desigual orientado a facilitar el desarrollo de todo tipo de negocios privados (Rodríguez y DiVirgilio, 2013). Se crearon nuevas institucionalidades dirigidas a la expansión de un tipo de negocio que tiene a la ciudad como objeto y soporte (Rodríguez *et al.* 2015) y se intensificaron los contrastes y yuxtaposiciones entre las clases sociales (Pírez 2016, Ciccolella 1999).

En julio 1977, a un año de la toma del poder por las Fuerzas Armadas, la Municipalidad de Buenos Aires publicó la ordenanza no 33.652, de “Erradicación de villas de emergencia”. Si bien ésta guardaba algunas líneas de continuidad con los planes implementados en el periodo previo, el alcance de las erradicaciones, la cantidad de habitantes afectados, la falta de alternativas de acceso a la vivienda, la extensión de la superficie desocupada y el nivel de violencia ejercido en los desalojos, hicieron de esta política algo inédito (Snitcofsky, 2015).

La erradicación de villas debe ser entendida en el marco de un plan general para toda la Región Metropolitana de Buenos Aires; se trataba de tener bajo control su crecimiento. De este modo se dio fin a los loteos populares en la provincia, se descongelaron los alquileres y se construyendo autopistas (Herzer *et al.* 1995). De acuerdo a Oszlak, las políticas urbanas aplicadas en el periodo tuvieron un carácter revolucionario que rompió con el estilo incremental que se había mantenido hasta el momento. Una de las características fundamentales con respecto a la erradicación de villas fue que los interlocutores de la política estatal esta vez no eran sus destinatarios inmediatos sino la población en general. Para llevar adelante su

plan, los militares se posaron sobre prejuicios preexistentes en la sociedad y se propusieron como solución radical al problema (Oszlak [1991] 2017).

En 1976 residían en la ciudad de Buenos Aires 224.885 habitantes de villas, un 8% del total de la población de la ciudad ((Blaustein, 2006, Oszlak cit.). El número incluye a los residentes de Núcleos Habitaciones Transitorios (NHT) y los vecinos de los barrios Rivadavia, García y Mitre, que lejos de ser villas de emergencia eran barrios obreros cuyos habitantes estaban pagando al Banco Hipotecario la cuota de su vivienda. Al finalizar la dictadura en 1983, según los datos de la Municipalidad de Buenos Aires, vivían en las villas de la ciudad 12.593 personas (Snitcofsky 2014a).

El hostigamiento al movimiento villero comenzó dos años antes de producirse el golpe militar. Según los testimonios recolectados en diferentes investigaciones (Bellardi y De Paula, 1986; Snitcofsky, 2015; Blaustein, 2006) en la villa 21-24, por ejemplo, antes de la publicación de la ordenanza 33.652 toda la cúpula de la Junta Vecinal había sido asesinada por elementos militares. En la Villa 31 la violencia política comenzó, ya se dijo, en 1974. De acuerdo a Bellardi y De Paula (1986) las políticas llevadas adelante durante este periodo pudieron implementarse porque el Movimiento Villero ya estaba desarticulado.

En este punto resulta pertinente citar los estudios de Ana Jemio (2019) respecto al Operativo Independencia. La autora retomó a Marín (2007) y postuló que la destrucción de los cuerpos del campo popular durante el periodo previo al golpe militar puede considerarse un proceso de ruptura, de disociación y quiebre de los vínculos y alianzas tejidas en la lucha entre diferentes sectores del campo popular. No se trataba de perseguir a los cuadros armados sino de romper las articulaciones logradas, que eran la gran fuente de poder. Esas rupturas profundas habilitaron el avance de la violencia genocida, que tuvo como blanco “las relaciones de clase que a lo largo de los últimos cien años, trabajosa, contradictoria y largamente, habían logrado instalarse entre la mayoría de los obreros en la Argentina” (Marín 2007: 36).

Pese a la represión ilegal, los villeros retomaron sus memorias de organización y lograron articular reivindicaciones en torno de una serie de iniciativas. En esta oportunidad, el aliado estratégico fue el Equipo Pastoral Villero. Las primeras acciones realizadas por el grupo fueron: el envío de cartas a las autoridades competentes; la publicación de opiniones y solicitadas en los medios de comunicación para contrarrestar la imagen negativa difundida en la opinión pública; el trabajo con la población afectada acerca de cómo proceder en los desalojos; y, por último, reclamos frente a las autoridades eclesásticas.

También en el marco de esta alianza, hacia fines de 1978, diferentes villas de la ciudad comenzaron a organizar con el apoyo de Cáritas cooperativas de autoconstrucción asistida, para resolver de manera definitiva el problema de la vivienda. Esta experiencia, que contaba

con el antecedente del Plan Piloto Villa 7, tuvo la potencia de representar una alternativa distinta; fue el paso de la ilegalidad a la propiedad de la tierra y el cambio de una estrategia individual de solución al problema de la vivienda a una comunitaria. Su limitación consistió en no poder preservar el lugar de residencia, el derecho a la centralidad y a preservar la vida cotidiana construida durante años. Los nuevos barrios autoconstruidos se ubicaron fuera de la ciudad, en el Gran Buenos Aires (Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984).

Otro de los destinos que tomó la población erradicada fue la toma de tierras en el sur del conurbano. En 1981, 4.600 familias (alrededor de 20.000 personas), tomaron 211 ha. ubicadas entre San Francisco Solano (municipalidad de Quilmes) y Rafael Calzada (Almirante Brown). Este hecho representó una novedad en las formas de producir el hábitat. Hasta ese momento la práctica más habitual entre los sectores populares era lo comúnmente llamado asentamiento de hormiga, tomas de tierras progresivas enmarcadas en iniciativas individuales o familiares. En este caso se trató de una iniciativa colectiva y organizada.

Izaguirre y Aristizabal (1988) consideraron este acontecimiento como un modo de reestructuración de los frentes de lucha populares. Al igual que en otras reivindicaciones del periodo, la Iglesia Católica y las comunidades eclesiales de base fueron el factor aglutinante. Un gran porcentaje de familias había sido víctima del proceso de erradicación; también había ex inquilinos a los que la desregulación de precios de los alquileres había obligado a migrar al Gran Buenos Aires (GBA), inmigrantes de otras provincias despojados de oportunidades ante la quiebra de las economías regionales y recientes desocupados. La experiencia acumulada se vio reflejada en una forma de organización similar a la obrera fabril y, por ende, a su adaptación a la base territorial en las villas de la ciudad. Los recientes barrios se organizaron por delegados de manzana, comisiones internas y comisión coordinadora.

Mientras tanto en las villas de la ciudad quedaban familias resistiendo los desalojos. Hacia fines de 1979 el régimen dictatorial sufrió sus primeras fracturas políticas y militares. En este contexto las protestas y demandas públicas de los afectados se multiplicaron. A partir de una alianza de las familias con la Asociación de Abogados de Buenos Aires surgió la Comisión de Demandantes. El objetivo fue adoptar una estrategia judicial. La misma se valía del inciso C del artículo 2 de la ordenanza de 1977: “crear condiciones para que los grupos familiares asentados en las villas puedan acceder a viviendas decorosas”, y pedirle al gobierno de facto el cumplimiento de la norma. Luego de un primer revés judicial, un nuevo fallo hizo lugar a un amparo de las familias afectadas y declaró precautoriamente la medida de “no innovar”, no demoler viviendas mientras no terminara el juicio (Konfino, 2015). La medida cautelar fue citada luego para la defensa de las familias residentes en las restantes villas de la ciudad.

Si bien durante este periodo surgieron nuevos liderazgos, la política de erradicación masiva arrasó la territorialidad social (Jemio, 2019; Silveyra, 2018). Esta suponía la construcción

de poder popular, la puesta en juego de las formas de vinculación y reconocimiento con los otros que se daba en territorios concretos, en este caso las villas. Estas eran lugares donde la fuerza social del campo popular tomaba forma; en ellas confluían diferentes agrupamientos y se daban relaciones sociales de solidaridad, reciprocidad y horizontalidad. eran espacios donde los sectores populares le daban sentido a la unidad, articulaban interpretaciones de la realidad, de los problemas que los rodeaban y sus posibles soluciones.

Juan Gutiérrez, ex miembro del Equipo Pastoral Villero, lo expresó así:

*Cuando vino la dictadura, la topadora no solamente te rompió las casas. Sino que tocó todo, rompió los cables, las cloacas. La topadora levantó todo, movimientos sociales, personas, el tejido social. Todo destruyó. Las villas no fueron lo mismo después de la dictadura que antes de la dictadura. La conformación, la gente. Gente nueva, gente mezclada, aparecieron las rejas”.*<sup>15</sup>

No obstante haber resistido y organizado iniciativas territoriales, en este periodo comenzó un proceso de abandono de aquellos horizontes que traspasaban la vida barrial. Si antes de 1974 los villeros se propusieron como un actor capaz generalizar sus demandas, debatir la política sectorial y los destinos del desarrollo nacional, después del genocidio ese universo se achicó:

*La gente se volvió a nuclear en la Pastoral Villera. Teníamos una secretaria de tierra y vivienda, de juventud, de deportes, de comunicación, de salud, de todos los quilombos que había. Porque éramos bomberos. Íbamos a apagar los fuegos: instalaciones eléctricas para la miécoles, etcétera, etcétera. Había que estar en la urgencia de cada día más que en la transformación social (ibid).*

La nueva organización, surgida de las entrañas del proceso de desarticulación, fue en gran parte conducida por la Iglesia Católica –al menos en un primer momento– que sólo se ocupó de responder necesidades situadas de los sectores más vulnerables. Las disputas quedaron puertas adentro de los barrios. Como menciona Gutiérrez, había que resolver la urgencia más que la transformación social. Al igual que en todo el campo popular, iniciaba en las villas un proceso de re-individualización y descolectivización.

#### **4. Repoblamiento de villas, apertura democrática y pobreza urbana**

En el nuevo escenario post-dictatorial el diagnóstico generalizado fue que el cambio en los patrones de acumulación capitalista y la crisis económica que se vivía en aquel entonces

traería aparejado un crecimiento de los asentamientos precarios y del sector informal de la economía. La pobreza alcanzó a sectores urbanos que hasta entonces se sentían inmunes a ella, y las administraciones locales se vieron cada vez más desbordadas económica, social, cultural, política y administrativamente para gestionar la ciudad. Se entendía, además, que la pobreza urbana no sólo había llegado para quedarse sino que se incrementaría en las próximas décadas.

En la década de 1980 se abrió una etapa de diálogo en el campo de la vivienda popular, donde continuaron, con un renovado apoyo, los procesos de autoconstrucción asistida que habían comenzado durante el régimen militar. Por ejemplo La cooperativa Copacabana de la Villa 31 construyó 108 viviendas; Madre del Pueblo, de la Villa 1-11-14, otras 178; Caacupé, de la Villa 21-24, 61 viviendas; 5 de Noviembre, de la Villa 20, 211; y otras tantas construyeron las cooperativas conformadas en Villa INTA, Cildáñez, Pirelli y algunos asentamientos del GBA.

En paralelo se repoblaron las villas de la ciudad. Muchas familias que habían sido desalojadas, pero también ingentes cantidades de nuevos pobres, ocuparon los terrenos y construyeron sus casas. En noviembre de 1984 el entonces intendente Julio César Saguier, a través de la ordenanza 39.753, anuló las normas de erradicación creadas por el gobierno militar y aprobó pautas programáticas para la radicación y la solución integral de las villas y NHT. La nueva norma no sólo otorgó derechos a quienes vivían en ese momento en las villas sino también a aquellos que pudieran acreditar haber sido desalojados en el periodo anterior. De acuerdo a Juan Gutiérrez (entrevista citada)

*Toda esa lucha primero fue la emergencia y después la protección. Se logró una ley, la famosa ley 39.753. Fue antes de cristo y después de cristo. Digo yo, o sea, la 39.753, acuérdense, es la que sacaba la palabra erradicación y por primera vez se hablaba de radiación.*

Este hecho representó un cambio de paradigma respecto a toda la política urbana orientada a villas y asentamientos que se había implementado hasta entonces. Por un lado, suponía un triunfo de las históricas reivindicaciones del movimiento villero; por otro, respondía al nuevo enfoque internacional promovido desde 1976 por UN- Hábitat basado en la radicación, la participación popular y la autoconstrucción asistida (Cuenya y Yujnovsky 1878; Cuenya, Gazzoli y Yujnovsky (1979).

Sin embargo los barrios asumieron otras características: “La villa no es como era antes”, “antes podíamos estar juntos”; “antes las casitas eran de puertas abiertas, ahora hay rejas y todos desconfían de todos”, son algunos de los testimonios que Juan Gutiérrez (1999: 82) recuperó de esa época; la nueva pobreza, o los nuevos villeros -agregaba- llevaban en el cuerpo la memoria de la erradicación. Feierstein (2007) sostuvo que el genocidio perpetrado por la dictadura actuó sobre la sociedad existente, la reorganizó; clausuró

todas las relaciones que causaban fricciones o mediaciones en el ejercicio del poder y las reemplazó por una relación unidireccional con el mismo.

*La “reorganización nacional” buscaba precisamente lo que hoy nos encontramos: que la sociedad estuviera atomizada en infinidad de reclamos individuales, en miles de caracterizaciones imposibles de dialogar entre sí, en multiplicidad de identidades encerradas en sí mismas, encapsuladas en su mero interés corporativo, incapaces ya no de indignarse sino siquiera de darse por enterados de las necesidades del otro (2007: 360).*

A su vez, otros fenómenos que son necesarios tener en cuenta para comprender las dificultades que asumirá la nueva organización territorial, que marcan –en cierto modo– sus límites y contornos, son el del narcotráfico y la delincuencia. Estas nuevas ilegalidades también actúan horadando las relaciones sociales existentes a partir del ejercicio de una violencia criminal (Feierstein, 2018). Esta va desde una criminalidad popular, espontánea, movida por la necesidad y vinculada al hurto o robo oportunista, hasta una criminalidad organizada en redes, articulada con fuerzas de seguridad corrompidas y, muchas veces, con estructuras regionales o transnacionales.

Pese a las nuevas circunstancias, en 1987 se conformó el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC). En su declaración de principios se puede leer la intención de representar al conjunto de villas, NHT, asentamientos y barrios marginados de toda la ciudad, el denominador común fue “la falta de vivienda digna y, además, el estar viviendo en condiciones de marginados sociales” (Gutiérrez 1999). La finalidad que el MVBC se propuso era “terminar para siempre con nuestra condición de ciudadanos de segunda”. En tercer lugar, su reivindicación fundamental se centró en la radicación definitiva: “reconocer el derecho a la titularidad de la tierra que habitamos, de todos los que vivimos en las Villas y Barrios carenciados de la Capital Federal”.

El MVBC se reconoció como la continuidad histórica y legítima de las luchas villeras. En línea con la Comisión de Demandantes, era un espacio pluralista que no se identificaba con la política partidaria, ponía el relieve su esencia democrática y el protagonismo de las organizaciones naturales de base. La estructura organizativa del movimiento contaba con tres instancias: la mesa colegiada, que se reunía semanalmente y tenía poder de decisión y ejecución, participaban de ella dos representantes de cada barrio o villa, y dos representantes de la Pastoral Villera; los plenarios, que se realizaban mensualmente con el fin de escuchar necesidades de los vecinos; y la asamblea, que constituía la instancia de mayor decisión y ejecución (Gutiérrez, 1999; Camelli, 2011).

En 1989, con la designación de Carlos Grosso como intendente de la ciudad de Buenos Aires, el MVBC logró darle cause a sus propuestas a partir de la conformación de la Mesa de Concertación. La finalidad de este espacio era delinear el proyecto de radicación definitiva. Estaba integrado por la mesa colegiada del MVBC; las secretarías de planeamiento urbano, obras públicas, calidad de vida; la escribanía mayor de gobierno; y la procuración general.

El entonces Secretario de Planeamiento Urbano, Alfredo Garay, explicó el funcionamiento del espacio, la llamativa ausencia de la CMV y el trabajo que allí se realizaba:

*Entonces bueno, una vez a la semana en mi oficina venían todas las villas. La reivindicación fue la regularización de la tenencia de la tierra (...) Las reuniones fueron teniendo una rutina y el objetivo era regularizar. Nos llevó un motón de trabajo que hicimos todos los que estábamos ahí. Había una decisión que era complicada: el título o la vivienda. Venía muy marcado por la impronta del proceso, todavía los empleados del instituto de la vivienda seguían siendo los mismos que los del proceso militar. Entonces, lo que hice fue sacar el tema de villas de la CMV y ponerlo en la secretaría de planeamiento.<sup>16</sup>*

El ex cura Juan Gutiérrez rememoró una conversación que mantuvo en 1996 con el ex presidente Raúl Alfonsín (1983-89) acerca de la política de villas de su gobierno. El ex mandatario le consultó a Gutiérrez su opinión acerca de la gestión desarrollada en las villas durante su periodo de gobierno. Frente a la respuesta desalentadora del interrogado, Alfonsín “reconoció la ausencia de una acción efectiva, pero al mismo tiempo remarcó que justamente en eso consistió la apertura democrática: el permitir que los diversos sectores sociales hayan podido manifestarse y ejercer sus derechos a la libre expresión” (Gutiérrez 1999: 87).

En términos reales, el periodo estuvo más cercano a un dejar hacer que al hacer mismo. Fue una etapa donde primó la recuperación de ámbitos democráticos de diálogo, pero sin acciones efectivas ni políticas direccionadas a resolver las problemáticas de las villas en la ciudad. Antes de la dictadura cívico militar, las organizaciones vinculaban sus condiciones urbanas al mundo del trabajo y a las necesidades de los trabajadores. La reivindicación de un ‘barrio obrero’ significaba demandarle al Estado las mismas condiciones de vida que sus pares de las fábricas, pero además suponía entender la problemática habitacional en términos de conflictos de clase.

La primavera democrática inauguró un periodo donde los pobres, cada vez más, fueron entendidos como un sector –y no una clase–al que la sociedad debía ayudar. Comenzaba un

distanciamiento. Si antes el movimiento villero era concebido como una forma organizativa de la clase obrera, entendido como sector, la tarea del Estado consistía, entonces, en sacarlos de las condiciones en las que se encontraban, y ya no en modificar las condiciones.

## **5. Territorialización: individuación y descolectivización**

La última década del siglo pasado encontró a la organización villera focalizada en una demanda: la tierra. Con las erradicaciones en la memoria reciente y las experiencias de autoconstrucción asistida del conurbano de la provincia de Buenos Aires, la nueva agenda de bienestar se centró en la seguridad de la tenencia: “Primero era la lucha por la tierra. Tiene que estar la tierra y tenemos que tener bancos de tierra. Era la temática nuestra. Sobre ellos iban calles y sobre ellos iban los servicios, y luego sobre ellos iban la vivienda. Pero primero la tierra. La urbanización estaba lejos, pero queríamos la lucha por la tierra. Una ley nacional de tierra.” (entrevista a J. E. Gutiérrez, cit.).

En 1990 el presidente Carlos Menem firmó, ante la presencia de las organizaciones villeras, el decreto 1001/90, por el que se declararon innecesarios los terrenos ociosos pertenecientes a la Empresa Ferrocarriles Argentinos, Administración General de Puertos, Mercado Nacional de Hacienda, Subsecretaría de Hacienda de la Nación, del Ministerio de Salud y Acción Social y del Banco Hipotecario Nacional, y se habilitaba la venta a sus ocupantes. Meses después, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires emitió el decreto 1737/90 que resolvió de modo similar la situación de los terrenos municipales. Por un lado, la sanción de la norma significaba el reconocimiento de un derecho y del reclamo histórico de los vecinos; por otro, el marco general de privatización del Estado le daba a este decreto un carácter mercantil que se alejó de cualquier concepto de política social.

El *Programa Arraigo*, la traducción política de estas medidas, supuso un desplazamiento de la vivienda de la agenda del bienestar y representó una desconcentración de las responsabilidades del Estado en manos de las organizaciones villeras. Para vender las tierras se eligió como contraparte una figura asociativa (cooperativas, mutuales, fundaciones). Una vez conformada dicha figura, los vecinos debían comprar terrenos que no sólo no cumplieran con la normativa urbana (infraestructura básica, medida, cota hidráulica), sino que además debían abonar un interés real de deuda del 8%.

A su vez, el Estado creaba rispideces hacia el interior de los territorios. Las asociaciones que representaban a los vecinos solían ser elegidas arbitrariamente por las autoridades, pero además debían constituirse como cobradoras. En caso de que alguno de los integrantes no pagara la deuda, la misma debía ser asumida por el resto de los asociados. Este cuadro de responsabilidades se completaba a la hora de firmar el boleto de compra-venta. En esa instancia se consideraba un congelamiento en el crecimiento de las villas, no debían ingresar más vecinos. El cumplimiento de ese requisito también recaía sobre los hombros de las organizaciones.

En este punto se tensionaba el empoderamiento popular y la autogestión. Si por un lado las organizaciones villeras contaban con experiencias de autogestión asistida y veían en esta medida un modo de potenciar su organización; por el otro, el Estado se desligaba de todo tipo de responsabilidades y el derecho reconocido se convertiría en una trampa para los más pobres.

La lógica de la política pública implementada fue resquebrajando la legitimidad del movimiento villero. Muchos referentes fueron corrompidos o deslegitimados por el gobierno local. En el marco de la radicación las agencias estatales eligieron a sus interlocutores. Si por un lado este hecho les daba legitimidad a los dirigentes, la participación también supuso un alto costo político hacia el interior de los barrios:

*Esta elección en sí misma es un acto de legitimación o por lo menos de diferenciación en las organizaciones u los dirigentes barriales cuando éstas o éstos son varios, como suele existir en la mayoría de los casos. Los organismos de la radicación necesitaron un interlocutor barrial. No se partió de un conocimiento de la realidad (a partir de un relevamiento o investigación) o de la concertación, sino que se quiso construir un intermediario a la medida, como sucedió con el movimiento villero. Este mecanismo se convirtió en un bumerang porque terminó destruyendo a sus propios interlocutores (Cravin, s/f, 14).*

A su vez, los villeros se vieron atravesados por la interna del Partido Justicialista. Pero el conflicto central fue la incorporación, mediante la firma de un convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de muchos de sus miembros a las estructuras estatales, algo que fue leído como una clara acción de clientelismo político (Camelli 2011). Tanto en las entrevistas realizadas como en análisis académicos existe una coincidencia en marcar este periodo como el del gran golpe a las organizaciones villeras. En la visión de Juan Gutiérrez (entrevista citada)

*El problema de los compañeros es muy difícil ¿no? El dirigente más indigente de los barrios antes no estaba tan contaminado. Era la lucha, la solidaridad, etcétera. Pero claro, esa persona tiene que comer, tiene que vivir. (...) Era un quilombo estar todo el día en la lucha. Era lógico. A ver, la solidaridad pura si, el pobre folclórico no existe. Lo que pasa es que el que realmente te va a ayudar cuando se te esté quemando el rancho ¿quién te va a pagar? El vecino. Pero después en el día a día, viste. Porque esto lo hicimos entre todos, esto lo levantamos entre todos, la*

*capilla pero también había hambre ¿viste? tenía que pagarle (pagarle: JN), ¿viste? (...) Entonces yo creo que el dirigente o el referente de los barrios tenía que tener un sueldo, yo mismo reconocí viste. Ese tipo que después de estar todo el día luchando por el barrio, yendo de un lado al otro, de una casa a otra, la cloaca, el incendio, hospital. Y si tengo viáticos para eso (...). De ahí se pasa al otro extremo, ¿viste? al final ser mercenario.*

Al promediar la década, durante la gestión de Julián Domínguez (1994-1996), se terminó con los espacios participativos iniciados años antes. La Mesa de Concertación fue desarmada y se retomó el uso de la violencia para amedrentar a los vecinos de la villa 31 y obligarlos al desalojo.

Sin embargo la sanción de la nueva Constitución Nacional (1994) trajo consigo la autonomía de la ciudad, que sancionó su propia Constitución en 1996. En el capítulo quinto “Hábitat”, su artículo 31 reconoció el derecho a la vivienda digna y su hábitat adecuado. La incorporación de este artículo, aunque sólo fuera en términos normativos, representó un gran avance en la lucha de los pobres por el acceso y permanencia en la ciudad.<sup>17</sup>

Hacia 1998 el MVBC ya había perdido credibilidad entre los habitantes villeros y su representatividad era cuestionada. Esto derivó en que un grupo de dirigentes se unieran y conformaron la Federación de Villas, NTH y barrios marginales de la Ciudad de Buenos Aires (FEDEVI). El propósito fue construir una organización verdaderamente representativa, donde la prioridad estaba en respetar las discusiones y decisiones tomadas por las bases (Camelli 2011).

Ese mismo año se logró la sanción de la Ley 148 “De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios”. La norma ordenaba la creación de una Comisión Coordinadora Participativa para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales. Ésta sería integrada por un representante del poder ejecutivo de la ciudad, uno del poder legislativo, y por parte de los vecinos, un representante por cada villa o NHT que haya sido elegido en comicios regulares, tres de la FEDEVI y tres del MVBC.

Entre las funciones de dicha comisión estaba el diseño de los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación de villas y NHT, realizable en 5 años. Éste programa debía contemplar: un relevamiento integral de los barrios; la regularización dominial; la urbanización integral (apertura de calles, desarrollo de infraestructura de servicios, regularización parcelaria y creación de planes de vivienda social); el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas

adyacentes; el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo; la planificación presupuestaria participativa de los recursos; y la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa.

Pese a los avances normativos, el fin de siglo encontró al país inmerso en una crisis económica y social sin precedentes dónde el cumplimiento de dichos mandatos resultó imposible. A su vez, se configuró un nuevo perfil del movimiento villero que con los años se iría profundizando. Con los lazos sociales desgastados, los pobladores organizados remitieron sus demandas exclusivamente a las necesidades territoriales. Entre tanto el Estado se mantuvo en los mínimos sociales al separar la vivienda de la agenda de bienestar social. Este periodo habría de marcar un nuevo ciclo en el cual el diálogo con las políticas urbanas se dará de forma fragmentada, con ausencia de un sujeto colectivo y dificultades para tensionar la agenda de gobierno.

## **6. Reflexiones finales**

Al comienzo de este artículo se plantearon cuestiones e interrogantes acerca del diálogo que se estableció entre el movimiento villero, sus modos organizativos, demandas y reivindicaciones, y las políticas urbanas. De qué modo habían interactuado y qué factores influyeron en sus reconfiguraciones.

En función a esas preguntas iniciales se detectaron periodos de rupturas y negociación donde a veces se vieron tensionadas las reivindicaciones y otras el componente urbano de la agenda de bienestar. Un primer ciclo que inicia a fines de la década de 1960, una ruptura que comenzó en 1974 y finaliza con la última dictadura cívico militar, la apertura democrática y el restablecimiento del diálogo, y finalmente, la etapa de reformas neoliberales que tuvo el movimiento villero como blanco.

De modo preliminar se vio el paso de una articulación de demandas que desafiaban la política pública y proponían nuevas alternativas como solución, no sólo a los problemas de las villas sino también al desarrollo nacional, a la configuración de un nuevo perfil organizacional cerrado en su propio territorio con demandas de carácter situado, dirigentes incorporados en el sistema político y desconcentración del Estado en la organización popular.

Entre fines de los años sesenta y principios de los setenta el movimiento villero asumió las características de un frente de masas a escala nacional. Sus reivindicaciones incluían la radicación definitiva en las tierras ocupadas, el desarrollo de empresas populares, la construcción de viviendas dignas y la conformación de barrios obreros. Mientras desde la política pública predominó como solución la erradicación y la construcción de grandes complejos de viviendas, los villeros sostuvieron la consolidación de sus barrios, dentro de un proyecto de desarrollo nacional. La complejidad del Estado y la fortaleza del campo popular en el

periodo hicieron que, pese a las resistencias, se pueda llevar adelante un plan piloto (Villa 7) que hasta el día de hoy aparece como ejemplo de una política exitosa y participativa.

Se señaló cómo el último régimen cívico militar, cuyas políticas urbanas reordenaron el territorio de la ciudad, se propuso eliminar todo tipo de resistencia y atacó la potencia del lazo social que durante años se había consolidado en los territorios. El movimiento villero es un espejo de la derrota del campo popular en general, de la acumulación de rupturas de relaciones sociales que luego serán capitalizadas por las clases dominantes.

Sin embargo, fue un proceso complejo y contradictorio. Fue posible observar, por ejemplo, cómo las intervenciones propuestas a partir del retorno de la democracia tendieron a alinearse con las históricas reivindicaciones del movimiento villero. Pero al encontrarse diezmado, empobrecido y reconfigurado, la conducción política en el nuevo escenario resultó más costosa. Poco a poco fue atravesado por las nuevas lógicas de poder. Esto supuso un proceso de creciente descolectivización de la protesta, el quiebre de alianzas estratégicas y la atomización de las demandas. Durante el proceso de reformas neoliberales la agenda de bienestar se centró en la tierra, mientras que la vivienda y la urbanización se vieron desplazadas.

En este punto es importante señalar que no se trata de realizar idealizaciones, ni el movimiento de los años 70 era un sujeto colectivo consiente y homogéneo, ni el del fin de siglo es pura fragmentación e individualismo. Hay una latencia de las formas organizativas, de su conciencia del hacer y su matriz de organización original. Una memoria y una práctica colectiva que alguna vez prevalece y otras se desdibuja. A fin de siglo XX, ese acumulado se puso en juego en procesos como la sanción de la ley 148 o la incorporación de un artículo sobre el hábitat en la Constitución de la ciudad.

Respecto al carácter territorial, prevalece el interrogante acerca de si la inclusión siempre tensionada del componente urbano en el del bienestar en la agenda social hizo que desde sus orígenes el movimiento villero otorgue sentido de integración a amplias capas de población pobre de la ciudad, o si el fin de siglo trajo tras de sí un nuevo fenómeno de politicidad territorial. A partir de lo analizado, es posible arriesgar que no se trata de una politicidad villera o una forma diferente de hacer política, sino que hacia finales del siglo pasado el movimiento villero tuvo una suerte de adecuación y adaptación de sus demandas y expectativas a las ofertas políticas del Estado.

Hacia la década del 90, se vio un alejamiento de las estructuras obreras tradicionales, acorde con el proceso de desafiliación, individualismo y descolectivización de la sociedad argentina general. La organización villera asumió una nueva impronta más ligada a su territorio. Esta transformación puede ser leída como el preámbulo de un proceso de descomposición o como desafío para comprender las dificultades organizativas en los procesos de urbanización actuales en la ciudad.

Sobre el potencial transformador de estos cambios, el teórico británico David Harvey (2014) sugirió que, así como en el siglo XIX Marx instaló la pregunta acerca de las potencialidades revolucionarias del proceso de producción en las fábricas, en el siglo XXI urge reflexionar acerca de las potencialidades transformadoras de la vida en la ciudad y los movimientos urbanos. ¿Qué pasa –sugiere el autor– si ampliamos la concepción de trabajo colectivo fabril a la metrópoli como un vasto bien común producido por el trabajo colectivo que nos está siendo enajenado?

¿Qué pasa si se retoma la politicidad villera como un potencial transformador para pensar no sólo los barrios populares sino la propia ciudad? La posibilidad de una nueva conducción política del proceso y la configuración, a futuro, de un proyecto de carácter autónomo que garantice entre los componentes del bienestar el acceso y permanencia en los sectores vulnerables en la ciudad se presentará como el desafío del nuevo milenio.

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en una investigación general acerca de las políticas de re-urbanización de villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el periodo 2016-2019, con foco en el Proyecto Integral de Re-urbanización (PIRU) Villa 20. Dicho estudio busca comprender las disputas de sentidos en torno a la urbanización y la re-significación, desde el punto de vista de los actores, del bienestar, su producción y la vinculación con el hábitat y su transformación.

<sup>2</sup> “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son ‘problematizadas’, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clases, organizaciones, grupo o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos ‘cuestiones’ a esos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’” (Oszlak y O’Donnell 1981).

<sup>3</sup> Estas últimas son características que provienen de la sociología laboral y se utilizan para caracterizar el régimen post-industrial. Consisten en una exhortación a ser individuo y en un abandono creciente del sujeto colectivo como sujeto social capaz de organizar las demandas y garantizar derechos. En términos del movimiento villero, se pasó de cuestionamiento y desafío a las políticas urbanas, de un proyecto de desarrollo nacional, a reivindicaciones situadas en lo local con serias imposibilidades para generalizar las demandas.

<sup>4</sup> Para llevar adelante este trabajo se relevaron artículos académicos y publicaciones periodísticas como *Cristianismo y revolución*, *El descamisado*, *Evita Montonera*. También se tuvieron en cuenta producciones literarias y una serie de biografías publicadas en el último tiempo acerca de referentes emblemáticos del movimiento villero. Por último, se realizaron entrevistas con actores clave de las organizaciones territoriales y de las áreas ejecutivas del Estado (realizadas en el marco del proyecto de reconstrucción de la memoria del Movimiento Villero a partir de la historia oral, dirigido por la Dra. Mónica Lacarrieu).

<sup>5</sup> “La ‘cuestión social’ es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (Castel 1999:16) [...] “La ‘cuestión social’ puede caracterizarse por la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión de una sociedad. Amenazan con la ruptura ciertos grupos cuya existencia hace vacilar la cohesión del conjunto. ¿Cuáles son? El problema se complica en este punto, debido al desdibujamiento del término ‘social’ (...) Las poblaciones que son objeto de intervenciones sociales difieren fundamentalmente según sean o no capaces de trabajar, y en función de este criterio se las trata de maneras totalmente distintas” (Castel 1999:29)

<sup>6</sup> Los datos utilizados para describir el Plan fueron extraídos de una nota de Miguel Cangiano, trabajador de la CMV, incluida en el anexo documental de Davolos et al (1987).

<sup>7</sup> Actual complejo Justo Juárez ubicado en la intersección de la calle Belgrano y Avenida Lisandro de la Torre.

<sup>8</sup> “Para construir las casas de los villeros nadie mejor que el pueblo villero” en *El Descamisado*, Año I-Nº32-24 de diciembre 1973.

