

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

22

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 11, Nro. 22. Enero-junio 2022

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 11 No 22 (enero-junio 2022)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 11 No 22
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

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

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana María Jaramillo*
Vicerrector *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)

Colaboradores *Eduardo Barros*, *Sebastián Cruz Barbosa* (Editor digital OJS) y *Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

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

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Purpose

***Perspectives on Public Policies Review** is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peered review.*



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada

Pcia. de Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 5533 5600

int. 5138 / Canjes: int. 5225

perspectivas@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

latindex



Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de 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)
eISSN 2362-2105 (edición digital)

Vol. 11 No 22
enero-junio 2022

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 269-271

Artículos

Tomás Nougés, págs. 272-300

La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la Alianza Cambiemos (2015-2019)
The agenda of financial inclusion in the Cambiemos government public policies (2015-2019)

Tatiana Jack, págs. 301-335

La juventud como amenaza a la seguridad, la juventud como referente del cambio: el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores en la Argentina de la recomposición neoliberal
Youth as a threat of security, youth as a reference for change: the Voluntary Civic Service on Values Program in Argentina during Neoliberal Restructuring

Nicolás Dvoskin, págs. 336-360

La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político
Housing policy in Argentina during developmentalist years: from an economic to a political issue

Florencia Aramburu y María Cecilia Zapata, págs. 361-398

Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?
After ten years of housing policies in the periurban area of Buenos Aires: ¿What is left of federal planning?

Jonás Chaia De Bellis, págs. 399-432

La estatización de los ferrocarriles durante el primer gobierno peronista: regulación del mercado y redistribución de ingresos
Railroad system nationalization during the first Peronista government: market regulation and income redistribution

Candela Hernández, págs. 433-451

¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano

Social Power? Passengers associations in the Metropolitan Transport Public Service

Federico Favata, Gabriel Montes Rojas y Andrés Salles, págs. 452-478

Un análisis estadístico de los cambios recientes en el acceso a la red cloacal y de agua potable en áreas urbanas de Argentina (2003-2019)

A statistical analysis of recent changes in the Access to the wáter and sewage systems in urban Argentina (2003-2019)

Luján Menazzi, págs. 479-501

Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis

Urban policies: definitions, reflections, and analytical tools

Reseñas

Yannis Stavrakakis, págs. 502-506

El Goce Político. Discurso, psicoanálisis y populismo

Reseña de Aarón Attias Basso

Alejandro Auat, págs. 507-512

Situación y mediaciones. Nuestra democracia: entre populismo y neoliberalismo

Reseña de Elena Luna

Indicaciones a los autores, págs. 513-515

Avisos, pág. 516

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Desde la década de 1990 las transacciones financieras superan ampliamente el monto de las transacciones comerciales y el valor de la producción mundial de bienes y servicios no financieros, y generan movimientos transfronterizos de creciente y vertiginosa aceleración. Diversos factores han contribuido a ello; generalmente se llama la atención sobre el desarrollo de nuevas tecnologías de procesamiento y transmisión de datos y la aparición de nuevos instrumentos financieros, la exponencial liquidez de la economía mundial; consiguientemente, el surgimiento de nuevos actores y nuevas modalidades de intercambio en escala global. Como en etapas o momentos previos de la historia económica, la expansión de la financierización estimuló la creación de herramientas que la potenciaran y favoreció un mayor impulso de la globalización del capital.

La mayoría de esas transformaciones tuvieron en el Estado un actor estratégico, tanto en respuesta a demandas surgidas de los nuevos mercados como impulsando políticamente nuevos enfoques, recursos y búsquedas. Aunque resulte chocante señalarlo, muchos de los desarrollos científicos y las innovaciones tecnológicas que hicieron posibles esas transformaciones económicas y culturales tuvieron lugar en respuesta a demandas y necesidades bélicas de los estados. Finalizadas las guerras, el cambio de los escenarios creó oportunidades para aplicaciones de muchas de esas innovaciones en tiempos de paz.