<sup>9</sup> El Frente Justicialista de Liberación fue una alianza electoral formada en 1972, integrada por el Partido Justicialista (PJ) con otros partidos como el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Conservador Popular y el Partido Popular Cristiano (PPC). Las elecciones se realizaron el 11 de marzo de 1973. La fórmula del FREJULI obtuvo el 49,56% de los votos y superó a la de la Unión Cívica Radical que obtuvo un 21,29%.

<sup>10</sup> “Congreso Nacional Villero. Villeros Peronistas, unidos y organizados hacia la liberación” en *El Descamisado*, Año I, N 24, 30 de octubre de 1973, pp. 10-13.

<sup>11</sup> Vid. República Argentina, (1973) *Plan Trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*. Poder Ejecutivo Nacional, diciembre.

<sup>12</sup> “El Parlamento villero”. *Revista YA!*. Enero 1974, p. 28.

<sup>13</sup> “Hacia un país sin villas miserias”. *El Caudillo*. Año II, número 12, febrero 1974.

<sup>14</sup> La “Alianza Antocomunista Argentina, conocida como “Triple” fue una organización terrorista, parapolicial, dependiente del ministro López Rega. Después del golpe de Estado del 29/3/76 pasó a actuar como parte del esquema represivo de la dictadura. En marzo de 1974, durante una manifestación frente al Ministerio de Bienestar Social, fue asesinado Alberto Chejolán, vecino el Barrio Güemes en la Villa 31 de Retiro, miembro del Centro Vecinal y del Movimiento Villero Peronista; un hecho adjudicado por la opinión pública a la Triple A. En mayo de ese mismo año la Triple A asesinó en la villa 31 al padre Carlos Mugica.

<sup>15</sup> Entrevista de la autora a Juan Gutiérrez, septiembre 2019.

<sup>16</sup> Entrevista de la autora al Arq. Alfredo Garay, 29 de mayo de 2019.

<sup>17</sup> Art. 31: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”

## Referencias bibliográficas

**Barrios, R.** (2015) “Políticas de gestión del hábitat y organización popular en la ciudad de Buenos Aires. El Plan Piloto de Realojamiento de la Villa 7 y Construcción del barrio Justo Suárez (1971- 1975)”. Ponencia presentada en el Seminario de Crítica. Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. [www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0199.pdf](http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0199.pdf)

**Bellardi, Marta y Aldo De Paula** (1986) *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

**Blaustein, E.** (2006) *Prohibido vivir aquí. La erradicación de las villas durante la dictadura*. Buenos Aires, Editorial Punto de Encuentro.

**Borja, Jordi** (1975) *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires, Ediciones SIAP.

**Camelli, Eva** (2017) “La ocupación silenciosa del espacio. Conformación y crecimiento de villas en la Ciudad de Buenos Aires, 1930-1958”. *Cuaderno urbano. Espacio, cultura y sociedad* 22:73-90.

**Camelli, Eva** (2011) “Las organizaciones políticas en las villas de Buenos Aires: entre la radicalidad sesentista y la fragmentación neoliberal”. *Revista Estudios sobre Genocidio*, 5:5871.

**Castel, Robert** (2015) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.

**Castel, Robert** (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones y estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Castel, Robert** (1999) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

**Castells, Manuel** (1974) *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.

**Ciccolella, P.** (1999) “Globalización y Dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”. *Eure* 25 (76) 5-27 (Santiago de Chile).

**Clemente, Adriana** (coord.) (2020) *El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016-2019*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

**Cravino, María Cristina** (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Cravino, M. C.** (s.f) “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”. Disponible en: <[https://acij.org.ar/wp-content/uploads/Las\\_organizaciones\\_villeras\\_en\\_la\\_Capital\\_Federal\\_entre\\_1989.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/Las_organizaciones_villeras_en_la_Capital_Federal_entre_1989.pdf)>

**Cuenya, Beatriz y Oscar Yujnovsky, Oscar** (1978) «Vancouver recommendations for national action: Preliminary report on Latin America case-studies», en *Habitat International*, vol. 3 n°3-4, pp. 299-308.

**Cuenya, Beatriz, Ernesto Pastrana y Oscar Yujnovsky** (1984) *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires, Ediciones CEUR.

**Cuenya, Beatriz, R. Gazzoli y Oscar Yujnovsky** (1979) *Políticas de asentamientos humanos.*, Buenos Aires, Ediciones CLACSO/SIAP.

**Cuenya, Beatriz, R. Gazzoli y Oscar Yujnovsky** (1979) *Políticas de asentamientos humanos.*, Buenos Aires, Ediciones CLACSO/SIAP.

**Dávolos, P, M. Jabbaz y E. Molina.** (1987) *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

**Donzelot, Jacques** (2012). ¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades. Buenos Aires, Nueva Visión.

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

**Gramsci, Antonio** (2013) *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Feierstein, D.** (2018) *Los dos demonios (recargados)*. Buenos Aires, Marea Editorial.

**Feierstein, D.** (2007) *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Gillespie, R.** (1987) *Soldados de Perón. Los Montoneros*. Buenos Aires, Grijalbo.

**Gutiérrez, J. E.** (1999) *La fuerza histórica de los villeros*. Buenos Aires, Juan Baudino Ediciones.

**Herzer H. M.; M. Carman; M.M. Di Virgilio; S. Lago Martínez; M. Lanzetta; A. Redondo y M.C. Rodríguez** (1995) *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires : análisis comparativo de dos estudios de caso*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Izaguirre, Inés y Zulema Aristizábal** (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

**Jemio, A. S.** (2019) *El Operativo Independencia en el sur tucumano (1975-1976). Las formas de la violencia estatal en los inicios del genocidio*. Tesis para optar por el título de doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Konfino, D.** (2015) *Patria Villera. Villa 31 y Teófilo Tapia: historia de una lucha*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

**Marín, Juan Carlos** (2007) *Los hechos armados, Argentina 1973-1976: la acumulación primitiva del genocidio*. Buenos Aires, La Rosa Blindada.

**Merklen, Denis** (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Editorial Gorla.

**Merklen, Denis** (1997a) “Un pobre es un pobre”. *Revista Sociedad* 11:21-64.

**Merklen, Denis** (1997b). “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires”. *Nueva Sociedad* 149:162-177.

**Nun, José** (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

**Oszlak, Oscar** ([1991] 2017) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Eduntref.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell** (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Buenos Aires: Documento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

**Pírez, Pedro** (2016) “Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”. *Sociologías*, 18 (42) 90-118. año 18 N° 42.

**Ratier, H. E.** (1971) *Villeros y Villas Miseria*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

**Rodríguez, M. C.; M.M. Di Virgilio; S. Arqueros Mejica; M. F. Rodríguez y M. C. Zapata** (2015) “Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013” en Documentos de trabajo N°79, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, CABA, Argentina.

**Rodríguez, M. C. y M. Di Virgilio** (2013) “Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular”. Ponencia en el Seminario Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos, Río de Janeiro, Brasil.

**Sen Amartya K.** (1997) *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ediciones Paidós.

**Silveyra, M.** (2018) “Aproximaciones al concepto de genocidio desde una perspectiva marxista. Aportes para comprender el caso argentino”. *Conflicto Social*. Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social. 11 (20) 143-170.

**Snitcofsky, Valeria** (2015) “Villas de Buenos Aires. Historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958- 1983)”. *FiloDigital* Repositorio Institucional de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

**Snitcofsky, Valeria** (2014) “Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973 y 1974)”. *Trabajo y sociedad. Sociología del trabajo* 22:377-393.

**Svampa, Maristela** (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

**Yujnovsky, Oscar** (1984) *Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**Ziccardi, Alicia** (1977). “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)”. Buenos Aires: Centro de Estudios urbanos y regionales. *Documento de trabajo*. Buenos Aires.

**Ziccardi, Alicia** (1984) “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”. *Revista mexicana de sociología* volumen XLVI, N° 4:145-172.

### **Cómo citar este artículo:**

**Nesprias, Julia** (2021) “Transformaciones del movimiento villero y las disputas por el the bienestar en las políticas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires (1970-2000)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 20: 397-427



# Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social

*Collective action, bargaining and alliances behind the Social Emergency Act*

**María Maneiro**  
CONICET/IIGG-UBA  
mariamaneiropinhero@gmail.com

**Javier Nuñez**  
IIGG-UBA  
javiern1991@gmail.com

## Resumen

El artículo describe el proceso de lucha de las organizaciones de trabajadores de la economía popular en torno a la Ley de Emergencia Social del 2016, así como los resultados institucionales. Su relevancia se encuentra en la excepcionalidad de su aprobación en un contexto de retroceso de luchas populares. El análisis se sustenta en un corpus de notas periodísticas y en documentos del trámite parlamentario. Se distinguen tres períodos: la formación de alianzas y la tematización de la demanda; el trámite parlamentario; y las acciones relacionadas a la implementación. El proceso se caracteriza por la articulación con centrales sindicales y la Iglesia Católica; combinar acciones directas e institucionales; y demandar simultáneamente al Ejecutivo y Legislativo.

**Palabras clave:** emergencia social - trabajadores de la economía popular - organizaciones sociales - acción colectiva - macrismo -Argentina

**Fecha de recepción:**  
25.8.20

**Fecha de aceptación:**  
11.1.21

## Abstract

*The article describes the struggle process of the organizations of workers of the popular economy in relation to the Social Emergency Law of 2016, and its institutional results. Its relevance is signed by its exceptionality: its*

*approval in a context marked by the regression of popular struggles. The analysis is sustained in a corpus of newspapers articles and the documents related to the legislative procedure. Three moments may be distinguished: the creation of alliances and demand formulation; the legislative process; and the actions related to the implementation. The struggle process is characterized by the articulation with trade unions and the Catholic Church; the combination of direct and institutional actions; and the simultaneous demand to the Legislative and Executive powers.*

**Key-words:** *social emergency - workers of popular economy - social movements - collective action - Macri's government - Argentina*

## **I. Introducción<sup>1</sup>**

Este artículo describe la lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular en los primeros años de la administración presidencial de Mauricio Macri, bajo la Alianza Cambiemos (2015–2019).<sup>2</sup> Este gobierno tuvo una orientación neoliberal que procuró desarmar una serie de derechos sociales instalados con antelación. Las políticas propiciadas buscaban el disciplinamiento de los trabajadores y los movimientos populares (Rebón 2019). Sin embargo, en este artículo nos queremos detener en una experiencia que matiza esta afirmación, mostrando un caso de lucha exitosa. El análisis propuesto se focaliza en la demanda y aprobación de una legislación de Emergencia Social para los trabajadores de la economía popular. Como se verá en el artículo, la aprobación de esta Ley se enlaza a una modalidad particular de gestión de la asistencia social durante estos años.

Entendemos que este proceso de lucha tiene tres características particulares. La primera es la articulación que desde un inicio establecen las organizaciones demandantes con la Iglesia Católica y posteriormente los intentos sistemáticos de vinculación con las centrales sindicales, incluso con la CGT (Confederación General del Trabajo) tradicionalmente reacia a este tipo de interacción. La segunda es la combinación y articulación de formas de acción directas –por fuera de las instituciones hegemónicas (Pérez y Rebón 2012)–, con formas de acción directa pero dentro de las instituciones hegemónicas y negociaciones en esas instituciones. La tercera es la modulación de la demanda de las organizaciones de trabajadores desocupados dirigidas tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo; en este último sentido se puede decir que el Legislativo funciona como mediador y órgano de presión hacia el Ejecutivo.

Tal como se irá desarrollando a lo largo del trabajo, entendemos que cada una de las tres características pueden ser leídas como una actualización de aprendizajes, memorias y desplazamientos que fueron produciendo las organizaciones en su devenir. Es así como, la hábil gestión de alianzas, el uso amplio y adecuado de formatos diferenciales de lucha y la capacidad de traducir las demandas en negociaciones bifrontes con las diversas jurisdicciones de los poderes del Estado constituyen elementos que sólo resultan inteligibles a la luz de una mirada más amplia que la que se enfoca en este artículo.

El proceso de lucha es descrito a partir de una periodización que contiene tres momentos. Durante el primer periodo se establece la articulación entre las tres organizaciones centrales de este proceso y se le da entidad a la demanda del proyecto de Ley de Emergencia Social. El segundo momento –en el cual el proyecto de ley es aprobado con modificaciones significativas– se caracteriza por una fuerte interacción con los poderes del Estado. Finalmente, el tercer período se identifica con las luchas enfocadas en la reglamentación de la Ley Emergencia Social en la cual aparecen otras organizaciones de menor porte. Los interrogantes que ordenan la periodización buscan brindar mayores conocimientos a la relación entre el sujeto, el formato de acción en la acción y la respuesta institucional. La hipótesis que se contrasta es la clásica relación inversa entre acciones disruptivas y negociaciones institucionales; matices relevantes del caso justifican la revisión detallada.

Para el desarrollo de este estudio se contó con dos tipos de materiales empíricos. Por un lado, las acciones colectivas de los movimientos de trabajadores de la economía popular fueron registradas en una base de 213 noticias publicadas en periódicos nacionales (Vid Apéndice). El rango temporal de esas notas se extiende entre agosto de 2016 y marzo del 2017. Por el otro lado, se abordaron los documentos propios del trámite legislativo de la Emergencia Social, en vistas a reconocer cómo las negociaciones entre los movimientos y el gobierno se plasmaron en resultados institucionales. Finalmente se revisó la bibliografía que ha trabajado de este tema.

## **II. A modo de contexto**

El triunfo de la Alianza Cambiemos en las elecciones del 2015 tuvo una impronta fuertemente regresiva en relación a los derechos de los trabajadores. La agenda propuesta incluía una transformación de la reglamentación laboral y previsional; según Rebón (2019) los trabajadores constituyeron el eje principal de la resistencia. Con demandas principalmente defensivas, el año 2017 fue récord en huelgas (MTSS 2017). Sin embargo, antes de ello, resulta relevante analizar la lucha de las organizaciones sociales y de la economía popular. La llegada de la nueva coalición de gobierno alteró la relación de las organizaciones de trabajadores de la economía popular con los poderes del Estado.

En lo que respecta a la administración de la política, el cambio de gobierno no sólo implicó una modificación de elenco de funcionarios y una transformación en la modalidad de gestión, sino también la salida de la gestión estatal –a la que habían accedido durante el kirchnerismo– de una serie de referentes de las organizaciones sociales.<sup>3</sup> No obstante, a pesar de que el nuevo gobierno impulsó iniciativas de corte neoliberal en materia de política laboral y en términos de modelo económico, no implementó recortes en los montos de los programas de asistencia, que cumplían un rol paliativo de la situación social, aunque fomentó una revisión de sus criterios y modos de organización (Hudson 2020).<sup>4</sup>

La doble necesidad de recomponer los ingresos de los trabajadores de la economía popular y de recuperar el lugar de interlocutores del Estado marca los orígenes de la demanda por la Ley de Emergencia Social. La instalación del reclamo, la presión por su aprobación, las negociaciones con los poderes públicos, la articulación con las centrales sindicales y con la Iglesia Católica, así como los resultados institucionales de la Ley serán analizados en este trabajo.

En este proceso de lucha, tres sujetos se presentan como los más dinámicos: la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie (BDP) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

La CTEP, surgida en 2011, se fundó con la meta de constituirse como una organización gremial de los trabajadores informales.<sup>5</sup> Entre las organizaciones que la conforman asume primacía el Movimiento Evita (ME), organización lanzada en 2006 en la convergencia de organizaciones sociales kirchneristas. El ME excede a la CTEP y tiene correlato en organizaciones político-electorales que se fueron distanciando del entonces Frente para la Victoria hegemonizado por el kirchnerismo (Longa, 2016, 2019). Esta organización tuvo una fuerte participación en programas socio-laborales durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015) sobre todo por su relevancia en la puesta en marcha y la ejecución del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) en 2009; también fue la organización social de mayor vinculación con la gestión gubernamental de la Alianza Cambiemos (Longa, 2019). Otros participantes en la CTEP son: el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), la cooperativa textil La Alameda, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER), el Movimiento Popular la Dignidad (MPLD), el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), la organización social y política Los Pibes, Patria Grande, Seamos Libres y la Garganta Poderosa. Asimismo, la agrupación Misioneros de Francisco –englobada no sin tensiones en la Iglesia Católica y con cierta vinculación con el Papa Francisco– guarda estrechas relaciones con organizaciones partícipes en la CTEP, en especial con el ME (Forni 2019).

Barrios de Pie es una organización social surgida en el año 2002, ligada a una organización política llamada Corriente Patria Libre, hoy Libres del Sur; sus partícipes habían

tenido actividad dentro de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) bajo el nombre “CTA de los barrios”. Durante la crisis de 2001–2002 BdP tomó este nombre y se distanció de la central sindical mencionada. Fue acercándose a la base del gobierno kirchnerista durante el año 2004, separándose en 2008. Tanto dentro del oficialismo como de la oposición ha tenido una acción sumamente relevante. Durante los años en que formó parte de la base del gobierno nacional su participación en programas socio-productivos fue importante, destacándose la actividad en el programa “Manos a la Obra” en los primeros años del gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003–2007). Con posterioridad, luego de su alejamiento, constituye la organización más activa en la lucha por el ingreso en el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja durante los años 2010–2011 (Gradin 2016, 2017; Maneiro, 2018).

La Corriente Clasista y Combativa, vinculada al Partido Comunista Revolucionario (PCR), surgió a principios de los años noventa, manteniendo en principio alianzas con algunos sectores de la CGT y la CTA y profundizando un eje de trabajo territorial y con desocupados. A fines de esa década extendió su rama territorial, articulando con la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y teniendo un fuerte peso en zonas del municipio bonaerense de La Matanza (Svampa y Pereyra, 2009). Desde 2003 ha ido distanciándose de la FTV y constituyó una de las organizaciones sociales más combativas durante todos los gobiernos kirchneristas, sin que esto impidiera su colaboración con las diversas propuestas de tipo socio-productivas que se fueron poniendo en marcha en esos años y su ingreso a ellas (Maneiro, 2012, 2018).

Una periodización del devenir de estas organizaciones excede los objetivos de este trabajo. No obstante, se contemplarán tres fases que contienen características divergentes. Un primer momento comprende el surgimiento de estas organizaciones y se extiende hasta la crisis de comienzo de siglo: es durante este período que en una doble vía entre el trabajo territorial y la acción directa se pone en agenda el problema de la desocupación; es también durante este período que las organizaciones sociales comienzan a gestionar programas de empleo y asistencia social. Las tentativas de minimizar el peso político de los intendentes ligados al entramado duhaldista fue un aspecto sustancial para abrir el espacio de gestión a las organizaciones sociales (Svampa y Pereyra 2009; Maneiro 2012).

Un segundo momento se desarrolla durante los gobiernos kirchneristas. Si bien la característica central del período fue el mayor acercamiento, llegando a la inclusión de referentes de las organizaciones a diferentes instancias gubernamentales, este proceso tuvo fuertes matices; en la bibliografía se han suscitado acalorados debates en torno a la “cooptación” y la “integración” de estas organizaciones. Las tres organizaciones que nos ocupan tuvieron trayectorias diferenciadas. Al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner la CCC era considerada una organización “semi dura” que luego devino abiertamente opositora. En cambio, BdP y el ME se fueron sumando prontamente, con algunas diferencias cronológicas,

y se distanciaron durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sea como fuere, tanto el origen “piquetero” como esta impronta estatal han dejado una huella en las organizaciones que contribuyó a “traducir” (Hudson 2018) en términos de negociaciones y modalidades de gestión demandas específicas (Perelmiter 2016).

El programa “Manos a la Obra” constituyó el primer eslabón de una serie de iniciativas de articulación entre las demandas de las organizaciones sociales, el trabajo asociativo y las políticas públicas; los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, con la impronta del Ministerio de Desarrollo Social, constituye el momento cúlmine en torno a esta tentativa. El “asociacionismo forzado” ha sido un eje de debate en los trabajos académicos (Hudson 2018). El gobierno de la Alianza Cambiemos abrió una nueva etapa en el devenir de estas organizaciones, cuyo proceso de lucha brinda elementos para la caracterización del período.

Las tres organizaciones más dinámicas aparecen en los medios de comunicación como el “Triunvirato Piquetero”; la alusión al trío mediante esta calificación demarca un nudo de sentidos que actualiza la memoria de lucha de la primera fase en el devenir de las organizaciones de trabajadores desocupados en la década de 1990, específicamente por su referencia el “piquete”, como el formato más utilizado en sus acciones de protesta. Sin embargo, como ya se dijo, en algunos momentos puntuales se pueden identificar otras organizaciones que no se incluyen en las mencionadas, pero que también participaban de la contienda y las negociaciones: la Iglesia Católica y las centrales de trabajadores –la CGT y las dos Centrales de Trabajadores Argentinos (CTA).<sup>6</sup>

Acerca de la Iglesia, es menester tomar en consideración el efecto de poder que inscribe la participación más o menos solapada de la autoridad papal respecto de dotar de legitimidad a los reclamos. En relación a las centrales sindicales, el acompañamiento se da en un doble sentido: así como las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular participan de algunas de las acciones de la CGT y las CTA, esas centrales también formaron parte de los reclamos de las organizaciones, en especial en los primeros dos períodos de este proceso de lucha. Dicha articulación supone un profundo cambio respecto a la modalidad histórica de acción de la CGT, clásicamente distante de los reclamos de trabajadores desocupados; consignar este acercamiento es uno de los principales resultados de este proceso de investigación. Es en este sentido que se puede vislumbrar un acercamiento de esta última a las demandas que desde mediados los años 1990 –en medio de una creciente tasa de desempleo– fueron acompañadas por la CTA; en torno a ello, la CTA, ya desde sus orígenes, contuvo una vertiente de trabajadores desocupados.

Durante el proceso que aquí se describe, estas organizaciones se aglutinaron en torno a la demanda por la Ley de Emergencia Social. En su proyecto original, dicha norma suponía dos elementos centrales que habrán de atravesar los reclamos desde la formulación inicial de la demanda hasta las modalidades de reglamentación de su

implementación: 1) la creación de un millón de puestos de trabajo a través de un nuevo programa de “Ingreso Social con Trabajo”; 2) la conformación de un Consejo de la Economía Popular que regularía la transformación de los programas de empleo en un nuevo “Salario Social Complementario” y definiría el monto de dicho programa.

Si bien corresponde al Poder Ejecutivo Nacional la implementación de la ley –a través del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de la ministra Carolina Stanley–, estrictamente la demanda tiene como principal referente al Poder Legislativo. La negociación con el Congreso implicó una novedad en la modulación que adquieren los reclamos del movimiento de trabajadores de la economía popular y da cuenta de la especificidad de la estructura de oportunidades políticas propia de los primeros dos años de la presidencia de Mauricio Macri. En efecto, las mayorías del Parlamento Nacional se reconfiguraron sustantivamente tras las elecciones de 2015. Si bien en la Cámara de Senadores el bloque del Frente para la Victoria (FPV) siguió teniendo mayoría, la Alianza Cambiemos tuvo éxito en lograr la aprobación de sensibles proyectos, aprovechando las divisiones internas del peronismo –entre sectores más cercanos al kirchnerismo y otros más próximos al nuevo gobierno– y llevando a cabo negociaciones específicas con los gobernadores provinciales (Corral y Forresti 2018). De esta manera, si bien la falta de mayoría del entonces oficialismo lo exponía a la posible aprobación de proyectos de ley que resultaran adversos, el gobierno tenía la capacidad de influir considerablemente en el trámite legislativo. Al mismo tiempo, la interpelación al Congreso no puede verse al margen de negociaciones con el Ejecutivo, que debe reglamentar la ley y tiene capacidad de vetarla. Este pivote constituye otro elemento nodal respecto de los resultados de esta investigación

La transformación del reclamo de un sustento a la economía popular abrió una nueva forma de entender las políticas hacia el sector. La modalidad no era necesariamente colectiva ni cooperativa, sino que sumaba a todo aquel trabajador cuyo ingreso no le permitiera su subsistencia.

Se mencionó más arriba que la CGT modificó su rol previo, en tanto en este período acompaña y promueve la demanda de las organizaciones de trabajadores desocupados y la economía informal. Cabe decir, como elemento coyuntural que puede colaborar en el entendimiento de este acercamiento, que la Ley de Emergencia Social fue tratada por el Congreso al mismo tiempo que una reforma en el impuesto a las ganancias a trabajadores de mayores niveles de ingresos –reclamo particularmente importante para la CGT. Sin embargo, también puede ser una evidencia de transformaciones más permanentes, que se expresan en los dirigentes y que ponen parcialmente en crisis la representación corporativa estrecha de los trabajadores organizados en sindicatos. Esto solamente se podrá evaluar con el correr del tiempo.

Así, la demanda de las organizaciones de trabajadores de la economía popular se encuentra envuelta en una constelación formada por diferentes arenas de negociación: de

las organizaciones con el Gobierno –directamente y a través del avance del proyecto en el Congreso–; de las centrales sindicales, que incluyen su apoyo junto a otros reclamos; y de los senadores de la oposición con el Ejecutivo. La novedad, en relación a otros momentos históricos, no yace, ciertamente, como se ha podido entrever en la breve periodización antes expuesta, en la existencia de relaciones entre organizaciones de la economía popular y el Ministerio de Desarrollo Social, sino en cómo la interpelación al Congreso media en esas negociaciones. Así, las organizaciones intercalan acciones directas, más o menos disruptivas, con acciones colectivas de negociación institucional con dos poderes del Estado. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del oficialismo, la interlocución con las organizaciones sociales permitió la implementación de programas sociales al margen de los intendentes municipales, en su mayoría de la oposición al gobierno macrista (mostrando cierto paralelismo, ahora magnificado, con las iniciativas de la Alianza Unión Cívica Radical-Frapaso a fines del siglo pasado). De acuerdo a un autor, la institucionalización de esa relación gobierno-organizaciones de la economía popular- también fue entendida por los funcionarios del gobierno como un modo de contención de la protesta social (Hudson, 2020).

### **III. Precisiones teórico-metodológicas**

El análisis de este proceso se sustenta –por una parte– en el universo de noticias publicadas por los diarios nacionales relativas a las acciones realizadas por las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular que tienen como norte la demanda de la aprobación y/o la reglamentación de la Ley de Emergencia Social desde agosto de 2016 hasta marzo de 2017. Se han rastreado todos los diarios de porte nacional y se seleccionaron todas las noticias que remitían a estas organizaciones y/o a la Ley de Emergencia social. Luego se realizó un recorte de aquellas pertinentes (algunas de las noticias no se ligaban a este proceso de lucha o suponían apenas columnas de opinión). Finalmente, se arribó a un universo de 213 notas. Si bien se incluyeron artículos de los diarios La Nación, Clarín y Página/12, el tratamiento más exhaustivo del proceso fue encontrado en el diario La Nación. Así, la confección de la base de datos se centró en la cobertura de esta fuente, con notas publicadas entre el 9 de julio de 2016 y el 3 de mayo de 2017.

El recorte temporal está justificado porque durante el mes de agosto de 2016 se realizó la primera acción cuyo contenido se asocia a la demanda de esta Ley (a pesar de que ésta aún no aparece enunciada) y en marzo de 2017 se decretó la reglamentación de la misma.

El trabajo de sistematización de la información fue de tipo cualitativo. Después de la lectura exhaustiva del conjunto de notas, se elaboró una base de datos en la que se registraron todas las acciones producidas por las organizaciones, con este recurso se logró elaborar la cronología que se presenta a posteriori. Tal como se puede ver en la tabla anexa para cada caso se registraron las siguientes dimensiones: el formato de la acción, la/s demanda/s,

sujeto o institución a la que se re realiza la demanda, la/s organizacion/es que la llevaron a cabo, el lugar de la acción, la fecha y las alianzas que se lograron para tal actividad.

Con este material se produjo un escueto pero exhaustivo catálogo de eventos. A partir de la definición de Tilly (2002) entendemos al catálogo de eventos como un conjunto delimitado de acciones compiladas mediante procedimientos uniformes. Tilly, al trabajar con la larga duración y con catálogos enormes, empleó formas cuantitativas. Sin embargo por la limitada cantidad de acciones que componen nuestro catálogo (44 acciones) la forma de registro y de análisis fue de tipo cualitativa.

La unidad de registro en estos catálogos es la acción contenciosa; de acuerdo a Tilly acciones contenciosas son las que poseen un carácter colectivo y suponen demandas cuyo destinatario y responsable respecto de la resolución del problema planteado son los poderes de gobierno del Estado (Tilly 1978). Asimismo, las acciones se encuentran históricamente situadas, actualizando memorias que se ligan a las mutaciones institucionales acaecidas (Tilly, 2000). Este vínculo, tanto entre lo pretérito y lo actual, como entre la acción directa y la institucional, constituye un punto de partida para el presente trabajo.

Suponemos que las memorias contenciosas de estas organizaciones han contribuido a la eficacia, la combatividad selectiva y la masividad de las acciones que describimos a partir de nuestro catálogo; a su vez, consideramos que las experiencias previas de gestión y negociación de demandas han sido centrales en la cualidad del repertorio más institucionalmente centrado. Nuestra definición de acción, por todo ello, matiza la noción “outsider” de los sujetos de la acción, pues las organizaciones que generan estos episodios han instituido modalidades de gestión, tramitación y negociación de demandas en su trayectoria previa.<sup>7</sup>

Nuestro catálogo comprende un repertorio de acciones de diversa cualidad. Se compone tanto de acciones directas, es decir que se producen por fuera de las instituciones de representación vigentes. Estas asumen formatos diversos, con diferente nivel de combatividad y de distancia institucional: los cortes de vías públicas, los acampes y las ollas populares en las calles y avenidas constituyen los formatos más distantes de las modalidades institucionales. Las reuniones interorganizacionales, las movilizaciones, los actos públicos sin bloqueo de tránsito, etc. comprenden una modalidad intermedia de acción contenciosa dentro de los límites institucionales vigentes y, finalmente, se registraron acciones emprendidas por las organizaciones dentro de las instituciones hegemónicas: encuentros y reuniones con representantes y funcionarios, presentaciones de proyectos, etc. (vid. Anexo). El contrapunto entre estas modalidades diferenciales constituye un aspecto de interés dentro de nuestro proceso de investigación y se liga a los momentos diferenciales en la periodización propuesta.

En segundo término, este artículo, se basa en un abordaje exhaustivo y comparativo de los documentos que sustentan la Ley de Emergencia Social, tomando en cuenta el

proyecto, la ley finalmente aprobada y su decreto de reglamentación. Se implementó un análisis cualitativo del contenido bajo la procura de encontrar continuidades y modificaciones entre los mismos. Se entiende que la acción de las organizaciones en pugna fue nodal en relación a los avances y los límites de los resultados normativos alcanzados.

Finalmente se articularon interpretativamente los dos tipos de fuentes, para interrogarse sobre las modalidades en que la acción de las organizaciones de trabajadores de la economía popular afecta los tiempos y los contenidos que adquiere la reglamentación resultante.

#### **IV. Descripción del proceso**

Como se mencionó en la introducción, la lucha en torno a la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Emergencia Social supuso un proceso de acción llevado adelante por las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular. Dicho proceso se encuentra atravesado por dos características que lo diferencian de otras dinámicas previas. Entendemos que la experiencia institucional de las organizaciones que lideran este proceso produjo una transformación en sus modalidades de lucha enfatizando la importancia no sólo de las acciones directas, tan relevantes en los últimos años de la década de 1990 y los primeros de este siglo, sino también la negociación institucional y el cabildeo legislativo tan practicado en la pos-crisis. La combinación de acciones directas e institucionales, que involucran negociaciones simultáneas con los poderes Ejecutivo y Legislativo, primero; y la formación de una serie de alianzas con centrales sindicales, la Iglesia Católica y algunas fuerzas políticas, como segundo aspecto, caracterizan a este proceso.

La periodización presentada segmenta la disputa por la Ley de Emergencia Social en tres momentos. Los hitos que marcan el tránsito de un período a otro están dados por la media sanción original del Senado –el 16 de noviembre– y por la aprobación final de la ley –a mediados de diciembre del 2016. A continuación, se describirán en detalle las acciones producidas en cada uno de ellos y los devenires que va presentando el proyecto; con estos elementos se caracterizará cada uno de los tres momentos.

##### *1. Primer período: la elaboración y formalización de la demanda*

Este primer momento se desarrolla desde agosto hasta mediados de noviembre 2016 y se caracteriza por la confluencia de una serie de organizaciones hacia la elaboración de la demanda, la aproximación a los representantes legislativos y la formalización del proyecto de ley para enviar al Poder Legislativo. Es el período más extenso de esta periodización y contiene cinco acciones directas por fuera de los canales institucionales; dieciséis acciones colectivas semi-institucionales y cuatro acciones de negociación institucional. Las acciones directas se presentan en los bordes del período: iniciando la demanda pública, al comienzo y apurando su tratamiento, al finalizar; estas últimas, por ello se producen

contemporáneamente con las acciones institucionales evidenciando una modalidad polar y bifronte de la acción. Las movilizaciones, actos y demás formas de acción colectiva dentro de los parámetros legales se mantienen a lo largo del período. Sólo una acción fue realizada por una organización externa al “Triunvirato de San Cayetano”.

El rito iniciático se produce con la peregrinación al Santuario de San Cayetano en el barrio portño de Liniers, cuyo momento central estuvo dado por la homilía brindada a las 11 hs. por el Arzobispo de Buenos Aires, Mario Poli –quien sucedió a Jorge Bergoglio al ser éste elegido Papa y se considera una voz autorizada para expresar el enfoque papal-. Tal celebración se desarrolla todos los 7 de agosto, día en que se conmemora dicho santo, su objeto es pedir (y/o agradecer) al santo patrono del pan y del trabajo y tiene un particular significado para los trabajadores desde la icónica peregrinación de la CGT liderada por Saúl Ubaldini a comienzos de 1981.

Según relatos de los participantes recogidos por la prensa la fila para ingresar al santuario alcanzó ochocientos metros durante la jornada completa con una estimación de un millón de personas (Ladrón de Guevara 2016). Sin embargo, durante esta jornada específica no se desarrolló sólo la tradicional visita espontánea al santuario sino que participaron varias organizaciones sociales. Éstas realizaron, con posterioridad a la homilía, una movilización desde Liniers hasta Plaza de Mayo. Allí, la presencia de la institución eclesíástica fue menor a la que se encontraba en el santuario aunque se identificaban inscripciones que remitían a “Los misioneros de Francisco” y a “La Alameda”, ambas instituciones fuertemente entroncadas con las organizaciones católicas. Pese a ello, los sujetos principales de esta marcha fueron aquellos que habrían de confluir en la demanda de la Ley Emergencia Social: BdP, CTEP y CCC. En esta ocasión aún no aparece mencionada la Ley de Emergencia Social; el pedido de estas organizaciones fue que se buscara una solución para los desocupados y la economía popular. Las demandas contenían, sin embargo, un requerimiento que se iría desarrollando progresivamente hasta culminar en el reclamo por la ley. Por el tipo de acción específica, esta movilización encuentra entre sus aliados directos a la Iglesia Católica; confluyeron también fracciones de una de las CTA y algunos referentes del peronismo y del kirchnerismo.

Si bien esta acción expresa consignas en contra de la política económica y demandas sociolaborales específicas para el sector, su eje parece estar más en la expresividad de la convergencia entre organizaciones diversas y referentes políticos de la oposición. En los debates del Senado previos a la aprobación final de la Ley, la peregrinación a San Cayetano es mencionada, incluso, como el inicio del reclamo. En este sentido, el período comienza en esta confluencia de actores dentro de un marco de demandas en proceso de desarrollo y maduración. La búsqueda de alianzas y solidaridades se observa también en la reunión que las organizaciones sociales realizan ese mismo día con la CGT solicitándole apoyo para las demandas de los trabajadores desocupados y de la economía popular.

Esta acción inicial continuó a fines del mes de agosto con una reunión de BdP con funcionarios del Ministerio de Trabajo y de la CCC y la CTEP con miembros del Poder Legislativo. Este encuentro se produjo con los senadores Juan Manuel Abal Medina y Miguel Ángel Pichetto (ambos senadores por el entonces Frente para la Victoria) y la diputada Victoria Donda (Libres del Sur). Esta reunión, en el seno de la principal institución de representación del pueblo, expuso el curso de la transformación de la demanda en torno a un proyecto de ley. Este momento de acción se complementó con un acampe de BdP frente al Ministerio de Trabajo, del 23 al 24 de agosto, produciendo un bloqueo de la Avenida N. L. Alem de casi 19 hs.<sup>8</sup> Como resultado directo del acampe, Barrios de Pie consiguió una reunión con funcionarios de la cartera laboral que se comprometieron a incluir a la organización en dos nuevos programas sociales. La bifrontalidad tanto respecto del tipo de acciones, como el doble destinatario emerge con claridad en este tándem. Una reunión con los representantes legislativos, un encuentro con funcionarios ejecutivos y un acampe frente a un ministerio nacional; un compendio del repertorio y su pivote entre los poderes del Estado parecen configurar el momento final de los antecedentes respecto de la elaboración del proyecto de ley. Desde la acción que le sigue la demanda de la Ley de Emergencia Social ya aparece formulada con claridad.

A comienzos del mes de septiembre, BdP organizó cien ollas populares contra la pobreza. La magnitud de esta acción merece ser atendida, en cuanto conlleva una fuerte denuncia respecto del problema de la pobreza y el hambre y en su realización brinda alimento a miles de personas. La relevancia de esta actividad es insoslayable mostrando el incipiente papel dinamizador y radicalizador de la acción colectiva de la organización BdP, que actúa tanto en forma independiente como articulada a las otras dos.

Al día siguiente las tres organizaciones sociales que conformaban el “Triunvirato” se reunieron con la CGT; de acuerdo a un cronista el encuentro “estuvo guiado por las coincidencias por primera vez en décadas”. La CGT tomó nota de la necesidad “de representar a los desocupados y a los trabajadores informales” y se comprometió a sumar las demandas de las organizaciones sociales entre los puntos centrales del nuevo paro, cuya ocurrencia se definiría hacia finales del mes (Balinotti 2016). Este aspecto constituye el primer eslabón de una alianza singular que se produce en esta lucha y que tendría su punto más relevante en la movilización del 18 de noviembre de 2016.

Un día después, el 9 de septiembre, BdP, la CTEP y la CCC se encuentran con las dos CTA para acrecentar la red de alianzas por la Ley de Emergencia Social. La construcción de la articulación que fue central durante el mes de agosto no había terminado, si no que se superponía a la instalación de la demanda en el espacio público. Ambas CTA coincidían en la necesidad de unificar la acción entre las organizaciones sociales y las organizaciones sindicales y anunciaron una acción de protesta para mediados de mes.

En ese momento, los senadores del FPV presentaron el proyecto demandado por las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular solicitando la declaración por ley de la Emergencia Social por un año, el aumento de la AUH, la creación de puestos de trabajo para cooperativistas y el establecimiento del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC).<sup>9</sup> Las acciones previas muestran así un primer resultado, logrando la respuesta positiva de un grupo de senadores que inició formalmente el proceso institucional de tratamiento del proyecto de ley. Dos de los senadores que originalmente presentaron el proyecto integraban parte de la bancada del FPV próxima al ME, a los que se sumó otro legislador de un espacio progresista (GEN). Finalmente, fueron 24 los senadores que acompañaron con su firma el proyecto.

La creación de un millón de puestos de trabajo destacaba entre los elementos centrales del proyecto. Por otro lado, referentes de las organizaciones que impulsaron la emergencia consideraron que sentaría las bases de una Obra Social de Trabajadores de la Economía Popular. Sin embargo esta protección no tiene mención explícita en el texto del proyecto, pese a que formó parte del debate público. Estos dos elementos –la creación de un millón de puestos de trabajo y la Obra Social– no formarán parte de la ley finalmente aprobada (Hopp, 2017). El proyecto no incluía fuentes específicas de financiamiento. En la discusión parlamentaria, en cambio, se propuso la financiación mediante la creación y reposición de algunas tasas e impuestos. Se estimó que la emergencia supondría un costo de 40.000 millones de pesos.

El proceso de búsqueda de alianzas y solidaridades continuó. Días más tarde BdP, la CTEP y la CCC se reunieron con la CGT, la Iglesia y varias organizaciones del interior del país para solicitar colaboración en la sensibilización respecto de la situación social con miras a que el gobierno del Estado promoviera alguna política especial para los trabajadores de la economía popular.

Para fines del mes de septiembre, con el ingreso de otras organizaciones sociales menos propensas a la negociación estatal, que realizaron un acampe en la Plaza de Mayo, se puso en evidencia una fase más amplia y activa en torno a las acciones de protesta. El Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), el MTD Aníbal Verón, el Movimiento Teresa Rodríguez, el Frente Popular Víctor Choque, la Federación de Organizaciones de Base (FOB), Votamos Luchar, la Agrupación Clasista Lucha y Trabajo y el Movimiento de Resistencia Popular (MRP), entre otros, agrupados en la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos Autogestionados y Precarizados (Agtcap) reclamaron trabajar ocho horas diarias y percibir un ingreso correspondiente. También demandaron la realización de una paritaria social y la actualización de los montos de los programas de empleo. En este sentido, cabe decir que estas agrupaciones mientras se incluían en la demanda del “Triunvirato”, formulaban otros reclamos que no formaban parte del menú de peticiones de las organizaciones más importantes. Ese mismo día BdP realiza

una movilización al Congreso Nacional y junto a la CCC y a la CTEP desarrollaron una serie de asambleas públicas en el conurbano.

Esta fase continuó durante la primera mitad del mes de octubre con variadas acciones de protesta. El 6 de octubre BdP, la CCC y la CTEP, el Frente Popular Darío Santillán (FPDS) y otras organizaciones de desocupados de raigambre territorial realizaron ollas populares en distintas ciudades del país en demanda del tratamiento del proyecto de ley de Emergencia Social por el Congreso Nacional. A mediados del mes BdP y el FPDS realizaron una caravana con el objetivo de denunciar la desigualdad en la Ciudad de Buenos Aires y solicitar la Emergencia Social. Durante este mes se produjeron encuentros con las dos CTA y la CGT para requerir sus apoyos a dicha demanda. Ambas CTA anunciaron una movilización por este reclamo; las organizaciones sociales expresaron su decepción por la falta de recepción del reclamo por parte de la CGT, pero pocos días después, la misma CGT, bajo la articulación de Juan Carlos Schmid, principal promotor de la vinculación entre las organizaciones y la central, anunció su participación en la movilización del 18 de noviembre para demandar la sanción de la Ley de Emergencia Social. Pese a todo, no se logró el llamado a huelga general, tan esperado por las dos CTA y las organizaciones sociales.<sup>10</sup>

A mediados de mes, la CTEP, la CCC y BdP –acompañadas de representantes de la Iglesia– se reunieron con la Ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley y acordaron formar una mesa de negociación para tratar los reclamos de las organizaciones (entre ellos un bono de \$1.000 pesos por AUH y el aguinaldo social para cooperativistas) y se demandó el apoyo del Poder Ejecutivo para permitir el tratamiento parlamentario de la Emergencia Social. Para fin del mes las organizaciones se reunieron con los diputados del arco opositor, participando representantes del FPV, del Frente Renovador (FR escisión del FPV ocurrida hacia las elecciones legislativas del 2013), del Bloque Justicialista (escisión posterior a la elección presidencial del 2015), socialistas, Libres del Sur –la organización política asociada a BdP– y Proyecto Sur.

El proceso de mayor dinamismo y de relativa ampliación de los sujetos de la acción de protesta parece haber colaborado en fechar una serie de acuerdos. Se inició entonces hacia mediados de septiembre y comienzos de octubre un proceso de mayor actividad en la acción colectiva de tipo directa y, a posteriori, la apertura de procesos institucionales de negociación. La protesta se puso en evidencia como un canal instituyente de las políticas para el sector.

Los receptores de las acciones fueron tanto el Poder Ejecutivo, principalmente el Ministerio de Desarrollo Social, como los miembros opositores del Poder Legislativo, con quienes ya habían existido mayores encuentros de negociación. La bifrontalidad es constatada durante todo este primer período y parece haber continuado en los momentos subsiguientes. Desde el punto de vista del gobierno, se planteaban diferentes negociaciones simultáneas pero ligadas entre sí: así, ante la posibilidad de un paro de la CGT, el Poder Ejecutivo anunció una

serie de encuentros con las organizaciones sociales y sindicales, entre las que se incluye a los trabajadores de la economía popular. Desde la perspectiva de estas organizaciones las negociaciones constituían un carril paralelo al del trámite parlamentario de la ley. La maduración de la articulación de la relación y la tan esperada confirmación de un acto de la CGT en la cual se tomase como uno de los ejes el reclamo de la Ley de Emergencia Social fue el evento que puso fin a este primer período mostrando la efectividad de la masificación y la articulación de los trabajadores de la economía popular con la principal confederación gremial del país.

## *2. Segundo período: trámite legislativo y acción directa*

En los meses de noviembre y diciembre -lapso que ocupa el segundo período- las dinámicas del momento anterior se profundizaron. Primero, la interpelación al Poder Legislativo se incrementó conforme avanzaba el trámite parlamentario de la ley. Segundo, también se hicieron más frecuentes las instancias de negociación con el Poder Ejecutivo con miras a evitar el posible veto presidencial y avanzar en pautas en torno a la reglamentación. Tercero, los acuerdos con otras organizaciones más allá de las tres principales se concretaron en acciones colectivas conjuntas y/o articuladas.

Una primera constatación a partir de estos tres ejes es la polaridad de las acciones: mientras el “Triunvirato” se orienta hacia actividades institucionales de negociación con los diferentes poderes, también actualiza su matriz más combativa al realizar acciones más osadas, al tiempo que organizaciones externas al trío llevan a cabo acciones directas por fuera del entramado institucional. Sólo se constata una acción semi-institucional que, sin embargo es la principal acción de todo el proceso de lucha por su masividad y su eficacia: el acto del 18 de noviembre de 2016.

El itinerario completo y resumido de la fase incluye la media sanción del proyecto de ley por la Cámara de Senadores el día 16 de noviembre, el posterior acto en reclamo de la aprobación de la Ley por la Cámara de Diputados dos días más tarde y el acuerdo entre las organizaciones y el gobierno nacional, una semana después de la aprobación original por Senadores. El proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados (6 de diciembre) con importantes modificaciones; fue remitido al Senado, quien lo aprobó el día 15.

Si bien durante este período las principales organizaciones participaron de acciones que excedían la demanda de la ley (como parte de la articulación con otros sectores, en particular las CTA), los ritmos de la movilización se encontraban marcados por el avance del proyecto de Ley de Emergencia Social. A diferencia de los otros períodos, todas las acciones llevadas a cabo por la CTEP, la CCC y BdP fueron realizadas en conjunto, poniéndose en evidencia el momento más unitario del trío. Paralelamente, hacia el final del período, organizaciones de menor volumen comenzaron a realizar reclamos relacionados con la futura implementación de la Emergencia Social, cuestión que marcará el período siguiente.

En términos de la descripción del proceso, el trámite parlamentario se aceleró durante noviembre 2016. El tercer día del mes, el proyecto fue aprobado en comisión con el apoyo de los bloques del FPV y Generación para un Encuentro Nacional (GEN). El avance en el legislativo fue de la mano de una interrupción de las negociaciones entre las organizaciones y el Ministerio de Desarrollo Social. El recurso a la acción directa de tipo semi institucional se tradujo en el anuncio de dos movilizaciones importantes; la primera a la Plaza de Mayo el día 5, y por ello remite al período anterior, y la segunda, verdaderamente monumental, dirigida al Congreso Nacional el día 18. Ambas acciones son de tipo semi-institucional en la gradación que hemos propuesto, destacando una vez más la relación inversa entre la masividad y las formas semi- institucionales en la inflexión entre el primer y segundo período de este estudio; las protestas masivas asumieron un formato de acción menos radicalizado, articulándose con repertorios inscriptos dentro de la legalidad.

El acto realizado el 5 de noviembre en Plaza de Mayo puso de relieve la porosidad de los bordes de nuestra periodización. Convocado por las organizaciones sociales y ambas CTA, en él se denunció la insuficiencia del bono social de \$1.000 acordado entre el gobierno nacional y la CGT, se reclamó la realización de un paro general y se demandó la sanción de la Ley de Emergencia Social. Este acto que, según sus organizadores, convocó a 50 mil personas, fue muy importante para expresar un piso movilizatorio del arco socio-laboral opositor, constituyendo un doble referente, a saber: la CGT, a la que se presionaba para activar los reclamos, y el Poder Ejecutivo a quien se le reclamaba mejores propuestas para morigerar la pérdida de valor adquisitivo del salario. Es en este intermedio que se cuela la demanda de emergencia social que aglutina a los participantes de la actividad.

En este contexto la Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto de ley original. El 17 de noviembre, mientras desde el gobierno nacional se sugería la posibilidad de un veto al proyecto aún antes de ser aprobado, las organizaciones confirmaron, desde la CGT, la convocatoria al acto para el día siguiente. La convocatoria contó con el acompañamiento de esta confederación obrera, de las dos CTA, del “Triunvirato de San Cayetano” y otras organizaciones sociales.

El acto del 18 de noviembre se erige como la actividad movilizatoria más convocante de todo el período en estudio, constituyendo asimismo el hito de mayor expresividad en relación a la articulación de las organizaciones sociales con las centrales sindicales en general pero fundamentalmente con la histórica CGT. El acto de ese día, en el centro porteño, fue multitudinario: de acuerdo a sus organizadores reunió 200 mil personas. El respaldo de la CGT a la demanda de la Ley de Emergencia Social adquirió una dimensión activa y corpórea, pasando de la solidaridad discursiva y el acompañamiento en las negociaciones a la puesta en marcha de la red movilizatoria al servicio de la demanda mencionada. La CGT estaba dirigida por un triunvirato y dos de los tres triunviros de la CGT fueron oradores en el acto junto con representantes de la CCC, BdP y la CTEP. Los discursos exigieron el

tratamiento de la ley antes del receso parlamentario y rechazaron el posible veto. En este marco, los dirigentes de la CGT realizaron cierta autocrítica respecto al rol de la misma frente a los trabajadores desocupados y la economía popular.

Tras este masivo acto, la interpelación al Legislativo y la acción directa fueron continuados por varias jornadas de negociación entre el Ministerio de Desarrollo Social, y las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular, representantes de la Iglesia Católica y de la oposición. Además del tratamiento del proyecto de ley en Diputados, las organizaciones demandaron un bono de \$500 para cada beneficiario de la AUH. El acuerdo alcanzado destrabó el trámite parlamentario, aunque supuso significativas alteraciones al proyecto original.

Resulta interesante la comparación del proyecto original y el que finalmente fue aprobado, en tanto las distancias entre ellos dan cuenta del producto de la negociación entre las organizaciones y el Poder Ejecutivo.

Como se mencionó antes, el acuerdo dejó de lado la creación de un millón de puestos de trabajo a través de cooperativas; tampoco incluyó la obra social de trabajadores de la economía popular. Si bien estos cambios son centrales, no son los únicos. En línea con el proyecto original, la ley conformó el CEPSSC, aunque alteró su composición pasando de dos representantes del Ejecutivo y tres por las organizaciones a una paridad de 3 integrantes de cada tipo (agregando un delegado del Ministerio de Hacienda a los de Desarrollo Social y Trabajo). Al igual que en el proyecto, las organizaciones que pueden participar del CEPSSC deben integrar un registro creado por el Ministerio de Desarrollo Social. Si bien la Ley precisa su rol de encargado de definir los lineamientos para cumplir con los objetivos de la emergencia, quita la referencia explícita del proyecto al establecimiento de una canasta básica que debería equivaler al Salario Social Complementario (SSC). A su vez, en esta nueva versión se extendió tiempo de implementación del Consejo de 30 a 90 días.

En relación a la implementación del SSC, la Ley trasladó su definición última del Consejo al Poder Ejecutivo y eliminó el plazo de 180 días para su establecimiento. Aun así, el CEPSSC conservó como tarea la progresiva transformación de los programas sociales en salario social complementario (SSC). Asimismo, se eliminó el aumento del 15% en el monto mensual de la AUH. Finalmente, el proyecto aprobado estableció el monto de \$30.000 millones de pesos a invertir hasta el 2019 para cumplir con la Emergencia Social. Este monto no podría salir de partidas previamente dedicadas a “servicios sociales”.

La negociación destrabó el tratamiento de la ley -con modificaciones- en la Cámara de Diputados. Con motivo de esa votación, la CTEP, la CCC y BdP instalaron ollas populares y marcharon al Congreso el 6 de diciembre, día de la media sanción. El Senado convirtió la Emergencia Social en ley el día 15 de diciembre. La votación fue ampliamente favorable al proyecto en ambas ocasiones. La vinculación entre la demanda al Ejecutivo y la

interpelación al Legislativo es evidente en el trámite final de la Ley: el acuerdo se plasmó directamente en el texto aprobado y las bancadas oficialistas acompañaron el voto afirmativo.

Antes de la aprobación –todavía dentro de los límites temporales de este período– comenzaron a producirse movilizaciones por parte de organizaciones por fuera de la CCC, CTEP y BdP. El 1º de diciembre realizaron un bloqueo total de la Avenida 9 de Julio, reclamando participación en los acuerdos que llevaban a la sanción del proyecto y, posteriormente, en su implementación. Esta dinámica iba a tener mayor importancia en la siguiente etapa, cuando las demandas se concentrasen en la reglamentación de la ley.

Yendo desde la masividad hasta las protestas más audaces, con el respaldo de la CGT y evidenciando una fuerte impronta bifronte que ponderaba la negociación pero utilizaba la protesta para hacer oír su voz, presionar y apurar los tiempos, el proyecto de Ley de Emergencia Social, significativamente modificado, fue sancionado.

### *3. Tercer período: Disputas por la implementación de la Ley*

La sanción de la Ley de Emergencia Social puso fin al reclamo simultáneo a los poderes Legislativo y Ejecutivo e inauguró la presión por la implementación de la misma, en la que el Ministerio de Desarrollo Social se convirtió en el único interlocutor. Llamativamente en este período se producen menos noticias sobre negociaciones institucionales, una mayor proporción de acciones directas y una ampliación de la red de organizaciones participantes. Los ejes de las demandas fueron dobles: por un lado se esperaba incidir en los tiempos de la reglamentación: por el otro las organizaciones externas al “Triunvirato” buscaban presionar para ampliar la red organizacional de agrupaciones participantes. Todo eso ligado a que la eficacia de una Ley puede variar sensiblemente según cómo se produzca su implementación.

El texto finalmente aprobado contenía dos cuestiones sustanciales en torno a las acciones de reclamo por la implementación. Por un lado, el período en el que el Poder Ejecutivo debía reglamentar la Ley se extendió de 30 a 90 días, abriendo la incógnita respecto a cuál sería la actitud del gobierno meses después de las movilizaciones que presionaron la negociación. Por otro lado, la ley establecía la inclusión de representantes de las organizaciones en la agencia encargada del control del SSC: ocupar los tres lugares del CEPSSC destinados a las organizaciones constituye un modo de ser reconocido como interlocutor legítimo del Ministerio. La posibilidad de integrar dicho ámbito dependía de un registro creado por la ley.<sup>11</sup> Por todo ello no es sorprendente que en este tercer período se produjeran más acciones de parte de organizaciones que no integraban el llamado “Triunvirato de San Cateyano”, en reclamo de participación en la implementación de la emergencia.

Así otras organizaciones por fuera de la CTEP, la CCC y BdP, como el FPDS, cobraron cierto protagonismo al desarrollar acciones colectivas directas demandando la

participación en la implementación de la emergencia social. También realizaron protestas el Polo Obrero (PO), Quebracho y el Frente por el Trabajo y la Dignidad Milagro Sala. Estas otras organizaciones lucharían por incorporarse tras la sanción, abriendo un nuevo proceso de debate acerca de la amplitud democrática de la propuesta conseguida.

Estas acciones colectivas directas continuaron en los últimos días de diciembre expresando un aumento recortado en el tiempo de la cantidad de acciones y de las organizaciones participantes. Durante el mes de enero se produce un reflujo de la acción que finaliza con un corte de avenidas y una movilización por la ciudad dirigida por el FPDS y otras organizaciones sociales; y a partir del mes de febrero, vuelven a cobrar protagonismo estas otras agrupaciones (el FPDS, el PO, el Frente de Organizaciones en Lucha-FOL), al tiempo que la CTEP, la CCC y BdP renuevan el reclamo de reglamentación de la ley al Ejecutivo.

De todos modos, entre la sanción de la ley en diciembre 2016 y su reglamentación en marzo del año siguiente, las acciones colectivas fueron más esporádicas que en los períodos anteriores. La articulación con las centrales obreras continuó, en el marco del paro general que la CGT realizaría en el mes de abril, pero este evento ya queda fuera de nuestro recorte temporal.

El 21 de febrero la CTEP, la CCC y BdP instalaron ollas populares en diferentes puntos de la Ciudad de Buenos Aires, para luego movilizarse al Obelisco. En esa ocasión BdP asumió la voz cantante en el reclamo por la implementación, mientras desde la CTEP se amenazó con un plan de lucha contra la política económica del gobierno. La protesta tuvo como demanda inmediata el rechazo al recorte de programas sociales por parte del Ministerio de Trabajo y la reglamentación de la Emergencia Social. Dos días después, la CCC volvió a movilizarse al Obelisco porteño con similares demandas.

El 11 de marzo de 2017, el Poder Ejecutivo reglamentó la Ley de Emergencia Social de modo parcial, mediante el Decreto 159/2017. En dicho decreto se precisan las funciones del CEPSSC, incluyendo los mecanismos de inscripción, elegibilidad y regularización de quienes accedan al Salario Social Complementario y la posibilidad de formular propuestas no vinculantes al Poder Ejecutivo para concretar los objetivos de la Ley. Asimismo, facultó a los miembros titulares del Consejo a incorporar en calidad de delegados a miembros de otras organizaciones, así como a convocar a representantes de miembros de organizaciones de la sociedad civil con interés en la temática. En cambio, el decreto guarda silencio respecto al financiamiento de la norma, habilitando sólo al CEPSSC a solicitar informes presupuestarios. La conformación inicial de los integrantes del Consejo incluyó a un representante de cada una de las tres organizaciones más importantes.

Posteriormente esas organizaciones denunciaron en forma conjunta dilaciones en la implementación de la norma y anunciaron la realización de cortes de calle el 15 de marzo de 2017. Al mismo tiempo, el PO y el FOL llevaron adelante un acampe frente al

Ministerio de Desarrollo Social, exigiendo ser incorporados a los programas de empleo. Así, en términos de los dos componentes de la demanda del período, mencionados más arriba, las tres organizaciones principales fueron exitosas en lograr una primera implementación vía el decreto reglamentario, en los tiempos previstos por la ley. En cambio, la inclusión de otras agrupaciones permaneció incierta.

La actualización de las acciones de calles, en su forma directa y/o semi institucionalizada, volvió a explicitar ausencia de cánones institucionales para enmarcar las negociaciones, incluso luego de sancionada la ley. A partir de este momento el Consejo reglamentado podría abrir una fase diferente en torno a las formas de canalización de las demandas, pero lamentablemente la escasa actividad del mismo no mostró una productividad de relevancia.

La reglamentación parcial dejó preocupadas a las organizaciones. La ausencia de un mecanismo de financiamiento hacía prever dificultades severas para la implementación, aunque Hudson (2018) afirma que el presupuesto estaba asegurado. Una serie de interrogantes se abren acerca de cuáles fueron los fundamentos acerca de por qué en un contexto recesivo se logra un relativo éxito en una demanda de fracciones fuertemente pauperizadas.

## **V. Consideraciones finales**

El artículo que presentamos describe y analiza el proceso de formulación, aprobación y reglamentación de la Ley de Emergencia Social a partir de una lente particular, a saber, el papel de las organizaciones sociales como formuladoras, demandantes, promotoras y sujetos beligerantes dentro del sistema político. En este sentido se pudieron reconocer las principales organizaciones que lo llevaron a cabo, las solidaridades y confluencias que se construyeron en el devenir. Así también consideramos haber logrado mostrar la permanente conjunción de formas de lucha y negociación que estas organizaciones promueven, utilizando tanto acciones directas como modalidades institucionales de negociación y demanda.

Los períodos que se han descrito pueden resumirse como un primer momento de elaboración de la demanda y de construcción de las principales alianzas y de formulación del proyecto; luego, un segundo momento de presentación formal y de solidificación de las solidaridades con las confederaciones gremiales, profundización de la acción colectiva y reformulación selectiva del proyecto en vista a su aprobación final. Y un tercer momento de demanda de reglamentación y de preocupación respecto de la dilación y la parcialidad de esta. En este último período participaron también otras organizaciones menos ligadas a las instituciones hegemónicas que quedaron por fuera del CEPSSC. Cabe decir que la institución del CEPSSC, más allá de su escasa relevancia fáctica, constituye un nuevo eslabón de inscripción de las organizaciones dentro del sistema político.

Es importante destacar que este proceso de lucha se vio articulado primeramente con la Iglesia, bajo la venia de allegados al Papa Francisco. El papel de este último en la puesta en agenda de la Emergencia Social constituyó un elemento importante. Por otra parte, y a medida que el proceso avanzaba, se registraron tentativas de mayor acercamiento entre las organizaciones de desocupados y las centrales sindicales. En este sentido la articulación y el apoyo de la CGT constituyó uno de los elementos más novedosos. Dilucidar cuán profunda y duradera podría ser esta articulación es una interrogante sobre la que se deberá volver en nuevos trabajos. Sea como fuere, la ruptura -incluso momentánea- con el modelo corporativo segmentado de protección estrecha (Etchemendy y Collier 2007), es un ingrediente que debe ser resaltado.

Una vez más se ha de mostrar que la acción contenciosa resulta un potente recurso para la satisfacción de demandas, la capacidad de actualización de las memorias de acción de calles constituye una característica que identifica a estas organizaciones. Empero, ésta no se manifiesta en forma pura sino a partir de diversas bifrontalidades: 1) acción directa más rupturista en los momentos en los cuales hay un quiebre de la negociación o como recurso de las organizaciones que quedan por fuera del juego institucional; 2) acción directa dentro de los parámetros de la legalidad cuando las alianzas son más sólidas, más amplias y las acciones son más masivas; 3) negociaciones institucionales en un juego de pivote entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, utilizando a este último y sobre todo al Senado aún hegemonizado por la oposición, como centro de poder de lobby.

La mayor relevancia de acciones institucionales podría indicar su vinculación con la participación en las instituciones del gobierno del Estado en la gestión anterior al gobierno de la alianza Cambiemos. Dicha participación supondría una aproximación a saberes específicos. Una nueva actualización de memorias parece, entonces, estar poniéndose en juego. Sin embargo, este aspecto merecería nuevas indagaciones.

Mucho se ha escrito en los estudios sobre acción colectiva acerca del ciclo de la protesta. Este trabajo, por el contrario, estudia el ciclo de una demanda que comienza como una serie de peticiones y en su formulación como proyecto de ley va articulando a tres organizaciones sociales como las grandes promotoras de la misma. El proceso, asimismo, se ve transformado posteriormente como resultado de las negociaciones enmarcadas en la tramitación parlamentaria, para finalmente retomar selectiva y parcialmente las demandas de estos grupos. Por último, un nuevo trastocamiento se desarrolla a partir de la reglamentación de la norma que contempla algunos de los aspectos de la misma pero sin indicar las fuentes de financiamiento. Este prisma de estudio permite observar los procesos de transformación de las demandas situadas en las articulaciones y las disputas entre los sujetos que participan del campo. Es así como se inserta en el conjunto de estudios acerca de la “traducción” institucional de demandas sociales. La trama de estos itinerarios de traducción resulta de central interés para estudiar las formas de la politicidad democrática más allá de las modalidades de representación formal. Esperamos haber contribuido con este trabajo a este tipo de investigaciones.

ACCIONES DE PROTESTA E INSTITUCIONALES EN POS DE LA EMERGENCIA SOCIAL							
Núm.	Fecha	Lugar	Sujeto de la acción	Formato	Aliados	Demanda	Antagonistas
1	07/08/2016	San Cayetano (Liniers) / Plaza de Mayo	Mov. Evita / CTEP / CCC / Barrios de Pie	Marcha Liniers/ Plaza de Mayo Acto en Plaza de Mayo	CTA / CGT Fundación La Alameda Iglesia católica Dirigentes del peronismo/ kirchnerismo	Rechazo a medidas de ajuste	Gobierno nacional
2	24/08/2016	Ministerio de Trabajo	Barrios de Pie	Acampe frente al Ministerio de trabajo		“Comité de crisis” con empresarios y organizaciones religiosas Fortalecimiento de programas de empleo	Gobierno nacional / Ministerio de Trabajo
3	07/08/2016	Sede CGT	Barrios de Pie / CCC / CTEP / Mov. Evita	Reunión de dirigentes de movimientos sociales con dirigentes de la CGT	CGT	Situación socio-económica de desocupados e informales	Gobierno nacional
4	08/09/2016	CABA Callao y Corrientes CCK	Barrios de Pie	Ollas Populares Protesta		“100 ollas populares contra la pobreza”	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
5	08/09/2016	Sede CGT	Barrios de Pie / CCC / CTEP / Mov. Evita	Reunión de las organizaciones con Triunvirato de la CGT		“Situación socio-económica de desocupados e informales”	Gobierno nacional
6	09/09/2016	Sede CTA Autónoma	Barrios de Pie / CCC / CTEP / Mov. Evita	Reunión de dirigentes de movimientos sociales con dirigentes de las dos CTA	CTA (ambas)	Ley de emergencia social y salario social complementario para cooperativistas	Gobierno nacional
7	15/09/2016	Congreso Nacional	Barrios de Pie / CCC / CTEP / Mov. Evita	Presentación legislativa del proyecto de emergencia social	Senadores FPV	Declaración de emergencia por un año, aumento de AUJH y creación de puestos de trabajo para cooperativistas. Creación de Consejo de la Economía Popular	Gobierno nacional
8	24/09/2016	Sede CGT	Barrios de Pie / CCC / CTEP	Encuentro con la Iglesia en el marco de una “jornada de reflexión sobre tierra, techo y trabajo”	Iglesia, CGT, Distintos movimientos sociales del Interior	“No busca crítica al gobierno sino interpelearlo sobre la situación”	Gobierno nacional
9	27/09/2016	Plaza de Mayo	AGTCAP, (FOL), el MTD Anibal Verón, MTR, el Frente Popular Víctor Choque, (FOB), Votamos Luchar, la Agrupación Clasista Lucha y Trabajo y (MRP)	Acampe y ollas populares		Puestos de trabajo para cooperativistas, paritaria social, bono especial de fin de año También menciona: créditos y tierras	Gobierno nacional
10	27/09/2016	Congreso Nacional	Barrios de pie	Movilización al Congreso		Declaración de emergencia social	Gobierno nacional

11	30/09/2016	Gran Buenos Aires	Barrios de pie / CCC / CTEP	Asambleas en puntos céntricos del conurbano (La Matanza, Avellaneda y Florencio Varela)		Sanción de ley de emergencia social Salario social complementario Puestos de trabajo para cooperativistas	Gobierno nacional
12	06/10/2016	Capital, Córdoba, Tucumán, Salta, Chaco, San Luis, Neuquén y Formosa	Barrios de pie / CCC / CTEP, Mov. Evita Fte. popular Dario Santillán	Ollas populares	Senadores FPV	Ley de emergencia social	Gobierno nacional (ejecutivo) / Congreso
13	11/10/2016		CTEP	CTEP (Grabois) dice que de movilizarse las CTA, ellos también participarían de esa movilización	CTA	Ley de emergencia social	Gobierno nacional
14	14/10/2016	Capital (del Obelisco a Lugano)	Barrios de pie / Fte. popular Dario Santillán	Caravana entre el Obelisco y la Villa olímpica en construcción en Villa Lugano. Ollas populares y acto		Replicar Ley de emergencia social en Capital	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
15	20/10/2017	Ministerio de Desarrollo Social	Barrios de pie/ CCC / CTEP	Reunión con Carolina Stanley		Acordar mesa de negociación de reclamos de las organizaciones Ley de emergencia social	Ministerio de Desarrollo Social
16	21/10/2016	Hotel Bauén	Barrios de pie / CCC / CTEP	Las CTA anuncian movilización. Los movimientos participan del anuncio y prometen acompañar.	CTA	Ampliación de bono de \$1000 pesos ofrecido y refuerzo a programas de empleo	Gobierno nacional.
17	27/10/2016	Sede CGT	Barrios de pie / CCC / CTEP	Reunión con CGT para mostrar apoyo a ley de emergencia social	CGT	Tratamiento de ley de emergencia social en el Congreso	Gobierno nacional.
18	27/10/2016	Congreso Nacional	Barrios de pie / CCC / CTEP	Reunión de diputados de diferentes bancadas con dirigentes de los movimientos para anunciar apoyo a la ley de emergencia social	Diputados FPV, FR, Bloque justicialista, socialistas, Libres del Sur, Proyecto sur	Tratamiento de ley de emergencia social en el Congreso	Gobierno nacional
19	28/10/2016	Autopista Buenos Aires / La Plata	Movimiento Social "22 de Agosto Carlos Almiron"	Corte en Autopista		Reclamo de planes sociales	Gobierno nacional
20	03/11/2016	Congreso Nacional		Dictamen positivo en comisión del Senado	Bloques de senadores FPV, GEN y UCR	Aprobación de ley de emergencia social	

21	05/11/2016	Plaza de mayo	Barrios de pie / CCC / CTEP	Marcha de las CTA a Plaza de Mayo, acompañada entre otros por los movimientos piqueteros, como anticipo de un paro contra el gobierno	Las dos CTA	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
22	09/11/2016		Barrios de pie / CCC / CTEP	Anuncio de movilización para el 18/11 por ruptura en negociaciones con el gobierno		Bono de fin de año Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
23	16/11/2016	Congreso Nacional	Barrios de pie / CCC / CTEP	Media sanción en el Senado a la ley de emergencia social	Senadores FPV y otras bancadas	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
24	17/11/2016	Sede CGT	Barrios de pie / CCC / CTEP	Anuncio de movilización al Congreso para el día siguiente junto con CGT y otras organizaciones	CGT, FA, Cgera, movimientos campesinos	No al posible veto a la ley de emergencia social	Gobierno nacional
25	18/11/2016	Plaza del Congreso	Barrios de pie / CCC / CTEP	Manifestación y acto frente al Congreso	CGT	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
26	21/11/2016	Ministerio de Desarrollo Social	Barrios de pie / CCC / CTEP	Reunión con Stanley para discutir bono y emergencia social	Iglesia católica	Bono de fin de año de \$500 por hijo con AUH Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
27	22-23/11/2016	Ministerio de Desarrollo Social	Barrios de pie / CCC / CTEP	Reuniones con funcionarios de gobierno hasta acuerdo	Diputados de distintos bloques de oposición	Bono de fin de año Ley de emergencia social Consejo de la Economía popular	Gobierno nacional
28	1/12/2016	Ministerio de Desarrollo Social	Movimiento Anibal Verón / Quebracho / otras organizaciones	Corte en la 9 de julio y marcha al Ministerio		Incorporación en acuerdos acerca de emergencia social	Gobierno nacional
29	6/12/2016	Cámara de Diputados (Congreso Nacional)	Barrios de pie / CCC / CTEP	Media sanción de la Cámara de Diputados a la Ley de emergencia social	Votan a favor todos los bloques, menos FIT y Olmedo	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
30	6/12/2016	Distintos puntos de Capital y el resto del país	Barrios de pie / CCC / CTEP Frente Dario Santillán	Ollas populares (Barrios de Pie) Manifestación en Plaza del Congreso	Diputados (la nota no menciona los bloques que votaran a favor)	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional Diputados
31	6/12/2016	Avenida 9 de Julio	Polo Obrero MST	Bloqueo en Av. 9 de Julio		Participación en ley de emergencia social	Gobierno nacional
32	6/12/2016	Avenida Alem	Tendencia Piquetera Revolucionaria, Anibal Verón, Descamisados, Miles, Quebracho	Corte de la Avenida Alem		Participación en ley de emergencia social	Gobierno nacional

33	15/12/2016	Cámara de Senadores	Barrios de pie / CCC / CTEP	Sanción de la Ley de emergencia social	Aprobada por unanimidad (49 votos a favor)	Aprobación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
34	17/12/2016	Facultad de Ciencias Sociales (UBA)	Frente Trabajo y Dignidad Milagro Sala (Tupac Amaru y otras organizaciones) Quebracho Corriente Anibal Verón (CNCT)	Primer Congreso del Frente		Ingreso al programa de ingreso social con trabajo Participar de la mesa de discusión con el gobierno sobre la ley de emergencia social	Gobierno nacional
35	31/1/2017	Callao y Corrientes	Frente popular Dario Santillán	Corte en Callao y Corrientes		Reglamentación de ley de emergencia social	Gobierno nacional Ministerio de Desarrollo Social
36	3/2/2017	Sede CGT	Barrios de Pie, CCC y CTEP	Acompañamiento de anuncio de plan de lucha de la CGT	CGT	Defensa de "sectores agredidos por la política económica"	Gobierno nacional
37	21/2/2017	Puente Pueyrredón, Congreso, Retiro, Obelisco	Barrios de Pie, Movimiento Evita, CCC	Ollas populares y posterior movilización al Obelisco		Oposición a recorte en planes sociales (según organizaciones 20000, según gobierno 7000)	Ministerio de trabajo, Gobierno nacional
38	23/2/2017	Obelisco	CCC	Movilización y corte en el Obelisco		Oposición a recorte en planes sociales (misma demanda de arriba)	Ministerio de trabajo, Gobierno nacional
39	3/3/2017	Sede CGT	Barrios de pie / CCC / CTEP	Acompañamiento de anuncio de plan de lucha de la CGT	CGT	Enmarcado en acuerdo sobre reclamos de CGT y movimientos al gobierno	Gobierno nacional
40	11/3/2017		Barrios de pie / CCC / CTEP	Anuncio de movilizaciones		Efectiva implementación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
41	15/3/2017	Ministerio de Desarrollo social	Polo obrero (FOL)	Acampe frente a ministerio de desarrollo social en la 9 de julio		Participación en programas de empleo	Gobierno nacional
42	15/3/2017	Corrientes y Callao Puente Pueyrredón Autopista La Plata	Barrios de pie / CCC / CTEP	Cortes de calle		Efectiva implementación de ley de emergencia social	Gobierno nacional
43	30/3/2017	Plaza de Mayo	Barrios de pie / CCC / CTEP	Acompañamiento a la movilización de la CTA a Plaza de Mayo	CTA (las dos) UOM Corriente Federal	Fin de despidos y suspensiones Cambios en el "rumbo económico"	Gobierno nacional
44	5/4/2017	Ministerio de Desarrollo social	Agrupaciones Ana María Villarreal, Resistencia Popular, La Falcone y otras cuatro	Corte de la 9 de julio frente al Ministerio de desarrollo social		Demandas en relación al PAT	Gobierno nacional

<sup>1</sup> Una versión preliminar y resumida de este artículo fue presentada en la IV Conferencia Internacional Greves e Conflitos Sociais, São Paulo, 2018 y en las XI jornadas de economía crítica, Santa Fe, 2018. Agradecemos enormemente a Julián Rebón por la lectura atenta de una versión preliminar.

<sup>2</sup> En el decreto de reglamentación de la Ley de Emergencia Social (159/2017) 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.

<sup>3</sup> A lo largo del trabajo se harán breves referencias acerca de esta experiencia. En torno a la inclusión de referentes de las organizaciones sociales a la gestión estatal cf. Perelmiter (2016).

<sup>4</sup> Las primeras semanas del gobierno de Macri estuvieron marcadas por el levantamiento de una serie de controles a la compra-venta de divisas. La devaluación resultante, sumada a la remoción o baja de aranceles a la exportación de productos primarios, tuvo especial repercusión sobre el precio de los alimentos -con incrementos que habrían rondado el 65% en el caso de las carnes (Varesi 2016).

<sup>5</sup> Por su originalidad como tentativa de organización gremial la CTEP ha sido profusamente indagada por la academia. Entre los trabajos existentes, se puede mencionar Abal Medina (2016); Bruno, Coelho y Palumbo (2017; Muñoz, (2019); Natalucci (2019).

<sup>6</sup> La CTA tiene una organización compleja, incluyendo sindicatos estructurantes (ATE y CTERA) pero también federaciones que exceden el ámbito gremial. Asimismo, a diferencia de la CGT, acepta la afiliación directa. Acerca de las particularidades de la CTA cf. Armelino (2005, 2007); Retamozo y Morris (2015). Esta central mantuvo su unidad durante más de 15 años pero a fines de 2010 se dividió en dos grupos diferentes. La CTA de los Trabajadores (CTA-T) y la CTA Autónoma (CTA-A). Las divergencias se vincularon al tipo de la relación a sostener con el Estado.

<sup>7</sup> Resulta adecuado incluir los aportes de Cefai en torno a este aspecto. El autor afirma que si bien por mucho tiempo se ha entendido la acción colectiva desde una lucha frontal entre el establishment y los outsiders, actualmente la investigación se fue desplazando hacia otras modalidades de vinculación con el gobierno del estado, incluyendo dinámicas de participación y negociación política (2008:145).

<sup>8</sup> Los acampes son acciones de protestas de larga duración; su génesis se remonta a los cortes de ruta efectuados para mediados de la década de 1990 sobre la ruta 3 en La Matanza. La particularidad de estos nuevos acampes -que ya estuvieron presentes en las jornadas de lucha por la demanda del Programa Argentina Trabaja- es que trasladan la acción al centro mismo de la ciudad, produciendo un quiebre en la movilidad del espacio capitalino (Maneiro 2015).

<sup>9</sup> El CEPSSC propuesto incluía 5 miembros, 3 en representaciones de las organizaciones -que debían formar parte de un registro específico- y 2 representando el Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>10</sup> Juan Carlos Schmidt integraba el triunvirato directivo de la CGT. Paula Abal Medina describe la trayectoria de este triunvirato como un elemento nodal para comprender el singular y novedoso vínculo de la cúpula de la CGT con las demandas de las organizaciones de la economía popular (Abal Medina 2017).

<sup>11</sup> Hubo otros antecedentes respecto de la participación en consejos de implementación de políticas sociales. El más relevante fue el que se instauró con el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en 2002, en plena crisis con el gobierno de Eduardo Duhalde.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, Paula** (2016) “Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas”. *Nueva Sociedad*, 264: 72-86.

**Abal Medina, Paula** (2017) “Movilización y Reunificación Sindical”. *Agencia Paco Urondo*. <https://www.agenciapacourondo.com.ar/relampagos/movilizacion-y-reunificacion>. Accesado el 19 de agosto de 2020.

**Armellino, Martín** (2005) “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los ‘90. El caso de la CTA”. En F Naishtat et al. (comps.). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo, pp. 75-311.

**Armellino, Martín** (2004) “Algunos aspectos de la acción colectiva y la protesta en la CTA y el MTA”. *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, 15: 5-11.

**Balinotti, Nicolás** “La CGT acordó con piqueteros y avanza hacia un paro general”. Diario *La Nación*, 8/9/2016).

**Bruno, D., R. Coelho y M.M. Palumbo** (2017) “Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de trabajadores de la economía popular (CTEP)”. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 19: 90-119.

**Cefaï, Daniel** (2011) “Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso”. *Revista de Sociología* (Universidad de Chile) 26: 137-166.

**Corrali, Damián y Joaquín Forresti** (2018) “Las coaliciones legislativas durante el gobierno de Cambiemos. Un estudio exploratorio”. *Ensamblés*, 9: 17-40.

**Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth Berins** (2007) “Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003/2007)”. *Politics and Society*, 35, 3: 145-192.

**Forni, Pablo Floreal** (2019) “‘Artesanos de la unidad’: misioneros de Francisco y los movimientos sociales en tiempos macristas”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13: 201-208.

**Gradín, Agustina** (2016) *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades*. Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires.

**Gradín, Agustina** (2017) “Protagonismo y militancia: el estilo de gestión del movimiento barrios de pie en el ministerio nacional de desarrollo social, Argentina 2004–2009”. *Collectivus*, 2: 141–161.

**Hopp, Malena** (2017) “Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual”. *Cartografías del Sur*, 6: 19–41.

**Hudson, Juan Pablo** (2018) “Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 15: 173–205.

**Hudson, Juan Pablo** (2020) “La representación de los trabajadores informales: el Triunvirato de San Cayetano”. *Temas y Debates*, 39: 35–58.

**Ladrón de Guevara, Federico** (2016) “La celebración de San Cayetano. Con más fila y menos plata”. *Clarín* 7 de agosto.

**Longa, Francisco.** (2016) ¿Entre la autonomía y la disputa institucional? El dilema de los movimientos sociales ante el Estado. Los casos del Frente Popular Darío Santillán y el Movimiento Evita (Argentina, 2003–2015). Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires.

**Longa, Francisco** (2019) *Historia del Movimiento Evita*, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

**Maneiro, María** (2012) *Encuentros y desencuentros. Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*, Buenos Aires: Biblos.

**Maneiro, María** (2015) “Tiempos y espacios en disputa. Un modelo analítico para analizar la reaparición de las protestas urbanas de los movimientos de trabajadores desocupados”. *Quid 16*, Buenos Aires, 5: 151–169.

**Maneiro, María** (2018) “La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa Argentina Trabaja”. *Revista Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, La Plata, 42: 1–30.

**Muñoz, María Antonia** (2019) “Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular”. *Trabajo y Sociedad*, 32: 479–510.

**Natalucci, Ana** (2019) “¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009–2017)”. *Astrolabio, Nueva época*, 23: 169–197.

**Perelmiter, Luisina** (2016) *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

**Pérez, Verónica y Julián Rebón** (2012) *Las vías de la acción directa*, Buenos Aires: Aurelia Rivera.

**Rebón, Julián** (2019) “La política en las calles”. *Revista de Ciencias Sociales* 32 (44) 15-42.

**Retamozo, Martín y María Belén Morris**, (2015) “Sindicalismo y política. La Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas”. *Estudios sociológicos*, 97: 63-87.

**Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra** (2009) *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

**Tilly, Charles** (1978) *From Mobilization to Revolution*. Londres, Reino Unido: Mc. Graw Hill.

**Tilly, Charles** (2000) “Acción colectiva”. *Apuntes del CECYP*, 6: 9-32.

**Tilly, Charles** (2002) “Events as Theories”. *Sociological Theory*, 20: 348-354.

**Varesi, Gastón Ángel** (2016) “Tiempos de restauración: balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses”. *Realidad económica*, 302: 6-34.

## Documentos oficiales

Proyecto de Ley de Emergencia Social  
Ley 27.345 de Emergencia social  
Decreto 159/2017

## Cómo citar este artículo

**Maneiro, María y Javier Núñez** (2021) “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 20: 429-457



# La Industria 4.0 en perspectiva latinoamericana: limitaciones, oportunidades y desafíos para su desarrollo

*The development of 4.0 industry from a Latin American perspective: shortcomings, opportunities, challenges*

## **Patricio Julián Feldman**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA).  
Becario posdoctoral del CONICET.  
Miembro del Programa de  
Investigaciones sobre la Sociedad de la  
Información, Instituto de Investigadores  
Gino Germani (Facultad de Ciencias  
Sociales, Universidad de Buenos Aires)  
patofeldman@gmail.com

## **Ulises Girolimo**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA).  
Becario posdoctoral del CONICET.  
Miembro del Programa de Investigaciones  
sobre la Sociedad de la Información,  
Instituto de Investigadores Gino  
Germani (Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de Buenos Aires)  
ugirolimo@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

30.7.20

## **Fecha de aceptación:**

18.11.20

## **Resumen**

El artículo analiza las políticas de promoción de la industria 4.0 (I4.0) en América Latina, tomando los casos de México, Argentina y Brasil, en un contexto de cambio tecnológico acelerado por la irrupción de las tecnologías 4.0. Además, se abordan las estrategias de los países líderes para conducir el proceso de digitalización y automatización de los procesos productivos, y la necesidad de afrontar estos desafíos por parte de las economías periféricas para no profundizar las brechas existentes respecto a los países centrales. Una interrogante recorre transversalmente el texto: ¿Cuáles son los obstáculos y desafíos que deben afrontar México, Argentina y Brasil para delinear un modelo latinoamericano de desarrollo de la I4.0?

**Palabras clave:** industria 4.0 - cambio tecnológico - políticas públicas - desarrollo socio-Económico - América Latina.

### **Abstract**

*The article discusses the policies for the promotion of the Industry 4.0 in Latin America. It focuses on Mexico, Argentina and Brazil, in a context of an accelerated technological change by the irruption of 4.0 technologies. Furthermore, it focuses on the leading countries strategies for digitalization and automatization of production processes, as well the relevance for peripheral economies to face these challenges in order to avoid deepening the existing gaps between them and the central countries. A question that crosses the text is: Which barriers and challenges must face Mexico, Argentina and Brazil to develop a Latin American model for I4.0 development?*

**Key words:** *industry 4. - technological change - public policies - socio-economic development - Latin America.*

## **1. Introducción**

El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación PICT 2018: “Tecnologías 4.0 para la Industria Argentina – Análisis y herramientas de I&D+i para la formulación de políticas y el desarrollo de la Industria 4.0”, que se propone construir el estado del arte de la investigación asociada a la temática en Argentina, en el periodo 2013–2020, y su vinculación con las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) industriales; y desarrollar instrumentos que permitan la formulación y optimización de las políticas públicas dirigidas tanto a la investigación científico-tecnológica en tecnologías 4.0, como a su aplicación en los sector productivos.

Este artículo en particular se propone analizar las políticas de promoción de la Industria 4.0 (I4.0) en América Latina en el contexto de un debate global respecto al carácter rupturista del cambio tecnológico vigente, el rol de los países líderes y sus estrategias para conducir el proceso de digitalización y automatización de los procesos productivos. Además, se plantea reflexionar en torno a la necesidad estratégica de abordar estos desafíos por parte de las economías periféricas a los fines de no profundizar las brechas existentes respecto a los países centrales en el campo del desarrollo tecnológico y productivo.

Las tecnologías 4.0 y su impacto en el desarrollo socio-económico han llevado a diversos autores a considerar que se está ante las puertas de un nuevo paradigma tecnoeconómico.

En este artículo dicha afirmación es matizada al sostener que la frontera tecnológica del paradigma basado en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) no ha sido superada. Por el contrario, existiría una profundización del mismo como consecuencia de la convergencia y evolución de un conjunto de tecnologías preexistentes.

Diferentes términos fueron acuñados con la finalidad de captar esta especificidad: Industria 4.0 es quizás el más expandido en la agenda pública a punto tal que organismos internacionales, agencias gubernamentales, medios de comunicación, asociaciones empresarias, sindicatos e investigadores científicos, comenzaron a incorporarlo a sus campos de intervención.

El trabajo considera que este debate es importante para América Latina en tanto permite formular una serie de interrogantes: ¿Se abre una ventana de oportunidad para delinear estrategias exitosas que conduzcan al desarrollo económico y al cambio tecnológico, o más bien se profundiza la dependencia estructural y tecnológica con respecto a las economías centrales? ¿En qué medida y bajo qué condiciones es posible acortar brechas con dichos países en la actual etapa capitalista? ¿Cuáles son los obstáculos a superar y de qué modo están afrontando los desafíos que impone la etapa actual países como México, Brasil y Argentina?

En la segunda sección se analiza el surgimiento, las características y tendencias exhibidas por la I4.0 en la última década; así como las especificidades de los sistemas tecnológicos aglutinados bajo dicho término, y los puntos de contacto y separación con el paradigma TIC. En la tercera se analizan las iniciativas internacionales desplegadas en la actualidad por los países líderes en el desarrollo e incorporación de tecnologías 4.0 para la producción, como Alemania, Estados Unidos y China. De su análisis se desprenden ciertos elementos comunes: a) una fuerte participación estatal en la promoción de la I4.0 y la definición de marcos regulatorios para la actividad científico-tecnológica e industrial; b) una marcada interacción entre actores sociales diversos, como grandes empresas, PyMES, universidades, centros de investigación y Estado; y c) la implementación de mecanismos de cooperación internacional que incluyen la formación de consorcios entre empresas de alta tecnología, el sector industrial y las instituciones del sistema científico-tecnológico.

Cada uno de estos países delineó un modelo de desarrollo particular de la I4.0 en función de sus objetivos estratégicos: en el caso alemán se observa la búsqueda por sostener una posición hegemónica en tanto país industrial innovador (Schteingart *et al* 2019), en el estadounidense el intento de recuperar una posición de liderazgo en la producción manufacturera; en el chino la búsqueda por alcanzar una posición hegemónica en la economía internacional por medio de una transformación en su estructura productiva y el perfil de sus exportaciones.

En la cuarta sección se indaga sobre la experiencia, todavía incipiente, de tres países latinoamericanos para desarrollar la I4.0: México, Argentina y Brasil. La selección de casos responde a que son las economías más industrializadas de la región, tienen mayores

capacidades tecnológicas que el resto de los países latinoamericanos y han iniciado un recorrido en el diseño de políticas explícitas para su desarrollo. El análisis no se encuentra escindido de una serie de condicionantes estructurales y tecnológicas, como la dependencia y atraso tecnológico e institucional frente a las economías centrales, la marcada debilidad de los sistemas nacionales de innovación, el déficit en la infraestructura tecnológica y la conectividad, la escasez de capital humano calificado, entre otros.

En esa misma sección se analizan los instrumentos desarrollados de forma directa para estimular la I4.0 en los tres países, que revela un mayor grado de maduración de la política mexicana frente a las incipientes iniciativas implementadas por Argentina y Brasil. En concordancia con la experiencia internacional desarrollada por los países líderes, México orienta su estrategia hacia la conformación de redes multiactorales por medio del estímulo a clústeres tecnológicos especializados en tecnologías 4.0 y prioriza la formación de capital humano especializado. Por su parte, la política argentina evidencia un carácter incipiente que se ve reforzado por el cambio de gobierno en diciembre de 2019 y la emergencia de la pandemia del coronavirus, que constituyen un contexto adverso para el diseño de políticas estratégicas. En Brasil se observa una multiplicidad de instrumentos con escasa coordinación y altamente superpuestos.

Finalmente, se presentan las reflexiones finales y los principales desafíos que enfrentan los países latinoamericanos para superar los obstáculos señalados. Dado que el estadio de las tecnologías 4.0 se encuentra todavía lejos de su maduración, los cambios de gobierno entre 2018 y 2019, y la explosión de la pandemia que está azotando al mundo, es posible considerar que el escenario sobre el desarrollo de la I4.0 en la región se encuentra abierto e indeterminado.

## **2. Industria 4.0: definiciones y tendencias globales**

El término Industria 4.0 emergió a comienzos de la década de 2010 en Alemania. Fue acuñado por un grupo de especialistas convocados por el gobierno para elaborar un programa de mejora de la productividad en la industria manufacturera (Albrieu *et al* 2019; Basco *et al* 2018), cuyo objetivo era posicionar a la industria alemana como referente internacional en la oferta y demanda de tecnologías digitales aplicadas a la producción (Schroeder 2016). Posteriormente, en el marco del 46° Foro Económico Mundial, Schwab (2016) acuñó el término *Cuarta Revolución Industrial* (4RI) para referirse al surgimiento de una nueva revolución tecnológica que tiene como elemento distintivo la transición hacia los nuevos sistemas ciberfísicos.

Ambos términos irrumpieron con fuerza en la agenda pública. Organismos internacionales, agencias gubernamentales, medios de comunicación, asociaciones empresarias, sindicatos e investigadores científicos, comenzaron a incorporarlos en sus campos de intervención. Este fenómeno está asociado al desarrollo de un conjunto de tecnologías que estarían contribuyendo a producir cambios profundos a nivel económico, social y productivo. En el Cuadro N° 1 se exponen las principales características de las tecnologías que componen el universo 4.0.

**Cuadro N°1:** Principales características de las tecnologías 4.0 aplicadas a la industria

Tecnología	Características	Dispositivos/Componentes	Empresas líderes	Año de surgimiento
<i>Internet de las Cosas (IoT)</i>	Comunicación multidireccional entre máquinas, objetos, y personas, a través del uso de sensores y conexión a Internet. Permite recoger información del entorno para mejorar la toma de decisiones a nivel productivo y comercial.	Sensores, redes, codificadores y decodificadores, y <i>software</i>	Cisco/IBM / Intel G. E. / Google Microsoft Salesforce Oracle / Qualcomm Amazon	2008-2009
<i>Inteligencia Artificial (IA)</i>	Desarrollo de algoritmos que permiten potenciar el procesamiento de información a través del aprendizaje automático. Estos adquieren capacidades cognitivas similares a las redes neuronales humanas: visión, lenguaje, comprensión, decisión en base a datos, etc.	<i>Software</i> y algoritmos matemáticos	Amazon Google Microsoft Huawei Apple	1997
<i>Computación en la Nube</i>	Almacenar grandes volúmenes de datos generados durante el proceso productivo de forma remota y reducir costos evitando adquirir servidores, licencias y personal especializado para el mantenimiento de los mismos.	Servidores	Microsoft Amazon Google Storage IBM Salesforce SAP	1999
<i>Big Data</i>	Análisis de grandes volúmenes de datos. Reduce ineficiencias del proceso productivo, anticipa fallas en equipos y brinda mejores respuestas a situaciones emergentes e imprevistas. Permite tomar decisiones en tiempo real para mejorar la eficiencia productiva y definir modelos de negocios basados en comportamientos de clientes.	Base de datos y <i>software</i>	IBM Microsoft SAP Amazon Google HP	2004
<i>Sistemas de integración</i>	Integran tecnologías operacionales con tecnologías informacionales. Por medio de plataformas digitales, hacen posible la conexión de la unidad productiva con otros actores de la cadena de valor.	Sistemas de control basados en red, <i>software</i> y sistemas operativos	Siemens Deloitte IBM	2014
<i>Impresión 3D</i>	Posibilita la fabricación de piezas a partir de la superposición de capas de distintos materiales sobre la base de un diseño moldeado de forma virtual. De esta forma, es posible producir formas geométricas personalizadas en lotes pequeños o series cortas.	Impresoras y <i>software</i>	Voxeljet Stratasys 3dsystems Solidscape LC Printing Machine Factory Limited	2006
<i>Realidad virtual y realidad aumentada</i>	Representación virtual del funcionamiento conjunto de máquinas, procesos y personas en tiempo real, a los fines de ahorrar costos en los procesos de aprendizaje, desplazando este ámbito al entorno virtual. Facilita la complementariedad del entorno real con objetos digitales, mejorando los sistemas de simulación y modelado.	<i>Headsets</i> y dispositivos específicos para capturar objetos tridimensionales	Apple Google Microsoft 3Dconnexion Facebook HTC Samsung	2000-2003
<i>Robots autónomos</i>	Máquinas inteligentes que automatizan tareas previamente desarrolladas por humanos. En la 4RI se busca incrementar la robótica colaborativa, es decir, aquella capaz de interactuar con humanos en un espacio de trabajo compartido.	Robots, <i>software</i> y algoritmos matemáticos	Epson Google Yaskawa Kuka	1971

**Fuente:** Elaboración propia en base a Basco *et al* (2018), Brixner *et al* (2019) y Baum (2015)

La profundidad de las transformaciones producidas ha llevado a que diversos autores consideren que se está ante las puertas de lo que Pérez (2010) denominaría nuevo paradigma tecnoeconómico, cuya principal novedad es la informatización y la transformación digital de la producción por medio de sistemas ciberfísicos (Chung y Kim 2016; Schwab 2016; Kagermann *et al* 2013; Lasi *et al.* 2014a; Klingenberg y Do Vale Antunes 2017).

Existe cierto consenso en la literatura respecto a que la 4RI introduce al menos dos cambios significativos respecto a la Tercera Revolución Industrial (3RI) estructurada en base a las TIC. En primer lugar, la aceleración de la automatización de la producción y la conformación de sistemas ciberfísicos inteligentes transforman los límites entre lo físico, lo biológico y lo digital, y posibilitan la interconexión e interoperabilidad entre artefactos, reduciendo la necesidad de intermediación humana (Basco *et al* 2018). También se producen transformaciones en la organización de la producción en la cual la gobernanza del proceso productivo recae cada vez más en los algoritmos, lo que habilita la configuración de un modelo de *empresa algoritmo* (Zukerfeld 2020).<sup>1</sup>

En segundo lugar, la construcción de una nueva infraestructura y soporte tecnológico permite sostener el funcionamiento de los sistemas ciberfísicos de producción. La llamada 5G posibilitaría, en los términos de Brynjolfsson y McAfee (2016), la conformación de una red digital común, o en los de Rifkin (2014), una neurored mundial, que conecta personas y artefactos, y permitiría almacenar un volumen extraordinario de datos en la nube.

Por otra parte, diversos autores señalan que el conjunto de tecnologías 4.0 y sus impactos en los procesos productivos, no estarían generando una ruptura sino un avance en la trayectoria evolutiva del paradigma tecnoeconómico vigente desde la década del setenta (Baum 2015; Brixner *et al* 2019; Casalet 2018; Schroeder 2016).

Al menos dos argumentos permiten sostener esta posición. En primer lugar, las tecnologías 4.0 se encontrarían orientadas a la convergencia de dispositivos y desarrollos científicos preexistentes, como se mostró en el Cuadro N° 1. La fuerte integración entre diversas tecnologías que debilitan los límites entre lo físico, lo digital y lo biológico es posible gracias a la conexión de objetos a Internet, la aparición de plataformas para intermediar entre usuarios, el perfeccionamiento de algoritmos que permiten la automatización de procesos, y la clasificación, procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos (Basco *et al* 2018; Brixner *et al* 2019; Galliano 2020).

En segundo lugar, no se revelaría una modificación sustancial del factor clave de producción (Pérez 2010) -comprendido como el insumo o conjunto de insumos capaces de ejercer una influencia determinante en el comportamiento de la estructura de costos relativos dominante en la revolución TIC. Si el bit constituye el factor clave del paradigma TIC, por el momento no podría afirmarse que esté siendo reemplazado -como podría ser a futuro por medio del qubit, unidad de referencia de la computación cuántica-.

¿Por qué es importante el debate respecto a la configuración de un nuevo paradigma o la profundización del actual para los países de América Latina? ¿Se abre una ventana de oportunidad para la región de ser protagonista en caso de estar ante las puertas de una nueva revolución tecnológica? ¿O, por el contrario, se multiplican las limitaciones y obstáculos para romper la dependencia tecnológica estructural respecto a las economías centrales?

Estas interrogantes serán abordadas en las secciones siguientes; se espera que las reflexiones en torno a ellas constituyan un aporte al debate actual y futuro sobre las condiciones para impulsar la I4.0 en la región latinoamericana.

### **3. Iniciativas internacionales para la promoción de la I4.0: ¿Cómo trabajan los países líderes?**

La I4.0 se desenvuelve en el marco de una fase creciente de concentración oligopólica del mercado asociada a la integración sistémica de las TIC en la producción industrial (Brixner *et al* 2019). Un grupo reducido de grandes empresas líderes en el desarrollo TIC (Google, Microsoft, IBM, GE, etc.) tejen redes con otro grupo reducido de grandes empresas del sector industrial (Siemens, Bosch, ABB, Philips, Honda, etc.). En este contexto, países innovadores industriales<sup>2</sup> (Schteingart *et al*, 2019) como Alemania y Estados Unidos ocupan un rol de preponderancia en el desarrollo de la I4.0, en tanto sus sistemas nacionales de innovación disponen de capacidades tecnológicas de vanguardia, y las empresas pioneras en sistemas de integración y convergencia de tecnologías 4.0 en la industria, tienen su origen allí. Pero además, el factor diferencial radica en que estos países “han implementado decisiones públicas y privadas en el diseño de programas y proyectos para reorientar sectores productivos estratégicos y apropiarse de las oportunidades de esta fase industrial” (Casalet 2018: 5).

A diferencia de Estados Unidos y Alemania, China exporta mayoritariamente manufacturas de medio y alto contenido tecnológico (Schteingart *et al*, 2019).<sup>3</sup> En el contexto del alto desarrollo exhibido por el paradigma tecnológico actual, el Estado chino ha desarrollado políticas para transformar la matriz productiva hacia una participación más amplia de la manufactura industrial con alto contenido innovador. La posibilidad de este país de transformarse en un líder del desarrollo de la I4.0 responde a una estrategia con proyección a futuro: la compra de empresas de alta tecnología europeas y estadounidenses con la finalidad de adquirir conocimientos respecto al uso de tecnologías emergentes, el apoyo estatal a clústeres y empresas multinacionales chinas para incrementar su competitividad internacional, el estímulo para la formación de capital humano en el exterior, y el incremento sostenido en la inversión en I+D en áreas de computación e ingeniería, entre otras, son ejemplos de ello (Casalet 2018).

Para ilustrar la relevancia de China en la disputa por liderar el proceso de cambio tecnológico se observa que en 2018 fue el país con mayor solicitud de patentes del mundo:

de las 3.326.300 solicitudes a nivel mundial, 1.542.002 (46,3%) se presentaron en China y 597.141 (17,9%) en Estados Unidos. En ambos casos, se evidencia una especialización en sectores tecnológicos ligados a la tecnologías informáticas (OMPI 2019).

En el Cuadro N° 2 se presentan las principales características puestas en evidencia en los tres países líderes en el desarrollo de la I4.0. A pesar de sus diferencias, se destacan tres aspectos que constituyen los pilares de estas experiencias. En primer lugar, se identifica una fuerte intervención estatal para orientar recursos, implementar políticas públicas de promoción de la I4.0 y definir un marco regulatorio general para la actividad científico-tecnológica e industrial. En segundo lugar, se evidencia una marcada interacción entre actores como grandes empresas, PyMES, universidades, centros de investigación y Estado, con el objetivo de generar redes y un marco estable de cooperación científico-tecnológica en áreas seleccionadas para el desarrollo industrial. Por último, se destaca la implementación de mecanismos de cooperación internacional que incluyen la formación de consorcios entre grandes empresas de alta tecnología, el sector industrial, y las instituciones de ciencia, tecnología e innovación, en sectores vinculados a las tecnologías 4.0.

**Cuadro N°2:** La promoción de la I4.0 en países líderes

Caso / Año	Marco regulatorio / Iniciativas	Lineamientos de la política pública en función de los marcos regulatorios e iniciativas	Orientación general
Alemania 2010	High Tech Strategy (2006)  Plan de Acción para la Estrategia de Alta Tecnología 2020 (2010)  <i>Smart Factory</i> <i>KL Technology</i>  <i>Platform Industry 4.0</i>	Fábrica público-privada de proveedores para la aplicación industrial de TIC. Redes de I+D entre industria y academia. Redes abiertas de transferencia tecnológica. Creación de modelo uniforme de referencia para la I4.0. Instrumentos de cooperación Internacional. Creación de una plataforma de I4.0 entre organizaciones del sector público y privado, liderada por el Estado.	Integración de sistemas ciberfísicos en manufactura y logística, utilización de IoT e incorporación de servicios en procesos industriales con impacto en toda la cadena de valor en el ciclo de vida del producto. Consolidar a Alemania como líder de la producción industrial y como proveedor mundial de soluciones para la I4.0.
EEUU 2014	Programa Nacional de Manufactura Avanzada  <i>Manufacturing USA</i>  <i>American Makes</i>	Red público-privada que aglutina empresas, instituciones de gobierno e institutos de investigación activos en innovación en manufactura. <i>Manufacturing Extension Partnership (MEP)</i> : capacitación y asistencia técnica a fábricas inteligentes en los 50 Estados. Consortios de colaboración entre empresas, agencias estatales, organizaciones sin fines de lucro e instituciones académicas. Aumento de la I+D pública y privada en áreas estratégicas de la I4.0.	Creación de una estructura organizativa de apoyo público-privado para la digitalización de la industria, el fomento de la investigación aplicada y el diseño de nuevas redes institucionales.
China 2015	Plan General de China 2025  <i>Made in China 2025</i>  <i>Nueva Ruta de la Seda Digital</i>	Incremento de la inversión pública y privada en I+D en áreas estratégicas de la I4.0. Patrocinio estatal integral que cubre casi todas las ramas de la industria (prioriza la aeroespacial, fabricación de máquinas para industria y manufactura de automóviles). Política de formación de talentos en el exterior. Apoyo al desarrollo de clústeres y empresas multinacionales con competitividad internacional (Alibaba, Baidu, Tencent, etc.). Colaboración con grandes compañías como ABB, Cisco, IBM, GE. Instrumentos de cooperación internacional.	Creación de grupos con actividades intensivas en conocimiento y cadenas de valor internacional. Fortalecer al sector manufacturero con el objetivo de ser líder en 2050, entre los países industrializados. Incrementar la productividad entre un 25% y 30% por medio de la automatización y digitalización de la producción.

**Fuente:** elaboración propia en base a Artemis Strategic Research Agenda (2016), Digital Transformation Monitor (2017), Plattform Industrie 4.0 (2016), Deloitte (2017), Ezell (2016), Zhang *et al* (2016), Ma H *et al* (2018), Casalet (2018), Erbes *et al* (2019), Castillo *et al* (2017).

Se observa en ese cuadro que los tres países establecieron marcos regulatorios tanto para la actividad científico-tecnológica como para el sector industrial; y planes nacionales con lineamientos concretos respecto a pasos a seguir y objetivos a cumplir.

Sobre la base de esos lineamientos, es posible identificar tres estrategias para el desarrollo de la I4.0. El *modelo alemán* busca mantener el estatus de líder innovador industrial a partir de la especialización en la fabricación de sistemas ciberfísicos aplicados a la industria.

Se puede denominar a esta estrategia como supervivencia de la posición hegemónica, ya que el gobierno buscó desarrollar iniciativas para mantener su liderazgo en la industria manufacturera, en un contexto de fuerte digitalización dominada por grandes plataformas con origen en Estados Unidos (Erbes *et al* 2019). El *modelo estadounidense* busca digitalizar el aparato productivo industrial con la finalidad de transformar al país en un líder innovador industrial, luego del proceso de deslocalización de los procesos productivos ocurrido a partir de la década del setenta (Grossman y Rossi-Hansberg 2008). A pesar de ser líder en la producción de servicios tecnológicos, EEUU ha ido perdiendo liderazgo en la producción manufacturera y pretende recuperar esa posición jerárquica en la economía mundial (Castillo *et al* 2017). Se puede caracterizar a esta estrategia como la búsqueda por retornar a una posición hegemónica en la producción manufacturera. El *modelo chino* busca transformar al país en un líder mundial perteneciente al grupo de los países innovadores industriales, modificar su matriz productiva y el perfil de sus exportaciones. Se puede denominar a esta estrategia como la búsqueda de una posición hegemónica a partir de los mencionados esfuerzos por liderar el desarrollo de las tecnologías digitales, en un marco de “cierto rezago en materia de capacidades tecnológicas en la manufactura, y una estrategia nacional de *catching up* tecnológico” (Erbes *et al* 2019). En todos los casos, el concepto de hegemonía se circunscribe a la disputa por ocupar una posición de jerarquía en las cadenas globales de valor.

Las tres estrategias se enmarcan en una puja entre China y Estados Unidos que no sólo se refiere a una contienda geopolítica que se expresa a través de una guerra comercial, sino que incluye un trasfondo de disputa por el dominio tecnológico, con énfasis en la infraestructura de red clave para el desarrollo de la I4.0 que es el 5G. En este escenario, Alemania enfrenta la particularidad de pertenecer a la Unión Europea, un bloque cada vez más dependiente de Estados Unidos y China respecto al desarrollo de las tecnologías 4.0, y al mismo tiempo de disponer de cierta autonomía que le permite liderar innovaciones en el campo de los sistemas ciberfísicos industriales. En su carácter de líder europeo, probablemente promueva la disputa por los datos industriales para preservar cierto margen de soberanía tecnológica.<sup>4</sup>

#### **4. Un enfoque desde América Latina**

En consonancia con las transformaciones socio-tecnológicas y productivas analizadas anteriormente, el contexto en el que se inscribe la discusión respecto al desarrollo de la I4.0 en América Latina reconoce una multiplicidad de condiciones estructurales que describen el punto de partida en el que se encuentran dichos países.

En primer lugar, se verifica un alto nivel de dependencia tecnológica que se traduce en la necesidad de importar la mayoría de las tecnologías requeridas para el desarrollo tecnológico e industrial, y una inserción dependiente en las cadenas globales de valor (Castillo *et al*

2017).<sup>5</sup> En paralelo, esta dependencia bloquea las posibilidades de generar capacidades locales para el desarrollo: “lo que estructura a las economías de la región, más que el hecho de ser primario-exportadoras, es quedar relegadas a un patrón secundario/terciario-importador de bienes industriales y servicios de alta intensidad innovativa” que tenderá a incrementar las brechas tecno-cognitivas entre países (Ramírez Gallegos y Sztulwark 2018: 31).

En segundo lugar, se observa un atraso persistente en el desarrollo de capacidades tecnológicas y organizacionales para la adopción de TIC en el entramado productivo en general, y en el sector industrial en particular, que incrementa la ya existente brecha de productividad entre las economías desarrolladas y emergentes (Brixner *et al* 2019).

En tercer lugar, persiste una fuerte debilidad de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) de los países latinoamericanos, caracterizada por el déficit de transferencia de tecnología entre los sectores de ciencia y tecnología (CyT) y los aparatos productivos, y la falta de sinergias generadas entre los diversos actores (Casas y Luna 2011; Arocena y Sutz 2014).

Por último, un déficit generalizado en la infraestructura tecnológica y la conectividad que se ve plasmado en una cobertura de redes 4G menor al 35%, velocidad de la banda de ancha menor a 300 Kbps, velocidad de descarga por debajo de los 50 Mbps, un espectro asignado a servicios móviles en promedio de 365 MHz (la mitad que los países desarrollados), y una muy baja densidad de sensores y robots por debajo del promedio mundial, que alcanza 66 robots por 10.000 trabajadores manufactureros (Castillo *et al* 2017: 561).

Estos aspectos, que definen el punto de partida para la I4.0 en América Latina, se encuentran condicionados por tres procesos en desarrollo que afectan el funcionamiento de la economía mundial. Por un lado, una tendencia global a la relocalización de las cadenas productivas a partir de la erosión de las clásicas ventajas comparativas establecidas sobre la base de la oferta de mano de obra barata, y un aumento de la importancia de la dotación local de factores tales como el capital humano, la infraestructura tecnológica, el costo energético, entre otros factores (Basco *et al* 2018). Este proceso conduce a que algunas empresas decidan relocalizar su producción, o ciertas actividades de sus procesos productivos, en el país o región de origen (Gray *et al* 2013).

Por otro lado, un proceso de descentralización de la producción bajo el modelo de manufactura distribuida que altera la composición tradicional de las cadenas globales de valor. Se trata de producir en proximidad al cliente y de forma personalizada. Basco *et al* (2018: 17) señalan que “se acorta la distancia entre el fabricante y el consumidor (...) se reducen intermediarios y se minimiza la posibilidad de crear valor mediante acumulación de inventarios/stocks”. A la elaboración de productos manufacturados, se le añade la posibilidad de vender servicios y configurar de esta forma un producto-plataforma.

Por último, dado que se requieren nuevas habilidades para la I4.0, se ampliarían las brechas de conocimiento entre las economías centrales y periféricas. Los sistemas de educación y los de ciencia, tecnología e innovación, cobran un rol central a la hora de generar capacidades tecnológicas aplicadas a la industria. La histórica dicotomía entre centro y periferia se afianza sobre la base de la formación de capital humano capaz de alimentar el proceso de digitalización de la industria. Las nuevas habilidades requeridas son consideradas híbridas (blandas y duras) y multidisciplinarias. Se trata de conocimientos en matemática, ingeniería, informática, electrónica y el análisis de datos, pero también habilidades blandas como el pensamiento crítico y la creatividad (Basco *et al* 2018).

#### *4.1. Características y trayectorias de los países potencialmente líderes en el desarrollo de la I4.0 en América Latina*

De acuerdo a Sztulwark (2019) en las últimas décadas la lógica estructural del capitalismo experimentó ciertas transformaciones: las diferencias de especialización sectorial no desaparecieron pero fueron atravesadas por una *forma de cadena* que introdujo un corte al interior de los distintos sectores, a partir de distinguir entre países que realizan actividades de creación de conocimiento (innovación) y países que lo reproducen (producción). Bajo esta lógica, el cambio estructural consiste en “un cambio de posición en la estructura en el sentido de A (adoptante) —> D (desarrollador) en sectores de creciente potencial de acumulación” (Sztulwark 2019:17).

En relación con la I4.0, las principales economías del mundo se encuentran desplegando iniciativas tanto para desarrollar como para incorporar tecnologías 4.0 en los procesos productivos, como se observó en la sección anterior. En este esquema, para cambiar su posición en la estructura económica, los países latinoamericanos deberían aspirar a transformarse primero en adoptantes y luego en desarrolladores de dichas tecnologías. De lo contrario es probable que la brecha tienda a expandirse.

Si bien las transformaciones en el paradigma tecnoeconómico permitirían la inserción de ciertos sectores y empresas de países periféricos en los mercados mundiales, la posibilidad de capitalizar dicha oportunidad dependería de las capacidades industriales y tecnológicas previamente construidas (Gutman y Robert 2018; Brixner *et al* 2019). Por ello, quienes cuenten con mayores capacidades serán los que se hallen en mejores condiciones para desarrollar, producir e incorporar las tecnologías 4.0.

Siguiendo a Sztulwark (2019), el proceso de valorización tiende a producirse mucho antes que en la esfera de la reproducción de mercancías estandarizadas, y se desplaza hacia la creación de nuevos conocimientos. Al mismo tiempo, dado que en la actualidad se registra un proceso de desconcentración de la producción que convive con uno de centralización del comando, la entrada de países periféricos a la etapa de producción, desprovista de su

participación en la etapa de concepción de nuevas técnicas productivas y diseño de nuevos productos, no implica una desconcentración del poder dentro de las cadenas globales.

En este complejo escenario es preciso preguntarse: ¿Cuáles son los desafíos de los países latinoamericanos para adoptar los nuevos conocimientos y tecnologías que componen el universo 4.0? ¿Qué países son los que cuentan con mayores posibilidades de llevar esto a cabo?

En el presente trabajo se considera que México, Argentina y Brasil son los que cuentan con mayor potencial para desarrollar la I4.0 por al menos cuatro razones:

- Constituyen las economías con el PBI más elevado de la región. En 2018, el de Brasil fue u\$s 1,869 billones, el de México u\$s 1,22 billones y el de Argentina u\$s 519 mil millones de USD. Las tres economías representaron el 62% del total regional (Banco Mundial, 2020).
- Son los tres países con mayor valor agregado del sector industrial en la región. En 2018, en México fue de u\$s 377 mil millones, en Brasil u\$s 344 mil millones de USD y en Argentina u\$s 119 mil millones. El valor agregado de la industria de los tres países seleccionados representa el 55% del total regional (Banco Mundial, 2020).
- Cuentan con un porcentaje mayor de exportaciones de media-alta tecnología y tienen mayores capacidades tecnológicas (medida en gasto en I+D como porcentaje del PBI y cantidad de patentes per cápita) con relación al resto de los países de la región (Schteingart *et al* 2019).
- A pesar de exhibir bajos niveles de la implementación de la I4.0, cada uno de los países evidencia un recorrido, aunque todavía incipiente y en algunos casos incierto, en el diseño de políticas públicas para impulsarla.<sup>6</sup>

A partir de la revisión de la literatura, es posible identificar una serie de características comunes respecto a las potencialidades y limitaciones para el desarrollo de la I4.0 en los países seleccionados (Cuadro N° 3). En primer lugar, entre los nichos sectoriales con potencialidades para impulsar su desarrollo, sobresale el sector automotriz, agropecuario, químico y aeroespacial (Brixner *et al*, 2019). También se destaca la presencia de grandes empresas multinacionales con capacidades de incorporar las tecnologías 4.0. Albrieu *et*

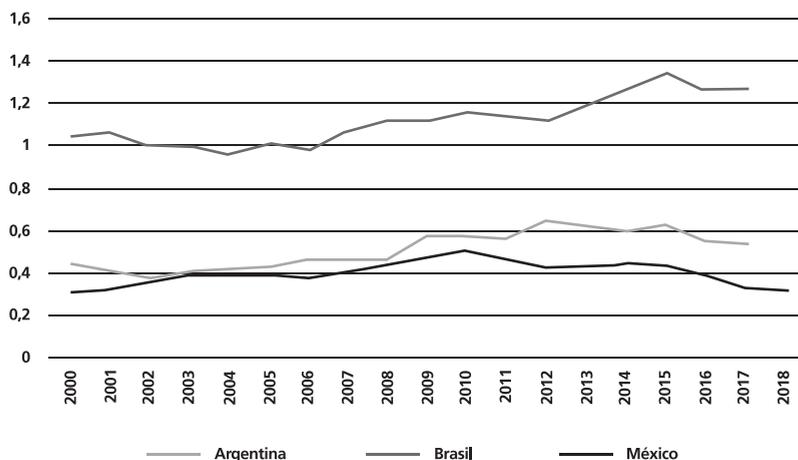
al (2019), al analizar el grado de penetración de las tecnologías 4.0 en las empresas manufacturera, sostienen que tanto en Argentina como en Brasil, las grandes firmas son las que logran incorporar tecnologías de tercera generación y en algunos casos de cuarta generación. Además, se caracterizan por disponer de un equipamiento apto para hacer frente al cambio tecnológico y capacidades robustas para soportar las inestabilidades de la economía tanto doméstica como internacional. Constituyen mayoritariamente empresas exportadoras que integran distintas ramas de la industria (textil, alimentos procesados, maquinaria agrícola, siderurgia, etc.) e invierten mayor capital en tecnología e investigación y desarrollo que las firmas de menor tamaño.

Con relación a las limitaciones, también se identifican problemáticas compartidas entre los países de la región, como por ejemplo un déficit general de capital humano con habilidades y conocimientos necesarios para la digitalización de la industria, y una infraestructura y conectividad defectuosa (Castillo *et al* 2017; Brixner *et al*, 2019). En el caso argentino, se agrega el contexto macroeconómico que opera como un limitante específico, y se relaciona con tres factores asociados a la política económica implementada entre 2018 y 2019. En primer lugar, el endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bonistas privados que impide acceder al crédito externo y obliga a reestructurar la deuda para salir del default. En segundo lugar, la inestabilidad cambiaria producto de las desregulación financiera y sus efectos sobre los costos de producción. Por último, las altas tasas de interés que dificultan el acceso al financiamiento para la inversión productiva. Estas deficiencias macroeconómicas constituyen un obstáculo concreto al desarrollo de la I4.0 en tanto impactan de forma negativa en el nivel de actividad económica y las posibilidades de crecimiento de las empresas industriales que demandan bienes y servicios tecnológicos, con énfasis en las PyMES.

En relación con las capacidades científico-tecnológicas, si se consideran indicadores básicos como el gasto en I+D en función del PBI (Gráfico N° 1), la cantidad de patentes solicitadas por residentes (Gráfico N° 2), y la cantidad de investigadores dedicados a actividades de I+D por millón de habitantes (Gráfico N° 3), se observa que son los tres países con mejor desempeño regional (Banco Mundial, 2020). Brasil es el que evidencia mayores capacidades científico-tecnológicas, en tanto exhibe un mejor desempeño en dos de los tres indicadores seleccionados; mientras que Argentina lidera la cantidad de investigadores dedicados a actividades de I+D por millón de habitantes, y se encuentra por encima de México en función del gasto en I+D, rubros en los que éste último muestra un desempeño incluso inferior a otros países latinoamericanos.

Las cifras alcanzadas los ubican muy por debajo de los países líderes: con relación al gasto en I+D como porcentaje del PBI, mientras que en 2017, en Brasil fue 1,27%, en Argentina 0,54% y en México 0,33%; en Alemania fue 3,03%, en Estados Unidos 2,81%, y en China 2,14% (Banco Mundial, 2020).

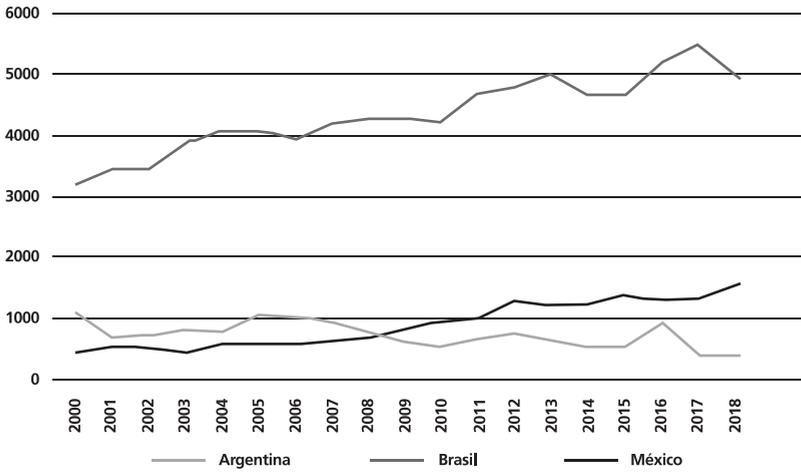
**Gráfico N°1:** Gasto en I+D en función del PBI (en %)



**Fuente:** elaboración propia en base a Banco Mundial (2020)

En lo que refiere a la solicitud de patentes por residentes, en 2017, en Brasil se solicitaron 5.480, en México 1.334 y en Argentina 393 (Banco Mundial, 2020). Como se observó en la sección 3, estas cifras los ubican a una distancia muy considerable respecto a los países líderes. Al analizar las tendencias, mientras que en Brasil y México la solicitud de patentes por residentes se incrementó de manera sostenida a partir del 2000, en Argentina se observa una caída entre 2005 y 2010, y un descenso entre 2016 y 2017, lo que indica una fluctuación más alta que el resto.

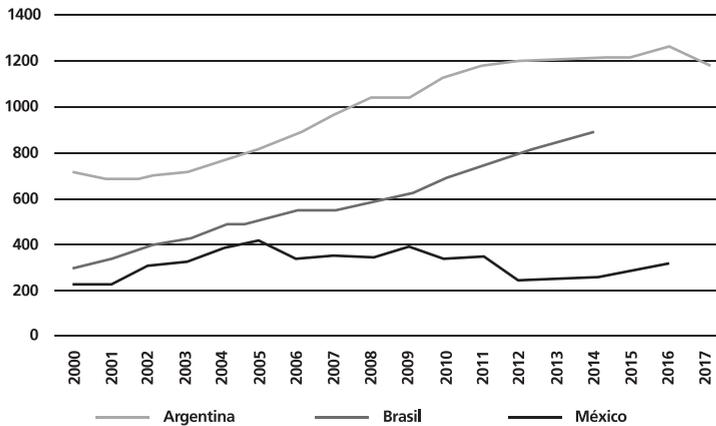
**Gráfico N°2:** Solicitudes de patentes por residentes



**Fuente:** elaboración propia en base a Banco Mundial (2020)

Por último, con relación a los investigadores dedicados a actividades de I+D por millón de habitantes, Argentina contó, en 2017, con 1192, Brasil, en 2014, con 888 y México, en 2013, con 252; mientras que Alemania contó, en 2017, con 5.003; Estados Unidos, en 2016, con 4.245; y China, en 2017, con 1.225 (Banco Mundial, 2020).

**Gráfico N°3:** Investigadores dedicados a I+D (por millón de personas)



**Fuente:** elaboración propia en base a Banco Mundial (2020)

Los datos expuestos reflejan un incremento en las capacidades científico-tecnológicas por parte de Brasil entre el 2000 y el 2015, con una desaceleración y cierto estancamiento a partir de 2015 y con una caída más pronunciada a partir de 2017 en el caso de las patentes por residentes. En el caso de Argentina, se registra un crecimiento sostenido de la inversión en I+D como porcentaje del PBI y en la cantidad de investigadores por millón de habitantes entre los años 2003 y 2015, lo que revela un fortalecimiento significativo del sistema de CyT durante este periodo, y un proceso de estancamiento y debilitamiento posterior al 2015. En el campo de las patentes por residentes, sin embargo, se advierte una merma entre 2005 y 2010, con fluctuaciones ascendentes y descendentes entre el 2010 y el 2018. Por el lado de México, tanto la inversión en I+D como porcentaje del PBI, como la cantidad de investigadores por millón de habitantes, señalan una marcada fluctuación con una tendencia decreciente, lo que podría indicar un deterioro general del sistema de CyT, con énfasis en el periodo que va de 2006 a 2012. En el caso de las patentes por residentes, se observa un crecimiento lento pero sostenido desde el año 2003 hasta el 2018. Este ritmo ascendente le permitió superar a Argentina en 2009 y parece mostrar una tendencia más pronunciada de crecimiento a partir del 2012.

A partir del análisis de estos indicadores, se puede señalar que tanto Brasil como Argentina lograron fortalecer el sistema de CyT entre los años 2003 y 2015, a diferencia de México que registró un nivel de volatilidad más alto, con periodos de claro descenso en el financiamiento del sistema científico. Si bien el fortalecimiento de las capacidades científico-tecnológicas no determina necesariamente la evolución de las políticas de promoción de la I4.0, es probable que condicione la formación de capital humano necesario para su desarrollo.

Por otra parte los tres países, a pesar de tener ciertas similitudes en su matriz productiva y capacidades científico-tecnológicas, ocupan posiciones diferentes en la división internacional del trabajo.<sup>7</sup> Según Schteingart *et al* (2019), México forma parte del grupo de países *ensambladores* en tanto cuenta con capacidades tecnológicas bajas, pero exporta manufacturas de media-alta tecnología. De acuerdo con dicha clasificación, Brasil se encuentra en una posición intermedia entre el grupo de países ensambladores y países no innovadores primarizados. Esto quiere decir que su canasta exportable está compuesta mayoritariamente por manufacturas de bajo contenido tecnológico y productos primarios, pero dispone de una capacidad tecnológica media. Argentina forma parte de los países no innovadores primarizados, lo que implica que dispone de una baja capacidad tecnológica y exporta mayoritariamente productos primarios, derivados de recursos naturales y manufacturas de baja tecnología.

**Cuadro N°3:** Países potencialmente líderes en el desarrollo de la I4.0 en AL

País	Nichos sectoriales	Potencial de implementación	Limitaciones	Capacidades científico-tecnológicas (último año disponible)	Tipo de inserción en la división internacional del trabajo
México	-Automotriz -Aeroespacial -Biotecnología	Clústeres tecnológicos locales	-Déficit de personal especializado - Déficit de infraestructura y conectividad	-Gasto en I+D/PBI: 0,49% -Solicitud de patentes por residentes: 1.310 -Investigadores por millón de habitantes: 252 (2013)	Ensamblador
Brasil	-Aeroespacial -Automotriz, -Alimento -Agropecuaria -Químicos	Firmas locales especializadas en servicios tecnológicos y startups	-Déficit de personal especializado - Déficit de infraestructura y conectividad	-Gasto en I+D/PBI: 1,27% -Solicitud de patentes por residentes: 5.200 -Investigadores por millón de habitantes: 888 (2014)	Intermedio
Argentina	-Automotriz -Alimentos -Maquinaria agrícola -Químicos -Petroquímico -Energía	Pymes locales con capacidad de desarrollar baja/media complejidad tecnológica	-Déficit de personal especializado - Déficit de infraestructura y conectividad -Contexto macroeconómico	-Gasto en I+D/PBI: 0,53% -Solicitud de patentes por residentes: 884 -Investigadores por millón de habitantes: 1.192 (2017)	No innovador primarizado

**Fuente:** Elaboración propia en base a Brixner, *et al.* (2019), Schteingart, *et al.* (2019), Castillo, *et al* (2017) y Banco Mundial (2020).

El Cuadro N° 3 presenta una síntesis de las principales características de los tres países seleccionados con relación a sus limitaciones y potencialidades para el desarrollo de la I4.0 en la región.

#### 4.2. Políticas públicas para la promoción de la Industria 4.0 en América Latina: ¿hacia un modelo latinoamericano?

Además de las diferencias y similitudes entre estos tres países en relación con su perfil productivo, sus capacidades tecnológicas y la posición que ocupan en la división internacional del trabajo, en la presente sección se analizan las iniciativas públicas destinadas a desarrollar la I4.0.

Como se señala al inicio de la sección anterior, el tema de la I4.0 ingresa en los últimos años a las agendas de gobierno de México, Argentina y Brasil y –aunque con avances todavía modestos– se inicia un camino de diagnóstico y diseño de políticas para su promoción (Cuadro N° 4).

México constituye el primer país de América Latina en diseñar una estrategia para el desarrollo de la I4.0 (Basco *et al.*, 2018). En 2016 lanzó la iniciativa denominada *Crafting the future: a roadmap for industry 4.0 in México*, que surgió a partir de un proceso liderado por el Ministerio de Economía de la Nación en articulación con actores del sector privado y la academia, y representó el inicio de una estrategia consensuada para la transformación digital

de la industria mexicana. El documento analiza las capacidades locales con relación a los recursos humanos e infraestructurales del país para avanzar en un camino de convergencia entre la industria manufacturera y las tecnologías 4.0 (Secretaría de Economía, 2016). La estrategia se estructura sobre la base de tres lineamientos: a) desarrollar clústeres tecnológicos que promuevan la especialización de las diferentes regiones del país; b) convertirse en un líder regional en el desarrollo de Internet de las Cosas (IoT), una de las tecnologías clave para la tecnificación de la industria manufacturera; c) incrementar la complejidad de su economía, para lo que se plantea establecer redes de colaboración entre el sector público, privado y académico, vincular la oferta y la demanda de bienes y servicios de la I4.0, entre otras acciones (Basco *et al* 2018; Secretaría de Economía 2016; Calatayud y Katz 2019).

Esta estrategia se enmarca en el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT), que a partir de su fusión con el Programa Fondos para Impulsar la Innovación, dieron lugar al Programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación (PROSOFT) 4.0. La finalidad del instrumento es estimular el desarrollo de procesos innovadores en sectores prioritarios, fomentar el desarrollo tecnológico y la adopción de tecnologías que promuevan la generación y transferencia de conocimientos, promover la generación de capital humano especializado, y fomentar la implementación de las tecnologías 4.0 para la innovación en procesos y productos, y la digitalización de servicios (Diario Oficial, 2019). Para cumplir con estos objetivos, el Estado destina fondos no reembolsables que deben ser utilizados para la ejecución de proyectos presentados por los beneficiarios (sean empresas grandes o medianas, instituciones académicas o instituciones gubernamentales).

La estrategia mexicana cuenta con un modelo de gobernanza que incluye múltiples actores, coordinados por un Consejo Consultivo de Industria 4.0, un órgano multi-sectorial cuya función es la definición de objetivos y responsables, y tomar decisiones sobre las acciones a ejecutar para desarrollar la I4.0 en el país. Cuenta con ocho mesas de trabajo temáticas: ciberseguridad, infraestructura, alineación de política pública, automatización inteligente, educación y adopción tecnológica, costos de transición, financiamiento, y comercio electrónico (Secretaría de Economía, 2018).

Uno de los elementos destacados de la política mexicana es la creación de Centros de Innovación Industrial (CII), que consisten en espacios semi-públicos que tienen como objetivo la formación, especialización y certificación de capital humano, y la oferta de servicios especializados (Secretaría de Economía, 2019). Esta política busca generar sinergias entre empresas de un mismo sector o industria, y fomentar la transferencia de conocimientos. Para ello se crean infraestructuras semi-públicas autofinanciables que impulsan el desarrollo de proveedores, la consolidación de clústeres industriales, las cadenas de valor, el desarrollo de capital humano y las competencias de especialización para adoptar tecnologías tendientes a incrementar la productividad (Diario Oficial, 2019a). Entre 2016 y 2019 se financiaron 44 CII distribuidos en todo el territorio

mexicano, que se especializan en distintos sectores: automotriz, TIC, aeroespacial, I4.0, IA, ciberseguridad, ciencia de datos, realidad aumentada, manufactura, entre otros.<sup>8</sup>

En Argentina se lanzó en 2019 el Plan Industria Argentina 4.0 que busca promover las capacidades tecnológicas de las empresas por medio de la incorporación de tecnologías emergentes (uso de Big Data, IA, Impresión 3D, entre otras). Si bien todavía no se registran avances significativos, el Plan establece la creación de un Comité Ejecutivo 4.0 y un Consejo Asesor Industria 4.0 con el objetivo de elaborar un plan de trabajo y fortalecer redes institucionales de apoyo tecnológico.<sup>9</sup> Otras iniciativas orientadas a promover la innovación tecnológica en PyMES industriales fueron desarrolladas por la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas y Desarrollo Regional (SEPYME) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que ofrecen servicios de acompañamiento referidos a la capacitación y sensibilización de conceptos vinculados a la I4.0, asesoramiento técnico para la transformación digital, y subsidios para I+D+i para el desarrollo de nuevos productos y/o soluciones tecnológicas para el desarrollo digital, entre otros. Se trata de apoyo no sólo dirigido a las PyMES, sino también a cámaras empresarias y entidades del sector público.<sup>10</sup> Se pueden mencionar algunos avances en el campo de la impresión 3D, un sector de la I4.0 que creció de forma significativa a partir del 2017 en el área de servicios de diseño, industria y salud (INTI 2019).

Como dato saliente de las políticas argentinas se observa la sanción de Ley N° 27.506 de 2020 que establece un Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. Este instrumento, que reemplaza a la Ley del Software sancionada en 2004, incorpora nuevas actividades productivas al régimen de promoción, entre las que se encuentran los bienes y servicios orientados a la automatización y la producción que incluyan tecnologías de la I4.0. La orientación es otorgar beneficios fiscales a las empresas, de modo tal que encuentren incentivos para desarrollar actividades de I+D, realicen mejoras en la calidad de sus productos o servicios, capaciten a sus empleados y exporten. Además incorpora incentivos adicionales para la contratación de mujeres, personas con discapacidad, profesionales con posgrado en carreras de ingeniería, entre otros; y se plantea crear un Consejo Consultivo que se encargará de evaluar que los beneficiarios cumplan los requerimientos establecidos. Finalmente, se incluye la creación del Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento (FONPEC) dirigido a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas con la finalidad de financiar actividades de capacitación y formación, apoyar inversiones productivas, financiar capital de trabajo, y fomentar la inserción comercial internacional de las empresas.

Por último, en Brasil la estrategia nacional de desarrollo de la I4.0 se centra en cuatro líneas de acción que incluyen a cinco entidades de gobierno: los Ministerios de Industria, Comercio y Servicios, Economía, Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicación, Hacienda y al Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), un actor central en las políticas de desarrollo económico a lo largo de la historia. En primer lugar, se destaca la inversión en I+D en tecnologías 4.0 con énfasis en IoT, a través de líneas de financiamiento para la

investigación y subsidios para *startups* abocadas al desarrollo digital. En este caso, el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicación (MCTIC) implementa programas como Profuturo, la Estrategia Brasileña para la Transformación Digital, el Plan Nacional de IoT y la creación del FINEP.<sup>11</sup> Una segunda línea de acción refiere a la alianza público-privada entre asociaciones empresariales, confederaciones, cámaras industriales, sindicatos, y el gobierno federal a través del Ministerio de Industria, Comercio y Servicios orientada a diseñar un Programa Nacional de Industria 4.0. La Agenda Brasileira para la Industria 4.0 constituye hasta el momento su avance más relevante.<sup>12</sup> En tercer lugar, se identifican líneas de financiamiento específico para la adopción de tecnologías 4.0 en la industria, con énfasis en proyectos de innovación para el sector PyME a través del BNDES. Se trata de apoyo financiero para adquirir equipamiento y/o invertir en I+D. Por último, se destacan los incentivos específicos sectoriales, como el Programa Ruta 2030 orientado a la adopción intensiva de tecnologías 4.0 en el sector automotriz mediante facilidades impositivas y una mejora de la infraestructura de telecomunicaciones (Calatayud y Katz, 2019).

En el año 2019 se creó la Cámara Brasileña de Industria 4.0 que aglutina a la Confederación Nacional de Industria (CNI) y a otras asociaciones y federaciones de empresas industriales del país, al Sindicato Nacional de las Empresas de Telefonía y de Servicios Móvil Celular y Personal (SindiTelebrasil), la Asociación Brasileña de Internet Industrial (ABII) y en su directorio participa el MCTIC y el Ministerio de Economía (ME), además del BNDES. El plan de acción 2019-2022 incluye cuatro ejes asociados a detectar nichos con mayor potencial de desarrollo tecnológico dentro de la industria, avanzar en la formación de capital humano en habilidades de la I4.0, impulsar las cadenas de valor de la industria 4.0 con énfasis en la participación de las PyMES en los distintos encadenamientos productivos, y actualizar y mejorar la regulación, normalización técnica e infraestructura tecnológica (MCTIC, 2019).

La experiencia mexicana pone en evidencia a búsqueda por impulsar desde el Estado, en articulación con actores académicos y empresarios, una estrategia destinada a la transformación digital de la industria y el desarrollo de capacidades para desarrollar tecnologías 4.0 en el país. En consonancia con las iniciativas desarrolladas por los tres países líderes, se observa un esfuerzo por vincular a los actores del sistema de CyT con las empresas, con el objetivo de promover el desarrollo de clústeres, y el desarrollo de capital humano especializado.

En Argentina, como rasgo general se observa una falta de estímulos para la vinculación de los actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación, y con otros sectores productivos. Por el contrario, el principal estímulo para promover las actividades intensivas en conocimiento seleccionadas es aliviar la carga fiscal; lo que lo diferencia de la experiencia internacional donde se registran esfuerzos por articular a los actores que componen los sistemas de innovación (Erbes *et al* 2019).

En el caso de Brasil, una de las principales limitaciones de las políticas se encuentran asociadas a la dificultad de coordinar y complementar instrumentos de política pública diferentes (subsidios, elaboración de una agenda de trabajo, cooperación pública-privada, créditos, etc.) que incluyen diversos actores sociales como: organismos públicos, asociaciones empresarias, sindicatos, cámaras industriales, entre otros. Esta situación conduce a la falta de claridad respecto a qué entidad estatal es la responsable de la política de I4.0 en el país, la duplicación de esfuerzos e iniciativas que podrían estar integradas en una sola propuesta, e incluso a la competencia entre programas, lo cual dilapida recursos, genera conflictos interministeriales y desorienta al sector privado (Calatayud y Katz 2019).

Del análisis de las políticas públicas en los tres países se desprende que comparten un diagnóstico general asociado al déficit de incorporación de tecnologías 4.0 al sistema productivo, escasez de capital humano especializado en áreas como Big Data e IoT, y un desequilibrio en la distribución de capacidades tecnológicas a nivel territorial. A raíz de este diagnóstico, se identifican ciertos rasgos comunes en los instrumentos propuestos, como los estímulos otorgados para la innovación mediante exenciones impositivas y/o líneas de financiamiento en sectores estratégicos.

A partir del recorrido propuesto, se observa que México orienta su estrategia hacia la conformación de redes multiactorales por medio del estímulo a clústeres tecnológicos en áreas asociadas a la I4.0 en distintas regiones del país. Asimismo, prioriza fuertemente la especialización de capital humano en áreas prioritarias. Su objetivo es constituirse en un líder regional en el campo de la I4.0, tanto en su desarrollo como su adopción en la industria. En Argentina el Plan Nacional Industria Argentina 4.0 se orienta a la digitalización e informatización de la producción. Sin embargo, como se señaló anteriormente, este plan no registra avances significativos, y el instrumento que está siendo tratado en el Congreso de la Nación se focaliza en otorgar exenciones impositivas a las empresas productoras de tecnologías 4.0, pero no establece incentivos hacia la conformación de redes como muestra la experiencia internacional. En el caso de Brasil, recién en el 2019 se avanzó con la conformación de una alianza público-privada de carácter federal para dinamizar la agenda de transformación digital de la industria y se creó la Cámara Brasileña para la Industria 4.0 que agrupa a los actores involucrados en las políticas de desarrollo de la I4.0. Por otro lado, en 2019 también se aprobó la creación del Plan Nacional de IoT como parte de la Estrategia Brasileña de Transformación Digital que se encuentra orientado a financiar y promover el desarrollo de *startups* abocadas al desarrollo de soluciones tecnológicas en el rubro de IoT. Los avances son modestos dada la coyuntura actual de la pandemia del COVID-19 que afecta de forma notoria la actividad industrial y la implementación de políticas públicas para el desarrollo productivo.

**Cuadro N°4:** El desarrollo de la I4.0 en México, Argentina y Brasil

Pais Año	Principales iniciativas	Orientación general	Acciones
México 2016	Mapa de ruta Industria 4.0 PROSOFT e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformar a México en líder regional en soluciones digitales y Big Data.</li> <li>- Fomentar el desarrollo tecnológico y la adopción de tecnologías que promuevan la generación y transferencia de conocimientos.</li> <li>- Promover la generación de capital humano especializado.</li> <li>- Promoción de <i>clústers</i> sobre las capacidades territoriales existentes.</li> <li>- Formación de redes de innovación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Consejo Consultivo de Industria 4.0.</li> <li>- Financiamiento de proyectos mediante aportes no reembolsables.</li> <li>- Creación y fortalecimiento de Centros de Innovación Industrial.</li> </ul>
Argentina 2019	Plan Nacional Industria Argentina 4.0 (Resolución Conjunta 1/2019 - RESFC-2019-APN-MPYT) Régimen de Economía del Conocimiento (Ley 27.506)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorecer la competitividad de la industria nacional mediante la incorporación de tecnologías digitales.</li> <li>- Beneficios impositivos y acceso a crédito fiscal para empresas del rubro I4.0.</li> <li>- Instrumentos de política pública para incrementar el empleo en la industria 4.0.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Consejo Asesor Industria 4.0</li> <li>- Creación del Comité Ejecutivo 4.0.</li> <li>- Plataforma digital Industria Argentina 4.0.</li> <li>- Creación de la Dirección de la Industria 4.0 (INTI)</li> <li>- Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento</li> </ul>
Brasil 2019	Agenda Brasileña para la Industria 4.0 Estrategia Brasileña para la Transformación Digital Plan Nacional de IoT Programa Ruta 2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de la I4.0 en el marco de una estrategia nacional de innovación.</li> <li>- Alianza público-privada para el desarrollo de la I4.0.</li> <li>- Adopción de tecnologías 4.0 en sectores productivos con potencial de desarrollo.</li> <li>- Promoción de la innovación tecnológica en el sector PyME industrial.</li> <li>- Financiamiento a <i>startups</i> de tecnología.</li> <li>- Mejora de la infraestructura de telecomunicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cámara Brasileña de Industria 4.0</li> <li>- Creación del Fondo de Promoción de la Investigación y financiamiento de <i>startups</i> en tecnologías 4.0 (FINEP)</li> <li>- Créditos para equipamiento e I+D para Pymes industriales a través del BNDES</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 5. Reflexiones finales

Sobre la base de las limitaciones registradas en los países potencialmente líderes de la I4.0 en América Latina, como la baja digitalización de su estructura industrial, las bajas capacidades científico-tecnológicas, y el déficit generalizado respecto a la formación de capital humano, se identifican cuatro grandes desafíos que permitirían delinear un modelo latinoamericano de I4.0. Como se desprende del análisis anterior, si bien los tres países comparten un diagnóstico similar respecto a las limitaciones y desafíos existentes, el incipiente desarrollo de las políticas públicas y sus enfoques divergentes, no permiten dar cuenta todavía de la existencia de un modelo latinoamericano.

En primer lugar, el desafío de las políticas diferenciadas: supone definir áreas específicas para el desarrollo científico-tecnológico que no se lleven a cabo bajo un modelo de derrame de capacidades tecnológicas que atente contra las posibilidades de cambio estructural en la matriz productiva. La transversalidad entre sectores de la economía y la convergencia en la aplicación productiva de las tecnologías 4.0 requiere esfuerzos estatales que consideren al conjunto de los actores socio-productivos. Albrieu *et al* (2019)

identifican que las principales limitaciones de las empresas medianas o pequeñas de Argentina para poder escalar hacia un uso intensivo de tecnologías digitales refiere a la falta de financiamiento, la cultura organizacional de las empresas, el desconocimiento de estas tecnologías, y un déficit muy pronunciado en la inversión en investigación y desarrollo y capital fijo. Sin embargo, existe un grupo muy reducido de firmas que se encuentra en una posición mucho más cercana al cambio tecnológico propio de la I4.0. Se trata de las empresas más grandes, con un fuerte perfil exportador, que invierten en tecnología aplicada a los procesos productivos, en I+D y contratan servicios de tecnología digital provistos por grandes compañías. En la medida que la agenda de política pública comprenda las diferentes necesidades del sector productivo, se torna más factible que el proceso de digitalización opere de forma transversal en los distintos sectores de la economía e incluya la heterogeneidad de las unidades productivas.

En segundo lugar, el desafío de la institucionalización: refiere a la formulación de planes nacionales de promoción de la I4.0 que articulen instrumentos heterogéneos consensuados con múltiples actores: incubadoras de *startups*, subsidios en I+D, fortalecimiento del sector de CyT, formación de clústeres y entornos innovadores, inyección de la demanda para sectores tecnológicos estratégicos (economía del espacio, energías renovables, etc.), conformación de redes de colaboración público-privadas, implementación de proyectos de cooperación internacional, entre otras. La formación de organismos estatales dotados de financiamiento y abocados a la coordinación de las distintas herramientas, y la interacción entre diversos actores (gobiernos locales, universidades y/o centros de investigación, empresas, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil) podría constituir un factor de aliento para garantizar la sostenibilidad de las estrategias de desarrollo tecnológico y productivo. Se trata también de impulsar instrumentos que atiendan tanto a la oferta de la Industria 4.0 –programas de investigación, fortalecimiento de la industria proveedora nacional, fondos semillas, capitales de riesgo, líneas de financiamiento, facilidades para la creación de empresas, entre otros– como a la demanda –crédito tributario a la innovación, financiamiento para equipamiento e infraestructura tecnológica, programa de compras públicas, centros de extensión tecnológica, entre otras herramientas– (Castillo *et al*, 2017).<sup>13</sup> Si bien algunas de las políticas analizadas dan cuenta de este abordaje, es preciso avanzar en mayores niveles de institucionalización de modo que puedan ser instrumentos que se sostengan en el tiempo.

En tercer lugar, el desafío de la transferencia de conocimiento: implica reforzar el vínculo entre industria y universidad para que el conocimiento generado en la academia pueda contribuir a mejorar los procesos productivos, e integrándola en procesos de desarrollo mediante la interacción entre empresas y gobiernos a través de la creación de conocimiento, el desarrollo de tecnología y la formación de personas (Codner 2017). Si bien las universidades pueden operar en contextos de bajo desarrollo industrial, con poca absorción de los resultados de la investigación, existe el desafío de avanzar en una mayor vinculación mediante la generación

de agendas complementarias con los entramados productivos locales para nutrirlos de capacidades de absorción de conocimiento generado por los grupos locales (Codner *et al* 2012), reconociendo que “los problemas locales pueden ser resueltos con soluciones locales” (Codner 2017: 56). El fenómeno de conocimiento encapsulado identificado por Feldman (2018), que refiere a las dificultades para transferir conocimiento del sector de CyT al sector productivo –observado en el caso específico del sector del software y los servicios informáticos (SSI) – se encuentra asociado a la falta de confianza técnica (Casas y Luna 2011), la tensión y desencuentro entre una racionalidad mercantil (maximización de la ganancia) y la racionalidad científica (producción de conocimiento); y lo que Di Meglio (2018) denomina dimensión organizacional, vinculada a las deficiencias institucionales internas de las universidades (falta de dirección y liderazgo por parte de directivos, déficit o falta de capacitación de las áreas encargadas de la vinculación tecnológica, y una baja propensión a la innovación en los métodos y estrategias de interacción con el sector productivo) constituyen algunos obstáculos recurrentes en los sistemas de ciencia y tecnología de América Latina (Casas 2001; Arocena y Sutz 2014; Romero Muñoz, 2008; Saavedra García 2009).

El desarrollo de estos vínculos a través de la participación activa del Estado alimentaría la conformación de entornos innovadores en distintas regiones de los territorios nacionales. El modelo mexicano de promoción de clústeres tecnológicos como factor de estímulo a la formación de redes de conocimiento constituye una oportunidad para explorar las posibilidades de ser replicado en el caso argentino y brasilero. Gutman, Gorenstein y Robert (2018), con relación a la experiencia de los clústeres de alta tecnología en Argentina, señalan que su formación se encuentra estrechamente ligada a las políticas de ciencia y tecnología, a las orientaciones macroeconómicas, y a los modelos políticos y económicos vigentes. Además, existirían ciertas precondiciones necesarias pero no suficientes para que se puedan desarrollar con éxito en los territorios: contar con infraestructuras locales de ciencia y técnica, presencia de universidades públicas y centros de investigación dedicados a la formación de capital humano, un rol activo de las incubadoras de base tecnológica, y políticas públicas implementadas en los distintos niveles territoriales tanto sectoriales como de transferencia tecnológica.

Por último, el desafío del salto tecnológico: consiste en la elaboración de estrategias de largo plazo que le permitan a los países latinoamericanos, no sólo mejorar los procesos productivos y diseñar nuevos bienes y servicios intensivos en conocimiento, sino también aspirar a transformarse en desarrolladores de tecnologías 4.0. Romper la dependencia tecnológica supone dar el salto de adoptante a desarrollador tecnológico, para lo cual la formulación e implementación de una política educativa y de innovación tecnológica centrada en la formación de competencias para la I4.0 constituye un punto de partida relevante. Como señala Piketty (2014: 88), “Los países más pobres alcanzan a los más ricos en la medida en que logran llegar al mismo nivel de conocimiento tecnológico, de calificaciones, de educación”.

En línea con lo que señalan Schteingart *et al* (2019), el debate en torno al desarrollo industrial de las economías periféricas, muestra la relevancia de una estrategia de fortalecimiento de las políticas industriales y de ciencia y tecnología por sobre las estrategias de desregulación y apertura de la economía, como herramienta para escalar posiciones en las cadenas globales de valor. Como afirman Robert y Moncaut (2020: 39), no existen “trayectorias inevitables sino caminos alternativos de la organización de la producción y de la producción de conocimiento que llevan a diferentes escenarios en materia de cambio tecnológico”.

Siguiendo la línea de razonamiento de Ros Bosch (2015) afrontar los desafíos señalados abriría una ventana de oportunidad para salir de la trampa del bajo desarrollo tecnológico: un círculo vicioso entre bajas o medias capacidades tecnológicas, reflejadas en una baja inversión pública y privada en I+D y educación, y un bajo nivel de desarrollo económico evidenciado en un lento crecimiento coincidente con altos niveles de desigualdad.

La irrupción de la pandemia del COVID-19 a principios del 2020 impone nuevos desafíos tanto para hacer frente a las necesidades y demandas de los distintos sectores productivos como para planificar políticas públicas que se orienten a mejorar las capacidades tecnológicas de las empresas industriales, promover el desarrollo de la innovación socio-tecnológica y formar el capital humano requerido para el desarrollo de la I.4.0 en América Latina. Aparecen nuevas limitaciones vinculadas al deterioro de los indicadores económicos más relevantes a nivel nacional, regional e internacional asociados a la caída de la actividad económica, el consumo, la inversión y el comercio, que introducen algunas interrogantes: ¿Cuál será la magnitud de la crisis y de qué modo afectará a la industria en el corto, mediano y largo plazo? ¿Cuál es el rol que puede ejercer la I4.0 en la construcción del orden económico post pandemia? ¿Se puede constituir en un factor dinamizador del desarrollo y la reactivación económica mundial? ¿Cómo quedará posicionada América Latina en este nuevo escenario? ¿Qué políticas son necesarias para que no se incrementen aún más las desigualdades existentes respecto a los países centrales? ¿La crisis económica multiplicará los obstáculos para el desarrollo de la I4.0 en la región, o por el contrario actuará como un factor de aceleración del cambio tecnológico?

<sup>1</sup> La *empresa red* característica del informacionalismo (Castells 2001) se mantiene vigente, pero emerge una nueva forma de organización de la producción mediada por plataformas, centrada en la gestión algorítmica de las firmas (Fernández-Macías 2018 en Zukerfeld 2020).

<sup>2</sup> Schteingart *et al* (2019) consideran que los países innovadores industriales son aquellos que exportan mayoritariamente manufacturas de alto contenido tecnológico y presentan una alta capacidad tecnológica basada en niveles elevados de inversión en I+D como porcentaje del PBI y patentes per cápita. En esta categoría se encuentran países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Corea del Sur, Suecia, Israel, Finlandia, entre otros.

<sup>3</sup> Por tal motivo, a pesar del desarrollo evidenciado en los últimos años, Schteingart *et al* (2019) consideran a China como un país innovador industrial pero muy cercano a los países considerados ensambladores, es decir, aquellos que exportan manufacturas de medio y alto contenido tecnológico pero presentan capacidades tecnológicas medias o bajas. Además, los autores ubican a este país dentro de los países considerados intermedios, un grupo integrado por distintos tipos de países (innovador primarizado, innovador industrial, ensamblador, y primarizado no innovador) que tienen como característica común el hecho de compartir índices de capacidades tecnológicas cercanos al promedio.

<sup>4</sup> Se trata de los datos generados a través del “Internet industrial de las cosas” (Cuenca 2020) o de las llamadas “plataformas industriales” (Srnicek 2018).

<sup>5</sup> Como afirman Dalle, Fossati y Lavopa (2013), la mera inserción de las empresas de un país en cadenas globales de valor no significa un avance en el desarrollo económico. Su éxito dependerá de la ubicación que tengan dichas empresas en las mismas, ya que ésta es la que determina los beneficios obtenidos.

<sup>6</sup> Se considera un nivel bajo de implementación dado que menos del 10% de las empresas industriales cuentan con tecnologías de cuarta generación, uso de TIC de forma integrada, conectada e inteligente, y retroalimentación de información sobre operación para apoyar la toma de decisiones (Albrieu *et al* 2019).

<sup>7</sup> Para realizar la tipología sobre la inserción de los países en la división internacional del trabajo, Schteingart *et al* (2019) cruzan dos variables: a) ExpoTEC que refiere al grado de contenido tecnológico de las exportaciones; y b) capacidades tecnológicas basadas en la inversión en I+D como porcentaje del PBI y patentes per cápita. Los indicadores utilizados en este trabajo para caracterizar las capacidades científico-tecnológicas difieren de la categoría construida en el citado estudio para medir capacidades tecnológicas, en tanto se toma el total de solicitudes de patentes por residentes y se incorpora la cantidad de investigadores por millón de habitantes, a los fines de obtener información adicional relevante sobre un factor fundamental para el desarrollo de la I4.0 como son los recursos humanos altamente formados.

<sup>8</sup> Disponible en: [t.ly/muQY](https://t.ly/muQY). Fecha de consulta: 23/07/2020.

<sup>9</sup> Disponible en: [t.ly/G28J](https://t.ly/G28J). Fecha de consulta: 23/07/2020.

<sup>10</sup> Disponible en: <https://url2.cl/UiqUf>. Fecha de consulta 22/07/2020.

<sup>11</sup> Disponible en: <https://url2.cl/X8enu>. Fecha de consulta: 18/07/2020.

<sup>12</sup> Se identifican cinco áreas prioritarias del desarrollo I4.0: IoT, Manufactura aditiva, IA, Biología sintética, y sistemas ciberfísicos. Disponible en: <https://url2.cl/QKZyx>. Fecha de consulta: 19/07/2020.

<sup>13</sup> Castillo *et al* (2018: 570) consideran a las políticas de oferta como: “creación de capacidades tecnológicas de la Industria 4.0” y las de demanda como: “desarrollo de competencias digitales dentro de las empresas”.

## Referencias bibliográficas

**Albrieu, Ramiro, Basco, Ana I., Brest López, Caterina, De Acevedo, Belisario, Peirano, Fernando, Rapetti, Martin, y Vienni, Gabriel** (2019) *Travesía 4.0: hacia la transformación industrial argentina*. Buenos Aires: BID-INTAL.

**Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith** (2014) “Innovación y democratización del conocimiento como contribución al desarrollo inclusivo”. En Gabriela Dutrénit y Judith Sutz (eds.). *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

**Artemis Industry Association** (2016) *Artemis Strategic Research Agenda 2016*. Netherlands: CPLS.

**Banco Mundial** (2020) *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org/> accesado el 7 de febrero de 2020.

**Basco, Ana I., Beliz, Gustavo, Coatz, Diego y Garnero, Paula** (2018) *Industria 4.0: fabricando el futuro*, Buenos Aires: BID-INTAL.

**Baum, Gabriel** (2015) *Hacia una nueva ola en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Recuperado de <<https://bit.ly/35KgQst>>

**Brixner, Cristian, Isaak, Paula, Mochi, Silvina, Ozono, Maximiliano y Yoguel, Gabriel** (2019) *Industria 4.0: ¿intensificación del paradigma tíc o nuevo paradigma tecnoorganizacional?* Buenos Aires: CIECTI.

**Brynjolfsson, Erik y McAfee, Andrew** (2016) *La Segunda Era de las Máquinas. Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías*. Buenos Aires: Editorial Temas.

**Casalet, Mónica** (2018) *La digitalización industrial: un camino hacia la gobernanza colaborativa. Estudios de casos*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/95). Santiago de Chile: CEPAL.

**Casas, Rosalba y Luna, Matilde** (2011) “De redes y espacios de conocimiento: Significados conceptuales y de política”. En Hernández, Antonio y Kreimer, Pablo (eds.). *Estudio Social de la Ciencia y la Tecnología desde América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

**Castillo, Mario, Gligo, Nicolo, y Rovira, Sebastián** (2017) “La política industrial 4.0 en América Latina”. En Cimoli, Mario; Castillo, Mario; Porcile, Gabriel y Stumpo, Giovanni (eds.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago de Chile; CEPAL.

**Castells, Manuel** (2001) *La era de la información. Economía, sociedad, y cultura*. Vol.1, 2 y 3. Madrid: Editorial Alianza.

**Calatayud, Agustina y Katz, Raúl** (2019) *Cadena de suministro 4.0: mejores prácticas internacionales y hoja de ruta para América Latina*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Chung, Mihyun y Kim, Jaehyoun** (2016) “The Internet Information and Technology Research Directions based on the Fourth Industrial Revolution”. *KSII Transactions on Internet and Information Systems Journal*, 10(3), DOI <10.3837/tiis.2016.03.020>

**CNI-MEI** (2018) *Industria 2027. Síntese dos resultados. Construindo o futuro da indústria brasileira*. IEL-Instituto Euvaldo Lodi. Brasília. Recuperado de <<https://bit.ly/382YNPM>>

**Codner, Darío, Becerra, Paulina, Díaz, Alberto** (2012) Blind Technology Transfer or Technological Knowledge Leakage: a Case Study from the South. *J. Technol. Journal of Technology Management & Innovation*, 7(2), 184-195.

**Codner, Darío** (2017) Elementos para el diseño de políticas de transferencia tecnológica en universidades. *Redes*, 23 (45), 49-61.

**Dalle, Demián; Fossati, Verónica; y Lavopa, Federico** (2013) “Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2, 3-16.

**Deloitte** (2017) *Manufacturing USA. A Third-Party Evaluation of Program Design and Progress*. Recuperado de <[t.ly/31KG](https://t.ly/31KG)>

**Diario Oficial de México** (2019) *Reglas de operación del Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación para el ejercicio fiscal de 2020*. Recuperado de <<https://prosoft.economia.gob.mx/doc/ROP%20PROSOFT%202020.pdf>>

**Diario Oficial de México** (2019a) *Reglas de operación del Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la Innovación para el ejercicio fiscal de 2019*. Recuperado de <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/440337/ro2019prosoft\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/440337/ro2019prosoft__1_.pdf)>

**Digital Transformation Monitor** (2017) *Germany: Industrie 4.0*. European Union. Recuperado de <[t.ly/FexW](https://t.ly/FexW)>

**Di-Meglio, Fernanda** (2018) “Factores que favorecen la vinculación de las universidades con los sectores productivos en Argentina”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior* (RIES), 9(24), 58-80.

**Erbes, Analía, Gutman, Graciela, Lavarello, Pablo; y Robert, Verónica** (2019) “Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe”. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/80)*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Ezell, Stephen** (2016) *A Policymaker's Guide to Smart Manufacturing*. Information, Technology and Innovation Foundation. Recuperado de <[t.ly/zB1b](https://t.ly/zB1b)>

**Federal Ministry for Economic Affairs and Energy** (2016) *Digitization of Industrie - Plattform Industrie 4.0. Progress Report. April 2016*. Recuperado de <[t.ly/zB1b](https://t.ly/zB1b)>

**Feldman, Patricio** (2018) *Procesos de innovación socio-tecnológica en el sector de Software y Servicios Informáticos (SSI) de la Ciudad de La Plata: redes, actores y políticas públicas*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

**Finkelievich, Susana** (2019) “Que no cunda el pánico. Habemus trabajo”. *Revista Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*. Madrid. Recuperado de <<https://bit.ly/385Y4O3>>

**Galliano, Alejandro** (2020) *¿Por qué el capitalismo puede soñar y nosotros no?: Breve manual de las ideas de izquierda para pensar el futuro*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Gray, John, V., Skowronski, Keith, Esenduran, Gökçe, Rungtusanatham, Johnny** (2013) “The reshoring phenomenon: what supply chain academics ought to know and should do”. *Journal of Supply Chain Management*, 49(2), 27-33. Recuperado de <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jscm.12012>>

**Grossman, Gene y Rossi-Hansberg, Esteban** (2008) “Trading Task: A Simple Theory of offshoring”. *The American Economic Review*, 98(5), 78-97.

**Gutman, Graciela, Gorenstein, Silvia y Robert, Verónica** (Coord.) (2018) *Territorios y nuevas tecnologías. Desafíos y oportunidades en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Punto Libro.

**Instituto Nacional de Tecnología Industrial** (2019) *Fabricación de impresoras 3D en Argentina*. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <<https://url2.cl/BagcN>>

**Kagermann, Henning, Helbig, Johannes y Wahlster, Wolfgang** (2013) “Recommendations for implementing the strategic initiative industrie 4.0, Securing the future of German manufacturing industry”. *Final report of the Industry 4.0*. Berlín: Forschungsunion. Recuperado de <<https://bit.ly/2FLT8S9>>

**Klingenberg, Cristina y Do Vale Antunes Jose, A.** (2017). “Industry 4.0: What Makes it Revolution”. *Inspiring Operations Management*, 1(5). Recuperado de <<https://bit.ly/2TuL0Of>>

**Lasi, Heiner, Fettke, Peter, y Kemper, Hans** (2014) “Industry 4.0, Application-Pull and Technology-Push as Driving Forces for the Fourth Industrial Revolution”. *Business & Information Systems Engineering*, 6(4). DOI <<https://doi.org/10.1007/s12599-014-0334-4>>

**Ma, Huimin, Wu, Xiang, Yan, Li, Huang, Han, Xiong, Jie, Zhang, Jinlong** (2018) “Strategic Plan of Made in China 2025 and Its Implementation”, *Analyzing the Impacts of Industry 4.0 in Modern Business Environments*. IGI Global. Recuperado de <[t.ly/3MMr](https://t.ly/3MMr)>

**Ministerio de Economía de México** (2016) *Crafting the future: a roadmap for industry 4.0 in Mexico*. Recuperado de <<https://bit.ly/35QY16Y>>

**Ministerio de Ciencia, Tecnologías, Innovación y Comunicación y Ministerio de Economía de Brasil** (2019) *Camarada de la Industria 4.0. Plan de Acción de la Cámara Brasileira de la Industria 4.0 de Brasil 2019-2022*. Recuperado de <<https://url2.cl/Nvvc>>

**Pérez, Carlota** (2010) “Technological revolutions and techno-economic paradigms”. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1) DOI <<https://doi.org/10.1093/cje/bep051>>

**Piketty, Thomas** (2014) *El Capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Ramírez Gallegos, René y Sztulwark, Sebastián** (2018) América Latina: De la inmovilidad estructural al cambio en la matriz cognitiva. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6(10); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 21-38.

**Rifkin, Jeremy** (2014) *La sociedad del coste marginal cero: el Internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

**Robert, Verónica y Moncaut, Nicolás** (2018) “Software y Servicios Informáticos en la ciudad de Tandil. El rol central de la universidad en etapas iniciales de un CAT”. En Graciela Gutman, Silvia Gorenstein, y Verónica Robert. *Territorios y nuevas tecnologías: desafíos y oportunidades en Argentina*. Buenos Aires: Punto Libro, 141-162.

**Romero Muñoz, José Francisco** (2008) *Experiencias de vinculación Universidad-sector productivo y social en la BUAP*. Premio Anuies 2007 a la mejor Tesis de Maestría. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

**Ros Bosch, Jaime** (2015) *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México y UNAM.

**Saavedra García, María Luisa** (2009) “Problemática y desafíos actuales de la vinculación universidad empresa: El caso mexicano”. *Actualidad Contable Faces*, 12(19), 100-119.

**Sánchez Martín, F., Millán Rodríguez F., Salvador Bayarri J., Palou Redorta J., Rodríguez Escovar F., Esquena Fernández S., Villavicencio Mavrigh, H** (2007) “Historia de la robótica: de Arquitas de Tarento al robot Da Vinci”. *Actas Urol Esp.* 31(2), 69-76. Recuperado de <<https://bit.ly/2QO4qeS>>

**Schroeder, Wolfgang** (2016) *La estrategia alemana Industria 4.0: el capitalismo renano en la era de la digitalización*. Madrid: Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de <<https://bit.ly/386RsyD>>

**Schteingart, Daniel, Santarcángelo, Juan y Porta, Fernando** (2019) “Cadenas globales de valor, innovación y empresas transnacionales: un abordaje empírico”. *Revista Desarrollo Económico*, 59(227). 113-150.

**Schwab, Klaus** (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Publishing Group.

**Secretaría de Economía de México** (2018) *Política Pública Intersectorial. Innovación e Industria 4.0*. Recuperado de <<https://prosoft.economia.gob.mx/doc/PresentacionIndustria.pdf>> accesado el 22 de mayo de 2020.

**Secretaría de Economía de México** (2019) *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT) y la Innovación 2019*. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/articulos/conoce-las-reglas-de-operacion-del-programa-para-el-desarrollo-de-la-industria-del-software-prosoft-y-la-innovacion-2019> accesado el 22 de mayo de 2020.

**Srnicek, Nick** (2018) *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

**Sztulwark, Sebastián** (2019) “La condición periférica en el nuevo capitalismo”. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 51(200), DOI <<https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2020.200.68283>>

**Zhang, Xianhui, Peek, William, Pikas, Bohdan, Lee, Tenpao** (2016) “The Transformation and Upgrading of the Chinese Manufacturing Industry: Based on German Industry 4.0”. *Journal of Applied Business and Economics*, 18(5), 97-105.

**Zukerfeld, Mariano** (2020) “Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional”. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 7, 1-50.

### **Cómo citar este artículo**

**Feldman, Patricio Julián y Ulises Girolimo** (2021) “La Industria 4.0 en perspectiva latinoamericana: limitaciones, oportunidades, y desafíos para su desarrollo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 No 20: 459-491



# Balance y propuestas para una Administración Pública al servicio de la Comunidad Organizada

*Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria*

*...a una concepción que puede ser más o menos buena se la completa y se la realiza con una ejecución inteligente (...) Nadie puede gobernar lo inorgánico. Es necesario, antes de gobernar, de dirigir o de mandar, tener algo orgánico para hacer (...) La organización que me interesa es el hombre caminando, comiendo y haciendo su trabajo. Lo mismo pasa con la organización institucional. No es bastante ese lindo cuadro. No. Es mejor que no sea tan lindo y que ande, que ande en la realidad, con sus enfermedades, con sus pasiones y con todos los defectos y virtudes que los hombres llevan a la organización (...) ¿A dónde va un hombre que no tenga sentimientos ni pensamiento? ¿Y adónde iría una Nación que no tuviese un pensamiento y un sentimiento comunes?*

*El gobierno no puede ser la acción burocrática del trámite: el gobierno tiene que ser algo más noble (...) Muchas veces el Gobierno crea un callo sobre el corazón. Eso es lo que debemos evitar: que no haya callos ni sobre el entendimiento. Nosotros tenemos una responsabilidad enorme que cumplir. Estamos de acuerdo en enfrentarla y afrontarla. De cómo lo hagamos, es de lo que nos va a pedir cuentas el futuro de la Nación.*

**Juan. D. Perón<sup>1</sup>**

## Introducción

Este documento es fruto de la reflexión y el trabajo de la Comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria durante el complejo 2020, y busca avanzar en la elaboración de conceptos que den forma a una gestión pública de dimensión comunitaria, cultural y formativa, colaborando con la construcción de capacidades estatales situadas.<sup>2</sup> Anhelamos un Estado de lo común, de los proyectos colectivos, de la solidaridad, del cuidado y de los acuerdos. Una concepción ajena a los paradigmas individualistas, para transformar la forma de concebir lo público.

Esta concepción pone en el centro de la escena a las organizaciones sociales y a las y los trabajadores estatales, para convertir al Estado en el ámbito donde tramitar las esperanzas y los intereses del Pueblo, donde concebir y hacer realidad un proyecto de Nación soberana. Un Estado que sea memoria e identidad, garante de derechos y creador de oportunidades. Un Estado capaz de conducir el desarrollo con inclusión e integración a partir de nuestras banderas históricas: justicia social, soberanía política e independencia económica. Un Estado que sea, efectivamente, público. Que logre mayor alcance y eficacia en sus estrategias y políticas. Que tenga la capacidad para fijarse metas a la altura de los anhelos humanos.

El entramado estatal se despliega en un marco federal donde la Nación, las provincias y los municipios deben confluir para que el desarrollo sea territorialmente equitativo, superando asimetrías regionales centenarias. El federalismo requiere la articulación virtuosa de las construcciones político-territoriales. Nuestras administraciones estatales deben protagonizar la multipolaridad regional y el desarrollo local reduciendo brechas económicas, sociales, políticas y culturales.

Hemos decidido abordar la planificación e implementación de políticas, el acceso y la simplificación de los procesos administrativos, propuestas de evaluación integrales y situadas, la formación de dirigentes y la promoción de trabajadores/as para que protagonicen *el heroísmo de lo cotidiano*. Estos son los imperativos para transformar una realidad desigual e injusta. En este marco, las siguientes propuestas y recomendaciones son el punto de llegada de nuestros debates, para el inicio de un diálogo que las enriquezca y las haga efectivas.

## En torno a las capacidades estatales

### *I. Capacidades político estratégicas y modelos de desarrollo*

Creemos en la necesidad de orientar la organización estatal, como lo prevé el Presupuesto para la Administración Nacional 2021, hacia un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, social y político, a partir de cinco condiciones estructurales: integración, dinamismo, estabilidad, federalismo y soberanía. Para alcanzarlo, debemos redoblar los esfuerzos

de coordinación entre los niveles estatales mediante una planificación situada que tenga presente los acuerdos políticos y priorice el manejo de conflictos como una función específica.

Esta planificación requiere de diseños institucionales y políticas que mejoren la vinculación con los sujetos productivos y sociales con menor capacidad de lobby, quienes requieren de asistencia técnica y financiera para desarrollarse en una coyuntura marcada por la destrucción productiva del gobierno saliente y agravada por la pandemia. Desplegar las capacidades estatales en este escenario requiere incorporar, en mesas y ámbitos permanentes, las demandas de los actores sociales promotores del desarrollo, acercando el Estado mediante una gestión transparente y de acceso directo.

Una planificación de gobierno, política y situada, supone: 1) desarrollar capacidades de planeamiento estratégico situacional (definición de horizontes utópicos, lectura de la realidad, cálculo de viabilidad, salas de situación, acuerdos estratégicos); 2) federalizar la intervención estatal para potenciar el desarrollo territorial; 3) concertar entre instituciones públicas y privadas, con anclaje en cada territorio; 4) promover los emprendimientos sociales, culturales y productivos; 6) tramitar con agilidad los proyectos del desarrollo, transparentando y facilitando el acceso a los instrumentos de promoción.

Para este cometido, las capacidades político estratégicas, de gestión, relacionales y económicas que deben fortalecerse son muy diversas. Entre ellas, sobresalen las capacidades para *expresar proyectos de desarrollo territorial* (regional, nacional, provincial, local) y *temáticos* (ambiental, educativo, derechos de las mujeres, infancias, otros), las que se complementan con capacidades de liderazgo para la conducción y el gobierno. Creemos que los proyectos estratégicos (territoriales y temáticos), así como la voluntad política que los orienta, son motor de la gestión pública. A estas capacidades centrales se suman las referidas a la información y la comunicación pública. Es necesario ampliar el criterio de “información pública” hacia el de “información de interés público” o “de interés social”, que no solo incluye la información sobre acciones estatales, sino también sobre aquellas desarrolladas por otros entes que afectan directamente a la sociedad al punto de poner en riesgo a la población o afectar sus intereses.

## *II. Capacidades para una gestión federal*

Valoramos las acciones que se están desarrollando para mejorar la coordinación entre Nación-Provincias-Municipios, muchas de las cuales se insertaron en la agenda político-estatal a partir del trabajo del Instituto Patria, entre ellas:

- **Ley de capitales alternas**, una herramienta estratégica para la puesta en valor del interior y la construcción de potentes instrumentos de lógica federal,

tales como: a) **los Gabinetes Federales**, consistentes en la reunión de autoridades nacionales y de cada provincia para planificar acciones conjuntas, que deben complementarse con las “Conferencias Federales” que promuevan un trabajo sistemático de las autoridades del Pacto Federal; y b) **la relocalización de oficinas del Estado Nacional**, de forma tal que se acerquen a los actores sociales y políticos involucrados en su tarea sustantiva.

• **Acceso de las provincias y municipios a las tecnologías**, a través acciones que el gobierno nacional está desplegando en el marco de políticas que promueven la soberanía tecnológica como herramienta de trabajo y comunicación.

Hacia el futuro, se requiere avanzar en la construcción y el fortalecimiento de las capacidades estatales federales, potenciar las funciones del Consejo Federal de Inversiones (CFI), consolidar y jerarquizar los Consejos Federales, promover Acuerdos Regionales Metropolitanos, atender a la cuestión de la tierra y los grandes conglomerados poblacionales y fortalecer la formación federal, a través de una Ley Nacional de Formación Pública (ver párrafo final: *Ley Scalabrini Ortiz*).

### *III. Capacidades institucionales y regulatorias*

Los marcos regulatorios y procedimentales condicionan el ritmo y los límites de la acción estatal, pudiendo ser facilitadores del acceso y la tutela administrativa efectiva o, por el contrario, convertirse en un factor más de exclusión. Las capacidades institucionales y sus regulaciones, su identificación, mejora, comunicación y capacitación de sus operadores, deben atenderse transversalmente, mediante una gestión colaborativa basada en la interacción entre las distintas jurisdicciones y la sociedad en su conjunto.

Al interior de las organizaciones estatales, es necesario mejorar los procesos mediante una reingeniería que elimine actuaciones administrativas que no agregan valor, determine con claridad las unidades de responsabilidad primaria, y acote las intervenciones administrativas a las que resulten indispensables para obtener decisiones estatales legítimas, válidas, racionales, proporcionales y socialmente valoradas. Las nuevas tecnologías y sistemas de información y gestión permiten repensar los procesos abandonando paulatinamente el modelo de gestión secuencial, propio del soporte papel, para adoptar mecanismos simultáneos y colaborativos de gestión digital en línea. Este camino debe recorrerse desde la soberanía tecnológica, sin tercerizar los procesos administrativos, moneda corriente del gobierno anterior que

colonizó el mapa estatal con empresas que vendieron software propietario y servicios anejos, privatizando lo público y generando negocios sin controles ni regulaciones.

En la interacción con la sociedad, es indispensable realizar el principio de colaboración, previendo espacios de atención únicos, presenciales y virtuales, que simplifiquen y mejoren la experiencia de quienes acuden ante la administración pública, avanzando en la igualdad efectiva de resultados a través de un asesoramiento y procuración estatal destinado a quienes no poseen los medios para costear un patrocinio letrado o, en el caso de organizaciones comunitarias o PyMEs, no dispongan de las estructuras administrativas adecuadas para gestionar procesos complejos.

#### *IV. Capacidades administrativas: procedimientos de compras y contrataciones*

La mejora y simplificación de los procesos de compras y contrataciones estatales, acortando los tiempos de gestión sin afectar la concurrencia y la transparencia, es imprescindible para sostener el principio de la licitación pública que se ve amenazado por la lógica de la emergencia administrativa permanente y la contratación directa. Las múltiples exigencias formales extienden los procesos y dificultan la concurrencia de proveedores que carecen de la estructura administrativa necesaria, especialmente las PyMEs, las universidades y los emprendedores sociales. Es necesario revisar los procesos fraguados al calor del financiamiento de programas internacionales que, bajo el manto de la competencia y la transparencia, tienden a favorecer a las grandes empresas transnacionales a través de la privatización de los programas que se utilizan. En nombre de la despapelización, se ha privatizado la tramitación pública, un tema que deberemos abordar y revertir

Es posible agilizar procesos licitatorios y hacerlos más efectivos, adaptándolos a las características de cada organización, entendiendo que la compra centralizada puede ser adecuada en ciertos casos, mientras que, en otros, lo será la gestión descentralizada. Además, ciertas organizaciones públicas operan en mercados muy específicos de productos no genéricos, que obligan a trabajar con gran rigurosidad técnica sus especificaciones contractuales, por lo que deben tener un plan de adquisiciones acorde a sus necesidades y una política de desarrollo de proveedores.

Es necesario, además, aprovechar el poder de compra estatal para motorizar al sistema productivo, fortaleciendo los acuerdos entre organismos que fomentan la investigación tecnológica y aquellos que requieren determinados productos.

En conclusión, los procesos de compra tienen especificidades según el sector de política pública donde interviene cada organismo –sus tiempos, las necesidades y las características de cada servicio, y esto obliga a abandonar el enfoque de especialización normativa de las áreas de compras para integrarlas al plan de gestión de la organización.

El componente argentino en organismos como el PAMI, ANSES, MDS y otras carteras, es, además, un tema central vinculado a las posibilidades del desarrollo económico.

### *V. Gestión del empleo público*

*No puede haber un funcionario de ninguna categoría ni un empleado destinado al servicio de la Nación que no piense estrechamente dentro de la doctrina nacional, porque él es el ejecutor directo de esa doctrina...un funcionario o un empleado público, que es el ejecutor director por mandato implícito de la Constitución y de la ciudadanía, no puede estar fuera de eso.<sup>3</sup>*

El proceso abierto en 2003 no alcanzó a revertir las consecuencias de las reformas que impactaron en la organización y el perfil del empleo público. A ello, se suma el deterioro producido durante la presidencia de Mauricio Macri, y las consecuencias del aislamiento y trabajo remoto por la pandemia del COVID-19, volviéndonos a encontrar, con los matices de la época, ante un panorama similar al de principios de siglo.

Tenemos la convicción de que los procesos y productos de las organizaciones son esencialmente colectivos, por lo cual es necesario pensar en las trayectorias de las y los trabajadores estatales integrándolas con los proyectos institucionales, y con esa perspectiva encarar los procesos de selección, formación y evaluación. Debemos incorporar la variable del compromiso con los valores de un proyecto de Nación con vocación democrática en las trayectorias de quienes se desempeñan en la administración pública, tanto en su selección, promoción y evaluación, como en el ejercicio de funciones o roles de dirección. En todos los casos, es necesario aplicar mecanismos y acciones afirmativas que garanticen la igualdad de género, y erradiquen cualquier sesgo contra los grupos más postergados.

Por otra parte, se requiere un proceso de regularización de trabajadoras y trabajadores que han desarrollado funciones por un extenso periodo, permitiéndoles -previa ponderación de los valores del proyecto Nación- obtener la estabilidad en el empleo a diciembre de 2022, teniendo en cuenta que deben completar el plazo de 12 meses del artículo 17, inciso a, de la Ley 25.164.

### *VI. Formación para la gestión pública*

Los procesos formativos públicos se inscriben en una disputa de sentidos sobre el rol y la orientación del Estado: la integración y la igualdad social, la centralidad del Estado, el enfoque de DDHH, género y diversidades sexuales. Debemos construir una Administración pública para todas y todos, donde trabajadores/as y decisores/as políticos/as puedan desarrollarse brindando servicios al pueblo y representando su voluntad soberana.

Los procesos formativos requieren de la conducción estratégica y definiciones políticas de quienes representan la voluntad democráticamente expresada, más allá del trabajo conjunto que se desarrolle con Universidades públicas, sindicatos u organizaciones sociales.

Una debilidad que puede observarse en la formación estatal radica en la multiplicidad de áreas de formación-capacitación que no siempre coordinan sus acciones y estrategias. Por otra parte, en muchos casos esta formación se reduce a aspectos legales, técnicos u operativos de la gestión. Es clave articular/homogeneizar las estrategias formativas para garantizar la unidad de concepción, sin perjuicio de las especificidades de cada organismo. Las actividades de formación deben, además, pensarse con un enfoque federal que ponga en valor los recursos provinciales y municipales.

## Propuestas para un gobierno de todos

*En materia de capacidades político estratégicas y desarrollo:*

- **Poner en valor los procesos de planificación estratégica y gestión en los territorios** a través de la articulación del COFEPLAN con el INAP, en particular, y con la Jefatura de Gabinete de Ministros, en general. En este marco, crear **ámbitos de Planificación Estratégica** en cada organismo estatal.
- **Diseñar un programa de formación para la comunicación efectiva**, con el objetivo de garantizar la comunicación de las acciones estatales y una respuesta rápida a situaciones de desinformación o noticias falsas, mediante espacios abiertos para la resolución colectiva de problemas donde se fomenten los valores públicos y el compromiso con la transparencia, la información de calidad y el bienestar del pueblo.
- En este marco, **conformar una unidad para la respuesta comunicacional efectiva**, con la función de producir y suministrar información veraz, adecuada y suficiente sobre asuntos de interés social preestablecidos (salud, empleo, conciencia tributaria, educación, etc.) que sean objeto de desinformación o noticias falsas. Proponemos renovar las estrategias comunicacionales y discursivas para mejorar la gobernabilidad y la sostenibilidad de las medidas políticas. Se trata de planificar la “batalla cultural”.

- **Establecer un Ente Planificador para el Desarrollo Territorial**, orientado al logro de metas ambiciosas en el marco de la estrategia de gobierno y la mejora de la coordinación entre organismos que, en ocasiones, actúan de manera fragmentaria y poco articulada.
- **Construir una agenda activa y coordinada con las Universidades Nacionales** para potenciar su rol como instituciones articuladoras de las demandas locales para el desarrollo territorial.
- En este marco, **implementar una Ventanilla de Información y Promoción Productiva**, para acceder a la información sobre los distintos instrumentos de promoción existentes a nivel nacional, donde se brinde asistencia y asesoramiento, en particular, para las PyMEs.

*En materia de gestión federal:*

- **Potenciar el rol, las capacidades y funciones del Consejo Federal de Inversiones (CFI)**, institución clave para las relaciones federales y el apoyo a las provincias.
- **Consolidar y jerarquizar los Consejos Federales**, ampliando sus funciones de acuerdo sectorial para el diseño y despliegue de políticas públicas con espíritu federal, incluyendo la aprobación de una ley para su organización y funcionamiento.
- **Promover Acuerdos Regionales Metropolitanos**, que constituyen un capítulo especial de la coordinación entre Nación, provincias y municipios. Es necesario generar instancias de coordinación de políticas territoriales para estas áreas.
- **Atender a la cuestión de los grandes conglomerados poblacionales, la producción de suelo urbano, logística, transporte y otras**, que la pandemia ha puesto en agenda, reactualizando los desequilibrios demográficos del país. Las estrategias para

enfrentar la problemática deben partir de acuerdos metropolitanos como fruto del cruce virtuoso entre lo territorial y lo institucional.

- **Fortalecer la formación federal** a través de una Ley Nacional de Formación Pública que incluya la creación de una Red Federal de Escuelas de Gobierno y Administración Pública, en articulación con el sistema educativo formal y la red de universidades públicas. (Ver propuesta final *Ley Scalabrini Ortiz*)

*En materia de capacidades institucionales y regulatorias:*

- **Avanzar y profundizar el camino de la agilización de trámites**, tal como hoy sucede en trámites emblemáticos del RENAPER y ANSES, con un ámbito para el estudio de la normativa procedimental, para la detección de exigencias que perdieron sentido y pueden suplirse mediante nuevas tecnologías, y articulación interadministrativa. **Implementar un programa de optimización de procesos y trámites públicos** para asistir a las diversas jurisdicciones en su análisis, evaluación y diagnóstico, fortaleciendo sus capacidades de diseño de procesos y promoviendo la coordinación interadministrativa con una mirada sistémica.

- **Desarrollar un programa de colaboración con la comunidad** para mejorar la interacción de personas y organizaciones comunitarias, sociales y productivas con la administración, articulando: puntos de atención comunitaria centralizada, presenciales y virtuales; integración e interoperabilidad interna de estructuras y sistemas; y procuradores comunitarios que serán el nexo con las unidades de responsabilidad primaria en la resolución y respuesta oportuna a la comunidad.

*En materia de compras y contrataciones:*

- **Revisar la normativa procedimental y los trámites que han perdido vigencia, para su readecuación.**

- **Integrar los procesos de compras y contrataciones a la gestión organizacional**, a partir de una revisión integral de los sistemas que están operando.
- **Readecuar la capacitación**, con una mirada que integre las áreas de compras y contrataciones con las áreas de presupuesto y las áreas técnicas, acoplando los procesos contractuales a la planificación presupuestaria.
- **Flexibilizar y diseñar mecanismos para el trabajo en red**, promoviendo que cada organización tenga una política de desarrollo de proveedores.
- **Promover un cupo de compras a empresas nacionales**, facilitándoles los procesos y mejorando su interacción con las áreas de compras y los organismos que apoyan el desarrollo de la producción, aplicando los avances del sistema científico (investigación aplicada con concurrencia de INTI, INTA y otros). Reeditar, con vistas al desarrollo territorial equilibrado y la reactivación productiva, el concepto de compra nacional (programa *Argentina compra*).

*En materia de empleo público:*

- **Revisar el procedimiento y de las normas sobre concursos** (CCT 214/2006 y sectoriales, Resolución SGP 39/2010 y su modificatoria Resolución SEP 342/2019), a los efectos de realizar los procesos de selección y promoción evaluando en todas sus etapas capacidades ético-institucionales, técnico-profesionales y actitudinales. El perfil del trabajador/a estatal deberá considerar el apego por la democracia, la historia y realidad nacional y los derechos humanos, en la búsqueda permanente de un desarrollo con justicia social.
- **Implementar procesos de búsqueda y selección para la contratación temporaria** mediante publicidad y entrevistas ágiles que ponderen las tres tipos de capacidades.

- **Generar contenidos con el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP)**, articulando con el INAP, como manuales de gestión accesibles a cualquier ingresante al trabajo estatal.
- **Revisar el enfoque de las evaluaciones laborales** desde la perspectiva de las tres capacidades requeridas en el proceso de selección.
- **Desarrollar un proceso de regularización especial**, con formación ético institucional que permita conocer la historia y formación del Estado Argentino, su sistema federal y sus mandatos constitucionales en materia de derechos.
- **Diseñar un programa específico de movilidad transitoria asociada a la estabilidad** en el marco de salida de la pandemia.
- **Evaluar el impacto producido en las y los trabajadores estatales por las políticas del Gobierno anterior y el aislamiento y el trabajo remoto** durante el 2020, brindándoles herramientas necesarias para fortalecer sus roles y subjetividades de cara al 2021.
- **Promover las trayectorias horizontales** en las organizaciones públicas, logrando que el ejercicio o la pérdida de funciones directivas transitorias no sea un condicionante para el desarrollo de las capacidades y el trabajo digno de las y los trabajadores estatales en el marco de los proyectos institucionales.
- **Abrir oportunidades a sectores más postergados**, especialmente jóvenes, con opciones de terminalidad de estudios formales.

*En materia de formación:*

- **Mapear los ámbitos de formación** de las carteras y organismos públicos. **Revisar los programas de formación** que aún se fundan en la NGP

o el reglamentarismo burocrático, rediseñando sus programas en diálogo con las organizaciones de trabajadores/as.

- **Unificar**, en materia de definición de objetivos y metas estratégicas, **el diseño de programas de formación para la dirección y gestión pública.**

- **Ley Scalabrini Ortiz. Elaborar una ley de formación para la gestión pública estatal**, en homenaje a Raúl Scalabrini Ortiz, donde se establezca como condición para asumir un cargo público y/o para el ingreso o la promoción laboral en el sector público, la realización de un curso de inducción que garantice niveles mínimos de conocimiento en: 1) historia nacional y latinoamericana. Conformación de los estados latinoamericanos. 2) estructura socioeconómica nacional; 3) pensamiento social situado; 4) elementos, dispositivos, herramientas y modalidades para una gestión pública inclusiva, nacional, popular y con perspectiva de DDHH y género, incluyendo la organización estatal, su rol, construcción histórica, perspectivas ideológicas y simbólico-culturales, y procesos técnico-administrativos básicos.

Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.  
Diciembre de 2020.

<sup>1</sup> Discurso pronunciado el 2 de julio de 1952 ante los altos funcionarios de la Administración Nacional.

<sup>2</sup> La coordinación general de la Comisión estuvo a cargo de la Dra. Claudia Bernazza, diputada nacional y docente de la Universidad Nacional de Lanús (nota de la RPPP).

<sup>3</sup> Discurso pronunciado por el Presidente Juan D. Perón, el 2 de julio de 1952, ante los altos funcionarios de la Administración Nacional.



*Reseña*

**Pierre Rosanvallon**

# El siglo del populismo: historia, teoría, crítica

Primera edición. Buenos Aires: Manantial, 2020. 283 páginas. ISBN 978-987-500-231-9.  
Trad.: Irene Agoff.

**Reseña de Gabriel Díaz Zolorzalo**  
Universidad de Buenos Aires

Pierre Rosanvallon es historiador, economista y político; profuso autor y uno de los pensadores más influyentes de nuestra época. En *El siglo del populismo* se aboca de lleno a explicar este fenómeno en tres etapas. Primero describe el esqueleto y las características definitorias. En segundo término, repasa ágilmente los casos plenos y, finalmente, concluye con un juicio crítico del populismo. En ese sentido, ve con preocupación el estado actual de las cosas y adelanta algunas enmiendas para fortalecer la democracia.

Teorizar sobre el populismo siempre fue cuestión espinosa. El nivel de indeterminación conceptual ha conducido a capturar vagamente el fenómeno. Dados sus múltiples significados, esta palabra de goma es una “nube venenosa” que contamina y oscurece en lugar de echar luz. Esto, tal vez, porque el populismo no tuvo una obra seminal ni un exponente que permita su comprensión como ideología -la más importante de este siglo-. Ello hasta la publicación de este libro, dice Rosanvallon.

El populismo es, en esencia, parte de la larga experiencia democrática de la humanidad (pág. 151) y no debe ser atendido como un problema, sino más bien como un intento de respuesta a los conflictos actuales. A pesar de haber sido tratado

peyorativamente, deriva de lo que funda positivamente la vida democrática. Este sesgo ha llevado a interpretaciones ineficientes, sea por analizarlo solo por sus causas -y no su naturaleza- o solo en su dimensión protestataria. Al reducirlo, ninguno apuntó a lo esencial: su núcleo invariante y las reglas de diferenciación de los casos particulares.

La primera parte del libro desarrolla la anatomía del fenómeno, describiendo las cinco categorías que permiten identificar válidamente un caso. Para Rosanvallon, en una mediación populista encontraremos, primeramente, una división social entre un pueblo -figura central de la democracia- y su imagen invertida: un antipueblo. Se construye una dicotomía entre un “ellos” y un “nosotros” analizada en la tensión entre un *pueblo-cuerpo ávico* (expresión de unidad y generalidad política) y un *pueblo-cuerpo social* (una parte específica de la población). Gracias a los aportes de Laclau y Mouffe, esta división no es construida en términos de clase sino como pueblo contra la “casta”; “oligarquía”; “élite” o “sistema” donde se activan relaciones amigo/enemigo. El concepto “pueblo”, en su indeterminación, “se muestra abierto a la vida sensible y concreta de cada uno” (p. 37). Connota una forma colectiva que, en una sociedad de individuos, acoge a cada una de las singularidades. Habiendo delimitado al pueblo, se promueve la reparación del daño hecho contra este mediante el desahucio de sus enemigos.

Segundo, el populismo se distingue por una praxis de pretendida revitalización democrática apoyada en tres elementos: una clara preferencia por la democracia directa, que busca ser realizada mediante el uso recurrente del referéndum; una visión hiper electoralista que rechaza las instituciones intermedias y cargos no electivos, enalteciendo a la elección como el único medio de expresión democrática y, finalmente, una concepción inmediata y espontánea de la voluntad popular como forma acabada de democracia. En ese último sentido, el *pueblo-Uno* es la voluntad general, un conjunto coherente y virtuoso no corrompido por intereses particulares ni el dinero. De las perturbaciones a esa voluntad general, desde el punto de vista populista, motiva la fuerte retórica contra los medios de comunicación.

En tercer lugar se distingue este fenómeno por la presencia de un líder, un “hombre-pueblo”, con la capacidad de reverdecer los vasos comunicantes, revertir la atrofia representativa y reparar los daños cometidos contra el pueblo. El arquetipo que este desplegará para su cometido son los *movimientos*, una organización política distinta al partido que aspira a reunir a toda la sociedad y no sólo una pequeña extracción. No obstante esta innovación organizacional, muy común en América Latina, el *puro órgano del pueblo* es el líder. No es un mero representante sino el artífice de dar rostro y forma al pueblo hasta confundirse con este y concebirse como “el pueblo soy yo” (por ejemplo Hugo Chávez, Evo Morales, Jean-Luc Mélenchon y Donald Trump).

Cuarto, el ADN de la ideología populista lleva codificado el “nacional-proteccionismo” en su estructura. Esto implica una feroz crítica a la globalización pero no sólo en términos económicos sino también en una dimensión más vasta que incluye una fuerte concepción

de la soberanía y la decisión política, denunciando que se han cedido facultades a poderes anónimos y ajenos a la realidad del pueblo. Se ha expropiado a este de su capacidad de decidir sobre su destino. Esto se manifiesta con claridad en los populismos europeos y en su enardecida retórica contra la UE. Asimismo, el proteccionismo populista propone una reafirmación radical de la seguridad y la soberanía de su territorio, como lo demuestra el levantamiento de muros y el endurecimiento de las fronteras. Finalmente, implica una filosofía de la igualdad que polariza entre el 1% y el 99% restante en materia de igualdad distributiva, al tiempo que soslaya las diferencias dentro del 99%. Confunde, entonces, la noción de igualdad con la inclusión en un todo homogéneo.

La última categoría del populismo refiere a la movilización de un conjunto de emociones y pasiones. Estas sirven de base para la proliferación de teorías conspirativas; *fake news* y, principalmente, como motores para la acción, siendo el expulsionismo (¡Que se vayan todos!) uno de los ejemplos claros. El autor asegura que la ira y el miedo son los motores afectivos que producen adhesión al populismo. Así, el mecanismo se inicia cuando este provee herramientas para la venganza y denuncia de las visiones consensuales, criticadas por ser el resultado de la ideología antipueblo.

Estas categorías constituyen un tipo ideal que configura el fenómeno populista. Permiten delimitar e identificar válidamente un caso, generalmente dentro de la familia de los tipos democráticos. En ese sentido, el autor introduce al populismo como un subtipo de las tres formas límite de la democracia bajo la figura de “democracia polarizada”, junto con las democracias minimalistas y las democracias esencialistas. Asimismo, dentro de las democracias polarizadas se pueden encontrar tanto movimientos como regímenes populistas, siendo estos últimos los que superan o exacerban los cinco elementos centrales de la cultura política.

En la segunda parte, Rosanvallon repasa históricamente y busca aquellos movimientos y regímenes que reunieron las características presentadas, encontrando tres contextos. En el primer caso, el cesarismo moderno de Luis Napoleón destaca por canalizar la expresión popular por medio del referéndum –ofreciendo una política de cercanía–; la encarnación del pueblo en el líder y un desprecio total por las instituciones intermedias –prensa, partidos y tribunales– que obstaculizan el vínculo directo. El segundo momento transcurre entre 1890 y 1914 y marca una doble inflexión que genera un caldo de cultivo para el populismo. Por un lado, en cuanto al orden político, es la primera crisis del modelo democrático y por otro, en lo económico, se produjo el *shock* de la “primera globalización” que resultó en una ola reaccionaria de xenofobia y proteccionismo.

La democracia estadounidense, previamente a la reforma civil y bajo el control del *boss*, estuvo signada por críticas a los partidos, acusados de abortar su función representativa y sólo repartir prebendas. En ese contexto surgió en 1892 el People’s Party, pero sin alcance nacional fue reducido por las reformas y fagocitado por los dos grandes partidos. El populismo

volvería más tarde, geográficamente concentrado en Alabama, con el racismo de George Wallace. En tanto que el caso francés hace referencia al ascenso del general Boulanger con un discurso antiparlamentario, xenófobo, nacionalista y antisemita hacia 1899.

En tercer término, el autor identifica las experiencias en un continente clave para entender el fenómeno. En América Latina destacan populistas de la vieja y de la nueva escuela, identificando como pioneros a Jorge Eliécer de Gatán en Colombia y Juan Domingo Perón en la Argentina –que nunca fueron denominados “populistas” en su tiempo–. Por otro lado, a Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador como la nueva generación. Los casos surgen en períodos donde era apremiante la demanda de integración política y de mejora de las condiciones materiales de las personas. La dificultad del régimen anterior para resolver esas demandas habilitó la aparición de las experiencias y solo perduraron los que tuvieron bonanza económica. Todos rechazaron las categorías clasistas; un líder promovió un vínculo directo con el constructo pueblo; se soslayaron las instituciones intermedias; realzaron la democracia mayoritaria sustentada en las urnas y varios ensayaron reformas constitucionales y pretendieron reelegirse indefinidamente para consolidar el cambio.

El libro de Rosanvallon esgrime una serie de críticas sobre el populismo. Primero, que este exagera la legitimación en las urnas al atribuirse la representación del pueblo–Uno, cuando el gobierno, en realidad, no es producto de la unanimidad sino el resultado de una operación aritmética. El poder no puede sostenerse exclusivamente en el predominio electoral ni la voluntad general puede deducirse directamente de una mayoría circunstancial. En relación con lo anterior, idealiza el referéndum como la herramienta por excelencia para construir una democracia inmediata, sin mediaciones. Sin embargo, este no disminuye las frustraciones ni ansiedades de la ciudadanía; peor aún, su uso irreflexivo exalta las expectativas sin poder responderlas. En ese sentido, resulta problemática la traducción de una elección binaria en un paquete de políticas concretas. Generalmente la consulta sobre una medida nada dice sobre cómo se aplicará, por ejemplo el *Brexit*. Además, hace difusa la responsabilidad sobre las consecuencias de la decisión tomada (tampoco está sometido a control de constitucionalidad); obtura la deliberación y la posibilidad de opciones intermedias. El uso recurrente del referéndum lo banaliza y termina por absolutizar el hecho mayoritario.

Segundo, el populismo es criticado por sobresimplificar la realidad, desconociendo que no es homogenizable el 99% del pueblo y, ni siquiera, el 1% restante. Hace bien en abandonar la categoría clasista pero comete el mismo error de interpretar en forma binaria la sociedad, entre pueblo y antipueblo. Esto lo arrastra a una comprensión empobrecida de las tensiones, divisiones y solidaridades en contextos de alta hibridación social como los actuales. Aparecieron múltiples nuevas fracturas más allá del capital o el ingreso, implicando también elementos del mundo de lo sensible: sentirse olvidado, menospreciado, de no importar en absoluto para la sociedad (pág. 235). Tercero, el populismo

menosprecia la importancia de las instituciones “con efectos” liberales, que también sirven para posibilitar el coro de todas las voces. Son andamios plenamente democráticos que participan, indirectamente, en la implementación de una soberanía colectiva.

Cuarto, advierte que las democracias polarizadas pueden degradar en *democraduras* si se avanza hacia una filosofía y política de irreversibilidad –vía reformas constitucionales y reelecciones indefinidas–, si se instala una dinámica de polarización institucional –concentrando en el Ejecutivo funciones de otros poderes y medios de comunicación– y si se persigue una radicalización política –distorsionando la barrera entre hechos y opiniones bajo la bandera de una politización general y extrema–.

Rosanvallon no repara en su obra que ya han habido otras contribuciones similares sobre la naturaleza del populismo. Su libro no se inserta sobre el vacío y, en ese sentido, la academia adolece aún más por la gran proliferación de fórmulas conceptuales alternativas que redundan en una mayor confusión (Collier y Levitsky, 1998). Así, el autor puede estar socavando su propio esfuerzo por arrojar más luz. Por otro lado, no dedica espacio a mencionar ninguna fortaleza o acierto que puedan haber tenido los populismos, especialmente los que gobernaron, por lo que su crítica tiene un acento un tanto peyorativo. No obstante, no se analiza al populismo con fobia. Su abordaje resulta edificante y destaca los puntos fuertes de sus preocupaciones.

El autor reconoce que aún queda trabajo por hacer y ya piensa una propuesta para superar el subtipo de democracia populista. Anticipa que es necesario construir una democracia multiplicada en lugar de una polarizada, donde el uso del referéndum sea preciso y circunscripto mientras se rutinizan la iniciativa popular. Así, se instalan órdenes del día en la agenda al tiempo que se permite la deliberación, se habilitan los canales para el consenso y se posibilitan terceras alternativas. En conjunción, lo que se necesita para superar el actual desencanto democrático es una democracia más permanente que organice el *ojo del pueblo* como mecanismo de control y atención constantes sobre los representantes.



*Reseña*

**Fernando Bulggiani y Li Renfang (editores)**

# **China, América Latina y Argentina. Desafíos y oportunidades de una relación estratégica en un nuevo contexto regional**

Primera edición. Remedios de Escalada, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 2020. Colección Planificación y Políticas Públicas. Serie Programa de Cooperación y Vinculación Sino-Argentino. 358 págs. ISBN: 978-987-4937-61-2

**Reseña de Silvia Moirano**  
Universidad Nacional de Lanús

Editado en forma conjunta por el Programa de Cooperación y Vinculación Sino Argentina (PROSA) de la Universidad Nacional de Lanús y el Instituto de Estudios de Latinoamérica y el Caribe de la Universidad del Suroeste de Ciencia y Tecnología de China (ILAC-SWUST), este libro propone a lo largo de once capítulos -siete escritos por investigadores argentinos y cuatro por académicos chinos en idioma original- reflexionar acerca de los desafíos y oportunidades que le presenta a América Latina y a la Argentina la relación con la República Popular China (RPCh), analizada en términos geoestratégicos en un escenario regional e internacional en transformación.

En el prólogo, escrito apenas unos días después de que la OMS declarara la pandemia de COVID-19, Sabino Vaca Narvaja (director del PROSA y actual Embajador argentino en China) comienza a desgranar

algunos disparadores para abordar la cuestión, señalando que la crisis provocada por la pandemia no solo sería sanitaria sino también económica, política y social y que, si bien no significaría el fin de la globalización, implicaría una reconfiguración del orden global.

Es claro que, más allá de la incertidumbre acerca de ese “nuevo orden global”, en su conformación será fundamental el rol que desempeñe la RPCh, dada su relevancia actual en el comercio internacional, en inversión extranjera directa, innovación tecnológica y como fuente de financiamiento. Iniciativas potentes como la de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés, que fue abordada en una publicación anterior de la UNLa) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés, al cual se incorporó Argentina como miembro extrarregional en noviembre 2020) son elementos que permiten hablar de una “globalización con características chinas”, máxime que en los últimos años ese país ha comenzado a ocupar un espacio de liderazgo global que tradicionalmente había desempeñado Estados Unidos pero que estaba quedando vacante a partir de la llegada de Donald Trump a la presidencia (situación que podría modificarse con el cambio de administración en enero 2021). Esto sucede además en una nueva etapa en nuestra región, signada por una oleada conservadora neoliberal que en los últimos años alteró el “ciclo de gobiernos progresistas” que se venía desarrollando desde comienzos de siglo, planteando un realineamiento con EE.UU. y el desprecio por instancias de asociación e integración regional que se habían potenciado hasta entonces.

Entender este nuevo escenario como punto de partida ineludible para formular una política exterior soberana que contribuya a llevar a cabo un modelo de desarrollo que beneficie a los pueblos latinoamericanos, es el objetivo central de este libro y es abordado en todos los artículos escritos por los investigadores argentinos. Sin embargo, para una mejor comprensión de la temática, en esta reseña agruparemos los capítulos según el énfasis dado a los siguientes aspectos del mismo: a) analizar en qué consiste la “globalización con características chinas” y cómo debería posicionarse ALyC frente a ella; b) exponer el debate acerca de los riesgos y ventajas que podría acarrear una profundización de las relaciones con China; c) identificar elementos que permitan construir una estrategia de desarrollo superadora de nuestras históricas limitaciones y una política exterior acorde a ella.

En el último apartado haremos una breve referencia a los artículos que reflexionan sobre procesos económicos y políticos recientes de la Argentina o que describen experiencias de cooperación con China, como un punto de partida necesario para establecer relaciones de beneficio mutuo entre ambos países a partir del conocimiento de nuestras propias singularidades.

## **Qué es la “globalización con características chinas” y cómo debería posicionarse ALyC frente a ella**

En el primer capítulo, Gustavo Girado considera fundamental que nos preguntemos cuál es el “guion” que tiene China para el escenario global, un libreto que no es sólo mercantil sino que tiene características geopolíticas y geoeconómicas. Considera que, dentro de ese esquema, para nuestra región es relevante la BRI, en tanto podría ser una herramienta para la industrialización de nuestros países que modifique su matriz exportadora primario-dependiente, potenciando complementariedades no sólo en lo comercial sino también en tecnología, capitales e infraestructura, con una perspectiva de beneficio mutuo y “ganar-ganar”. Por eso, ante una iniciativa de tal magnitud, es fundamental que gobiernos, empresarios y sociedades latinoamericanas profundicen en su entendimiento y que las empresas chinas conozcan las singularidades de nuestras comunidades y de nuestra legislación, a fin de evitar desconfianza mutua y dificultades en la implementación de proyectos conjuntos. Para Girado, si bien el rol de China en la región no puede ser visto como un equivalente al que desempeñaron Gran Bretaña y EE.UU. en los últimos dos siglos, es necesario que nuestros líderes tengan una respuesta política frente a la propuesta de la RPCh, algo que hasta ahora no fue debatido en profundidad ni al interior de cada país ni dentro de las alianzas de integración, las cuales será necesario revalorizar.

En el siguiente capítulo, Vaca Narvaja parte de la descripción de los cambios económicos que se produjeron en China en los últimos cuarenta años (los que le permitieron alcanzar su actual importancia en la economía mundial) para mostrar un escenario global que hoy se caracteriza por la relocalización del epicentro de la economía mundial hacia el Pacífico, el conflicto geoestratégico entre EE.UU. y China por el liderazgo en ciencia e innovación (con la tecnología 5G en el centro de la disputa) y el cuestionamiento de hecho al poder unilateral norteamericano que parecía indiscutible a comienzos de la década de 1990. Es en ese escenario donde América Latina debe pensar cómo posicionarse para evitar que se profundicen las asimetrías con China y afecten sobre todo a los países y sectores más débiles. Para el caso de Argentina, propone que se retome el diálogo para la adhesión a la BRI (lo que permitiría ampliar posibilidades de financiamiento e inversión y promover la transferencia de conocimiento y tecnología en el sector científico-productivo), pero -al igual que Girado- considera que debido a la escala y niveles de desarrollo asimétricos entre China y América Latina es fundamental fortalecer la capacidad de negociación a nivel colectivo, conformando un “Estado Continental Industrial Moderno” entre los países de la región para tener una visión compartida acerca de las posibilidades que brinda la intensificación de relaciones con la República Popular.

## **El debate por las ventajas o desventajas de profundizar relaciones con China**

Mariano Baladrón analiza el orden geopolítico surgido al final de la Segunda Guerra Mundial que está atravesando una crisis de hegemonía y se pregunta si se está rumbo a un nuevo “orden mundial post-occidental” para el cual China tendría una propuesta específica. Analizando corrientes teóricas chinas de las relaciones internacionales que destacan ideas tales como la noción de la centralidad de la RPCCh en el orden internacional, la necesidad de preservar su esencia cultural y su carácter antimperialista y orgullo nacional, observa que la BRI y el AIIB son iniciativas con las que China busca fortalecer su hegemonía en su zona de influencia y en el resto del mundo, y por lo tanto podrían alterar el statu quo en nuestra región. Por eso, frente a la presencia cada vez más importante de China en la escena global, se plantean dos grandes posturas antitéticas: la que la ve como una amenaza y, por otro, la que destaca los beneficios de la cooperación y la posibilidad de financiamiento para el desarrollo que permitiría profundizar relaciones con ella. A mitad de camino entre ambas, el autor considera que, si bien la BRI puede darnos herramientas para disminuir la pobreza y la desigualdad, no debe ser abrazada con ingenuidad por nuestras élites dirigentes que están ante este desafío histórico, en tanto se trata de una apuesta geopolítica china que debería analizarse en calidad de “propuesta civilizatoria”.

Con respecto a las distintas posturas acerca del relacionamiento con China, Fernando Suárez Rubio expone conceptos de algunos de los principales especialistas argentinos en la temática y observa que no hay una clara división ideológica entre los que la ven como “problema” (bloqueo para el desarrollo de las propias capacidades, dependencia neocolonial) o como “solución” (la posibilidad de pasar de un esquema bilateral comercial asimétrico a uno con mayor complementariedad en otros sectores principalmente científico-tecnológicos) sino que las visiones son cruzadas al interior de las corrientes, sean de cuño marxista o liberal. El autor concluye que, más que seguir argumentos maniqueos que afectan nuestro margen de acción en política exterior, lo importante sería identificar áreas de interés para favorecer la cooperación en esos sectores y allí donde haya desacuerdo mostrar una actitud firme pero respetuosa y fortalecer relaciones con otros países. Una política bilateral con China deberá aprovechar las complementariedades en ciencia y tecnología, las similitudes en reclamos de soberanía y todo aquello que contribuya a nuestro equilibrio.

## **La construcción de una estrategia de desarrollo superadora y una política exterior acorde a ella**

Gonzalo Cueto y Silvano Pascuzzo analizan que para que nuestro país construya un proyecto nacional que se inserte en el escenario internacional sin poner en riesgo su sustentabilidad política, económica y social en el mediano y largo plazo, no debe caer ni en un multilateralismo acrítico ni en una visión aislacionista. Si bien para la Argentina es fundamental diversificar la composición de sus exportaciones (en bienes y servicios, valor

agregado y mercados) no debe perder de vista su vulnerabilidad externa y el peligro que podría significar una apertura indiscriminada de importaciones para la industria local y las economías regionales. Por eso es necesaria una fuerte conducción política que plantee una relación inteligente con China en donde esté garantizada la complementación y el beneficio mutuo y permita la construcción de una sociedad más justa y democrática. “Las alianzas estratégicas deben ser evaluadas y fortalecidas a la luz de tres premisas básicas: el desarrollo tecnológico-industrial, la sociedad del conocimiento y el bienestar del pueblo”.

Cerrando este eje, Leandro Compagnucci esboza una propuesta para el relacionamiento con China que pueda potenciar el desarrollo nacional. Para llevarla a cabo, nuestra dirigencia debe conocer cuáles son las prioridades de la RPCh a nivel interno, regional y global y comprender la visión de los líderes chinos sobre la relación bilateral, puntos que va desarrollando en su trabajo. El autor considera que, así como China ha definido la relación con la Argentina como una “Asociación Estratégica Integral”, es importante promover de nuestra parte lo que propone llamar una “Asociación de Desarrollo Compartido” (ADC), una articulación bilateral que busque puntos de encuentro entre las necesidades de ambos países con una perspectiva de mutuo beneficio. Para ello sugiere una batería de herramientas en las que nuestro país debería avanzar para dar más capacidad al Estado (un plan nacional de inversiones para la diversificación energética, la conectividad ferroviaria y de telecomunicaciones; crear “zonas de producción y seguridad alimentaria” para estimular las economías regionales y responder a la demanda china; un plan de acceso al mercado y a la logística comercial de China; etc.). Concluye que, debido al alto grado de complementariedad económica con China, una ADC con ese país le permitiría a la Argentina sostener un proceso de capitalización, industrialización e inclusión social y revertir el perfil productivo primario, concentrado y monopólico.

## **Concernos como punto de partida para establecer relaciones de beneficio mutuo**

Como mencionamos al comienzo, la reflexión sobre las propias singularidades puede ser un punto de partida que permita el relacionamiento con otros países y en este libro será el puente para ingresar a las investigaciones desarrolladas por los académicos de ILAC-SWUST, destinadas al público sinoparlante y realizadas con el fin de avanzar en la comprensión de los procesos latinoamericanos y argentinos para establecer sus prioridades de vinculación con nuestro país.

En este sentido, incluimos en este apartado el artículo de Andrés Asiaín y Nicolás Zeolla, en el cual proponen analizar las limitaciones del modelo de crecimiento con distribución del ingreso que se implementó entre 2003 y 2015. Partiendo de una amplia revisión bibliográfica sobre esa etapa, discuten los principales rasgos de ese modelo y luego analizan el período corto 2015-2019 de retorno de políticas liberales ortodoxas.

Los autores observan que tanto el “modelo intervencionista industrialista” como el “proyecto liberal” han encontrado limitantes para su puesta en práctica y proponen una visión del desarrollo basada en una noción del “buen vivir” que integra ideas de las nuevas izquierdas con concepciones ancestrales de los pueblos andinos. Esta visión propone pensar una estrategia de desarrollo “a dos velocidades”: fortalecer los sectores más competitivos para maximizar la oferta neta de divisas para la economía nacional y también promover los sectores menos competitivos para lograr la expansión del empleo, la redistribución del ingreso y la oferta de bienes y servicios esenciales, sin esperar el hipotético “derrame” que generen los sectores competitivos para mejorar la calidad de vida de la población. El “Plan Hornero” elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz del cual ambos investigadores forman parte, es un ejemplo de un programa económico inspirado en esta nueva estrategia de desarrollo.

Por parte de la academia china, la necesidad de comprender los procesos latinoamericanos y argentinos se esboza en este libro con investigaciones acerca de los motivos para las repetidas crisis monetarias que ha afrontado nuestro país (escrito por Hu Bo y Li Jinbing), el análisis de la política económica desplegada durante el gobierno de Mauricio Macri y su impacto macroeconómico (escrito por Li Renfang), el estudio de la cooperación entre Argentina y China en materia energética (Wang Fei y Zou Zhan) y los intercambios culturales entre América Latina y China, dentro del cual se propone construir un mecanismo para el intercambio de Humanidades con nuestro país (Guo Cunhai).

**En síntesis**, la lectura de este libro nos permite reflexionar acerca de los diversos interrogantes que la reconfiguración de un nuevo orden global “con características chinas” abre a los países de nuestra región. Evitando caer de forma reduccionista e ingenua en visiones extremas de “amenaza” o “salvación”, la información que brindan los diversos artículos son un aporte para que tanto investigadores como dirigentes puedan evaluar las potencialidades y problemas que presenta la agenda de relacionamiento bilateral con la RPCh, analizando además los límites de nuestros modelos de desarrollo para proponer nuevas estrategias y construir una política exterior soberana que revalorice las plataformas de integración regional y no quede atrapada en la disputa entre dos poderes de dimensiones globales. Todo esto en consonancia con un proyecto nacional que no repita esquemas de dependencia y tenga en cuenta los impactos sociales y ambientales que podrían acarrear decisiones cortoplacistas que sólo se enfocaran en las ventajas comerciales, de infraestructura o de financiamiento que ofrece la vinculación con China.

Por este motivo, para lograr un mayor conocimiento acerca de esta relación, es sumamente valioso seguir generando instancias de cooperación académica y política que permitan avanzar en la búsqueda de respuestas a los grandes desafíos y oportunidades que le plantea a nuestra región y a nuestro país este “nuevo mundo”, incierto y en plena reconfiguración.

*Reseña*

**Sergio Bertini**

# Migrantes y Refugiados. Emprendedores de la economía social

Posadas: EDUNAM, Editorial Universidad Nacional de Misiones. Primera edición, 2018. 226 págs. Incluye fotos. ISBN 978-950-579-487-4. Presentación de Javier Gortari. Prólogos de Carlos M. Vilas y Jorge Calzoni.

**Reseña de Ernesto Mattos**  
UBA y Universidad Nacional  
de Avellaneda

El estudio de las migraciones como parte de la historia social del país ofrece diferentes enfoques teóricos y literarios, que fueron constituyendo textos clásicos y que en muchos casos crearon imágenes y hasta estereotipos acerca de las poblaciones que llegaron a Argentina. Desde aquella conocida consigna “poblar el país” expresada en el siglo XIX, que diera origen a precursoras corrientes migratorias, hasta mediados del siglo pasado con las personas que llegaban después de la segunda gran guerra, los “inmigrantes” fueron incorporándose a la realidad nacional. Una porción (destacada en números) de los migrantes, especialmente los llegados de ultramar, fueron visualizados como modelo de integración.

También una definición casi unívoca durante mucho tiempo alcanzó para referirse a “la economía”, atribuyéndola a la escala macro de la misma. Paradójicamente debió empezar a hablarse de “economía social” para referirse a la escala micro, a la doméstica cotidiana, al intercambio de bienes y servicios y transacciones que a diario se verifican en amplios sectores populares de muy diferentes escenarios y países.

El libro de Sergio Bertini aborda esos ejes: *Migrantes y Refugiados: Emprendedores de la economía social*, título que reúne descripción, investigación aplicada y recomendaciones para la acción. Ilustraciones y fotografías muestran el trabajo de los protagonistas y acompañan su palabra.

El autor afirma que existiendo legislación vigente, es necesario garantizar el real goce de derechos para incluir efectivamente en la sociedad argentina al actor social descripto, tarea pendiente para las políticas públicas del país. Presenta a los sujetos de esta “otra economía”, personas de diferentes países: migrantes y refugiados, en su condición de trabajadores definidos como emprendedores de pequeña escala económica. Hombres y mujeres que se vieron empobrecidos por la situación que se produjo en el país con la crisis del 2001 y 2002 y que a partir del encuentro en la actividad económica van actualizando la mirada hacia el otro y la otra.

El Capítulo I, plantea un recorrido histórico que precisa los términos, las definiciones y posiciona los escenarios en que se sancionan los cuerpos normativos que rigen la garantía de vida y derechos de la población de migrantes y refugiados.

El rol de la mujer, su importancia como factor dinamizador se resume en *“Después de participar en varios talleres de capacitación pudo constatar que las mujeres han cumplido un rol facilitador en las actividades conjuntas entre refugiados de diferentes nacionalidades, pues las acciones llevadas adelante en las clases estuvieron potenciadas y organizadas por refugiadas, aún en los casos provenientes de países donde ‘lo natural es la discriminación hacia la mujer’, como expresara una mujer de Congo, y cuando las expresiones recogidas en los relatos estuvieran referidas a los esfuerzos de superación casi de manera individual”* (pág. 62).

Decenas de ellas y ellos fueron entrevistados por Bertini y un equipo conformado por docentes y estudiantes de la UNLa. Dos investigaciones recogieron testimonios durante cuatro años en torno a políticas públicas y al modo como estas llegan a la población estudiada. Salud, documentación migratoria y la mirada del otro respecto a nuestra cultura son recogidas en grupos focales, entrevistas personales y conversaciones en sus emprendimientos y lugares de trabajo. De eso hablan los y las migrantes: de la distancia que muchas veces padecen entre la regularidad normativa y la realidad de aplicación de la misma, es lo que se desarrolla en los Capítulos II y III.

A partir del año 2003, diversas políticas del Estado tuvieron como objetivo redistribuir el ingreso: asignación universal por hijo, subsidios para los sectores productivos generadores de empleo, subsidios que complementan (por discapacidad, mujeres solteras con hijos, etc.) ingresos de diversas familias que eran parte del sector informal y a su vez la ampliación de la población en edad de jubilarse (jubilación para las amas de casa). En este escenario de avances económicos y sociales se concibió al microcrédito como una herramienta complementaria del crédito, que contribuyó a poner sobre la mesa el

debate de su alcance y relevancia y el rol del sistema financiero para el desarrollo de la Argentina. Cientos de refugiados y migrantes accedieron a esos préstamos, con dispares resultados en términos económicos. De esa experiencia se habla en el Capítulo IV.

El autor explica que además de la identidad de migrante o refugiado se manifiesta la concepción de “trabajador de la economía social”, es decir emprendedor (término que reemplaza al de “microempresario”, figura asociada al enfoque neoliberal de la economía). El emprendedor de la economía social se realiza como tal en el trabajo asociativo como las ferias y emprendimientos colectivos, cooperativos y similares.

*“Dentro de la economía solidaria propuesta puede entenderse que solo con esfuerzos compartidos con otros emprendedores y emprendedoras, tejiendo redes asociativas tal vez pueda mejorarse (apenas) el negocio y aumentar los ingresos necesarios para el mantenimiento de las familias. (...) Pero seguro podrá mejorarse (bastante) la realización personal y social, a partir de comunicarnos y aprender de otros...”*  
(pág. 156)

La temática del libro se encuadra en el debate de la economía social como motor del desarrollo con la particularidad de la población que es interpelada. Toda persona que migra por razones políticas y/o económicas tiene un capital social, sus gustos, costumbres y formas de compartir y estas pueden actuar como dinamizador para estimular la energía de la persona, según el autor y los abundantes textos citados.

Pero indagar acerca de especificidades del perfil de este sujeto lleva a presentar en el Capítulo V una serie de reflexiones, inquietudes y propuestas, en fin problemáticas manifestadas por un grupo de jóvenes y de mujeres. En este caso se presentan detallados ejercicios de grupos focales, con bibliografía actualizada y sistematización de los pasos realizados. Las entrevistas personales, la observación participante en sus lugares de pertenencia como abordaje metodológico constituye un aspecto relevante del libro, ya que la puesta en valor de la historia oral personal en ocasiones permite una reflexión más amplia hacia el contexto. La pregunta de un joven de Ghana respecto a quien era “*un general con gorra que vio en muchas partes y más todavía acá...*” (el Che) en el diagnóstico participativo deriva en la guerra de Malvinas y la pregunta “*si era verdad que en Argentina se tiraba a la gente desde los aviones...*” (pág. 178).

Finalmente, el libro permite al lector un ejercicio de reconstrucción de la imagen tradicional del migrante histórico, “los abuelos que vinieron de los barcos”, frente a las migraciones recientes del siglo XXI, de la globalización mundial, de la crisis nacional y de la reconstitución de la economía del país y la región durante los gobiernos de Nestor y Cristina Kirchner. En ese sentido este trabajo constituye importante insumo o guía metodológica para realizar un diagnóstico del sector, acotado y localizado a la necesidad del estudio.

Pero la propuesta no se queda en la descripción. El libro tiene el propósito de contribuir a generar una mirada nueva hacia el sujeto de derecho de la movilidad humana, trabajador y trabajadora que genera su ingreso y condiciones de vida. Es una invitación a pensar acciones desde el Estado y la sociedad toda. Los sujetos de quienes se habla no se encuentran “en una burbuja” o aislamiento social. Por eso el autor recomienda sintéticamente: 1) acompañar con específicas acciones de política pública al desarrollo de ese sujeto; 2) asistir técnicamente en esa tarea al entorno (trabajadores de las políticas públicas, médicos, educadores, etcétera) para llevar adelante las propuestas de inclusión que se requieran.; 3) difundir en la sociedad civil los aspectos positivos de la interacción humana entre diferentes culturas como punto de partida para contribuir a garantizar los derechos económicos, culturales y sociales de otro y otra que vive y trabaja en el país, o sea promover desde campañas públicas, ámbitos universitarios y espacios sociales en general, el valor del intercambio cultural y la cercanía del otro u otra.

La tarea encarada en el libro muestra los desafíos para no diferenciar de manera tajante una Economía Social de la Economía Política, que es un debate pendiente en el ámbito académico y de gestión. Las voces recuperadas y transcritas permiten revalorizar la dimensión política de los sujetos. Su militancia, sus causas, su acción vinculada a la situación de refugio, o de organización de ferias barriales son trabajadas en el libro.

Por lo tanto, la complementariedad histórica que realiza el autor aborda la “cuestión social”: una economía al servicio de la persona humana. Hoy este debate se hace más que urgente y los aportes del libro contribuyen en ese sentido.

El estudio de las migraciones como parte de la historia social del país ofrece diferentes enfoques teóricos y literarios, que fueron constituyendo textos clásicos y que en muchos casos crearon imágenes y hasta estereotipos acerca de las poblaciones que llegaron a Argentina. Desde aquella conocida consigna “poblar el país” expresada en el siglo XIX, que diera origen a precursoras corrientes migratorias, hasta mediados del siglo pasado con las personas que llegaban después de la segunda gran guerra, los “in migrantes” fueron incorporándose a la realidad nacional. Una porción (destacada en números) de los migrantes, especialmente los llegados de ultramar, fueron visualizados como modelo de integración.

También una definición casi unívoca durante mucho tiempo alcanzó para referirse a “la economía”, atribuyéndola a la escala macro de la misma. Paradójicamente debió empezar a hablarse de “economía social” para referirse a la escala micro, a la doméstica cotidiana, al intercambio de bienes y servicios y transacciones que a diario se verifican en amplios sectores populares de muy diferentes escenarios y países.

El libro de Sergio Bertini aborda esos ejes: *Migrantes y Refugiados: Emprendedores de la economía social*, título que reúne descripción, investigación aplicada y recomendaciones para la acción. Ilustraciones y fotografías muestran el trabajo de los protagonistas y acompañan su palabra.

El autor afirma que existiendo legislación vigente, es necesario garantizar el real goce de derechos para incluir efectivamente en la sociedad argentina al actor social descripto, tarea pendiente para las políticas públicas del país. Presenta a los sujetos de esta “otra economía”, personas de diferentes países: migrantes y refugiados, en su condición de trabajadores definidos como emprendedores de pequeña escala económica. Hombres y mujeres que se vieron empobrecidos por la situación que se produjo en el país con la crisis del 2001 y 2002 y que a partir del encuentro en la actividad económica van actualizando la mirada hacia el otro y la otra.

El Capítulo I, plantea un recorrido histórico que precisa los términos, las definiciones y posiciona los escenarios en que se sancionan los cuerpos normativos que rigen la garantía de vida y derechos de la población de migrantes y refugiados.

*El rol de la mujer, su importancia como factor dinamizador se resume en “Después de participar en varios talleres de capacitación pudo constatar que las mujeres han cumplido un rol facilitador en las actividades conjuntas entre refugiados de diferentes nacionalidades, pues las acciones llevadas adelante en las clases estuvieron potenciadas y organizadas por refugiadas, aún en los casos provenientes de países donde ‘lo natural es la discriminación hacia la mujer’, como expresara una mujer de Congo, y cuando las expresiones recogidas en los relatos estuvieran referidas a los esfuerzos de superación casi de manera individual” (pág. 62).*

Decenas de ellas y ellos fueron entrevistados por Bertini y un equipo conformado por docentes y estudiantes de la UNLa. Dos investigaciones recogieron testimonios durante cuatro años en torno a políticas públicas y al modo como estas llegan a la población estudiada. Salud, documentación migratoria, y la mirada del otro respecto a nuestra cultura son recogidas en grupos focales, entrevistas personales y conversaciones en sus emprendimientos y lugares de trabajo. De eso hablan los y las migrantes: de la distancia que muchas veces padecen entre la regularidad normativa, y la realidad de aplicación de la misma, es lo que se desarrolla en los Capítulos II y III.

A partir del año 2003, diversas políticas del Estado tuvieron como objetivo redistribuir el ingreso: asignación universal por hijo, subsidios para los sectores productivos generadores de empleo, subsidios que complementan (por discapacidad, mujeres solteras con hijos, etc.) ingresos de diversas familias que eran parte del sector informal y a su vez la ampliación de la población en edad de jubilarse (jubilación para las amas de casa). En este escenario de avances económicos y sociales se concibió al microcrédito como una herramienta complementaria del crédito, que contribuyó a poner sobre la mesa el debate de su alcance y relevancia y el rol del sistema financiero para el desarrollo de la Argentina. Cientos de refugiados y migrantes accedieron a esos préstamos, con dispar resultados en términos económicos. De esa experiencia se habla en el Capítulo IV.

El autor explica que además de la identidad de migrante o refugiado se manifiesta la concepción de “trabajador de la economía social”, es decir emprendedor (término que reemplaza al de “microempresario”, figura asociada al enfoque neoliberal de la economía). El emprendedor de la economía social, se realiza como tal en el trabajo asociativo como las ferias y emprendimientos colectivos, cooperativos y similares.

*“Dentro de la economía solidaria propuesta puede entenderse que solo con esfuerzos compartidos con otros emprendedores y emprendedoras, tejiendo redes asociativas tal vez pueda mejorarse (apenas) el negocio y aumentar los ingresos necesarios para el mantenimiento de las familias. (...) Pero seguro podrá mejorarse (bastante) la realización personal y social, a partir de comunicarnos y aprender de otros...”*  
(pág. 156)

La temática del libro se encuadra en el debate de la economía social como motor del desarrollo con la particularidad de la población que es interpelada. Toda persona que migra por razones políticas y/ o económicas tiene un capital social, sus gustos, costumbres y formas de compartir y estas pueden actuar como dinamizador para estimular la energía de la persona, según el autor y los abundantes textos citados.

Pero indagar acerca de especificidades del perfil de este sujeto lleva a presentar en el Capítulo V, una serie de reflexiones, inquietudes y propuestas, en fin problemáticas manifestadas por un grupo de jóvenes y de mujeres. En este caso se presentan detallados ejercicios de grupos focales, con bibliografía actualizada y sistematización de los pasos realizados. Las entrevistas personales, la observación participante en sus lugares de pertenencia como abordaje metodológico constituye un aspecto relevante del libro, ya que la puesta en valor de la historia oral personal en ocasiones permite una reflexión más amplia hacia el contexto. La pregunta de un joven de Ghana respecto a quien era “*un general con gorra que vio en muchas partes y más todavía acá...*” (el Che) en el diagnóstico participativo deriva en la guerra de Malvinas y la pregunta “*si era verdad que en Argentina se tiraba a la gente desde los aviones...*” (pág. 178).

Finalmente, el libro permite al lector un ejercicio de reconstrucción de la imagen tradicional del migrante histórico, “los abuelos que vinieron de los barcos”, frente a las migraciones recientes del siglo XXI, de la globalización mundial, de la crisis nacional y de la reconstitución de la economía del país y la región durante los gobiernos de Nestor y Cristina Kirchner. En ese sentido este trabajo constituye importante insumo o guía metodológica para realizar un diagnóstico del sector, acotado y localizado a la necesidad del estudio.

Pero la propuesta no se queda en la descripción. El libro tiene el propósito de contribuir a generar una mirada nueva hacia el sujeto de derecho de la movilidad humana, trabajador y trabajadora que genera su ingreso y condiciones de vida. Es una invitación a pensar acciones desde el Estado y la sociedad toda. Los sujetos de quienes se habla

no se encuentran “en una burbuja” o aislamiento social. Por eso el autor recomienda sintéticamente: 1) Acompañar con específicas acciones de política pública al desarrollo de ese sujeto; 2) Asistir técnicamente en esa tarea al entorno (trabajadores de las políticas públicas, médicos, educadores, etcétera) para llevar adelante las propuestas de inclusión que se requieran.; 3) Difundir en la sociedad civil los aspectos positivos de la interacción humana entre diferentes culturas como punto de partida para contribuir a garantizar los derechos económicos, culturales y sociales de otro y otra que vive y trabaja en el país, o sea promover desde campañas públicas, ámbitos universitarios y espacios sociales en general, el valor del intercambio cultural y la cercanía del otro u otra.

La tarea encarada en el libro muestra los desafíos para no diferenciar de manera tajante una Economía Social de la Economía Política, que es un debate pendiente en el ámbito académico y de gestión. Las voces recuperadas y transcritas permiten revalorizar la dimensión política de los sujetos. Su militancia, sus causas, su acción vinculada a la situación de refugio, o de organización de ferias barriales son trabajadas en el libro.

## **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 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. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. 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.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 palabras como máximo. Deberán

proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábiga correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

**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> accedido el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

## **2. Reseñas bibliográficas:**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>.

## **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la Revista Perspectivas de Políticas Públicas serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

## **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su

puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

## **Pares evaluadores del vol. 10, N°s 19 y 20**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece la colaboración como evaluadores externos de las y los siguientes colegas:

**ALVAREZ, Manuela Luz** Universidad de Buenos Aires  
**ALVARO, Belén** Universidad Nacional del COMAHUE  
**BADÍA, Gustavo** Universidad Nacional de José C. Paz  
**BARRETO, Miguel Ángel** Universidad Nacional del Noreste/CONICET  
**BONETTI, Olga Concepción** Universidad Católica de Córdoba  
**CAMELLI, Eva** Universidad Nacional de General Sarmiento  
**CHAIA DE BEKIS, Jonás** Universidad de Buenos Aires/CONICET  
**CORMICK, Hugo** Universidad Nacional de Moreno  
**CRAVACUORE, Daniel** Universidad Nacional de Quilmes  
**DAVERIO, Andrea** Universidad Nacional de Lanús  
**DE LA VEGA, Candela** Universidad Católica de Córdoba  
**DOBRUSIN, Bruno** Universidad de Buenos Aires  
**DUHALDE, Santiago** Universidad de Buenos Aires/CONICET  
**FREYRE María Laura** Universidad Nacional de Córdoba/CONICET  
**FREDIANI, Julieta** Universidad Nacional de La Plata/CONICET  
**GAMALLO, Leandro** Universidad de Buenos Aires/CONICET  
**GONZALEZ, Giselle** Universidad Nacional de La Plata  
**IZAR LANDERA, Juan Manuel** Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México  
**MEDINA, Marisel** Universidad Nacional del Noreste/CONICET  
**MELO, Jorge Orlando** Universidad Nacional de Colombia  
**PINHO DE OLIVEIRA, María Fátima** Universidad Simón Bolívar, Venezuela  
**PREISS, Osvaldo** Universidad Nacional del Comahue/CONICET  
**RASCHETTI, Franco** Universidad Católica Argentina, Rosario  
**RODULFO, Beatriz** Universidad de Buenos Aires  
**SANTOS, Alejandra** Universidad Nacional de Lanús  
**SARTHOU, Nerina** Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
**SEOANE, María Luisa** Universidad de Zaragoza  
**SNITSCOFKY, Valeria** Universidad de Buenos Aires

**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 1970 y tiene un tiraje de 4.000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

N°337 - 1 de enero al 15 de febrero de 2021

## ÍNDICE

### **El mundo del trabajo en el territorio agrario del sur santafesino**

*Roxana Patricia Albanesi*

### **Modelos de justicia distributiva y articulaciones político-ideológicas**

*Pablo Villarreal*

### **XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales**

#### **Los sistemas participativos como dispositivos de diferenciación y valorización**

*María Florencia Marcos, Matías Berger y Juan Martín Casco*

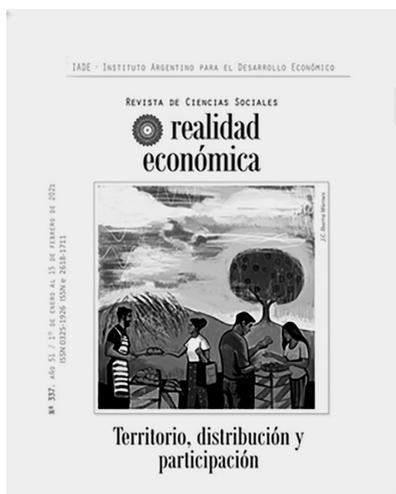
### **Prohibido hacer política: regulando la participación de organizaciones rurales subalternas**

*Jimena Ramos Berrondo*

### **X Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti**

#### **Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas**

*Gerardo Roberto Martínez y Dante Edin Cuadra, Isabel Truffer y Daniela Gamboa, Diego Chifarelli, Emiliano Descalzi, Guillermo Ramisch y Jonathan von Below*



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4° Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO

Puntos de venta de la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

**Venta en librerías**

*Librería de la UNLa*

Edificio José Hernández  
29 de Septiembre 3901  
Remedios de Escalada

*Fedro Libros*

Carlos Calvo 578  
Ciudad de Buenos Aires

*Librería Vivaldi*

Santiago del Estero 998  
Ciudad de Buenos Aires

*Páginas Libres*

Santiago del Estero 1112  
Ciudad de Buenos Aires

*Librería de Las Madres*

H. Yrigoyen 1584  
Ciudad de Buenos Aires

*Prometeo Libros*

Corrientes 1916  
Ciudad de Buenos Aires