Así como los nuevos instrumentos y los conocimientos científico-tecnológicos que los sustentan no surgieron espontáneamente o de iniciativas de los mercados -los mercaderes de la guerra se dedican a vender la parafernalia ya existente y de eficacia probada, no a inversiones de gran riesgo y resultados inciertos- también la aplicación de esas innovaciones en los nuevos tiempos requieren del estímulo y la iniciativa estatal. Por lo menos, para crear condiciones que hagan apetecibles esas novedades a los mercados: transformar la verdad científica en rentabilidad y utilidad privadas. Piénsese, sin ir más lejos, en los viajes espaciales, recientemente abiertos a las extravagancias turísticas de los megamillonarios de la globalización financiera. Es difícil imaginar a Elon Musk y Space-x sin más de medio siglo previo de investigaciones, presupuestos enormes, éxitos y fracasos de la NASA.

También es difícil imaginar esas tentaciones fuera del hiper consumismo y la hiper liquidez que el neoliberalismo promueve con éxito, y las enormes desigualdades -entre países y regiones del mundo, y dentro de las sociedades- que son su más evidente y mal disimulado efecto.

Los dos artículos con los que se abre el presente número de la **RPPP** enfocan aspectos específicos del modo en que el Estado promueve las condiciones para la ampliación del capitalismo financiero, impulsa la resignificación de conceptos, sujetos y genera nuevas *clases peligrosas* en aquellos grupos que van siendo descartados por la nueva racionalidad de la sociedad neoliberal.

El texto de Tomás Nougés analiza la incorporación de la Estrategia Internacional de Inclusión Financiera a las políticas públicas de la Alianza Cambiemos, prestando especial atención a su impacto en la política de asistencia social y al “Plan Nacional de Educación Financiera” –un tema que ha sido retomado por la actual gestión de la Alianza Juntos por el Cambio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El artículo de Tatiana Jack estudia las articulaciones que se producen entre las formas de problematización de la inclusión social de jóvenes, los modos de construcción de subjetividades y las discusiones sobre el control del delito en el diseño y la implementación del Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores durante el gobierno nacional de la Alianza Cambiemos. El enfoque que la autora caracteriza como *psicologista* es compatible con la relevante intervención que se asigna en el mismo a la Gendarmería Nacional, una fuerza de seguridad militarizada, en materia educativa de las poblaciones juveniles a las que el programa se dirige.

Los textos de Nicolás Dvoskin y Florencia Aramburu y María Cecilia Zapata dirigen sus miradas a la política habitacional desarrollada por el Estado en interacción con sectores del mercado inmobiliario y sectores medios de la población urbana. Dvoskin pone el foco en las políticas desarrollistas del periodo 1955-76 y sus variaciones en determinados momentos del mismo; Aramburu y Zapata discuten los rasgos principales de los planes federales de vivienda en el conurbano bonaerense e indagan sobre sus efectivos resultados.

La nacionalización de los ferrocarriles llevada a cabo por el primer gobierno de Juan Domingo Perón sigue motivando el interés de la investigación académica. Jonás Chaia De Bellis agrega a esa producción un texto que interpreta la medida adoptada a la luz de la coalición de actores sociales en la que se sustentaba el gobierno que la llevó a cabo y del impulso a un programa de desarrollo de un capitalismo nacional, en el contexto político-estructural, interno e internacional de la época. Referido a otro momento de la historia nacional y a otra configuración de su mapa social y político, y al transporte de pasajeros en general y no únicamente al ferroviario, Candela Hernández presenta un tratamiento crítico de la participación de las organizaciones de usuarios de esos medios de transporte en la prestación de los servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Diferentes estructuras sociales, diferentes regímenes de prestación de los servicios, diferentes percepciones del sujeto social involucrado en el uso del medio de transporte, diferentes modalidades de participación.

El desarrollo de la obra pública fue uno de los rasgos más notables de las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Dentro

de esta la expansión de las redes de saneamiento y agua potable alcanzó un especial dinamismo, particularmente por comparación con los años y las gestiones gubernamentales precedentes. El texto de Federico Favata, Gabriel Montes Rojas y Andrés Salles propone un análisis estadístico de los cambios en el acceso a esas redes en el periodo 2003-2019, es decir de las tres gestiones Kirchner y de la gestión Cambiemos.

Argentina es, desde hace décadas, una sociedad demográficamente urbana. De acuerdo a estimaciones basadas en el último censo nacional de población el 96% de la población tiene ese carácter. Ahora bien: ¿qué es lo urbano? ¿Tiene sentido reducirlo a lo demográfico? “Urbano/no urbano” es una simple dicotomía o esconde una desigualdad, incluso una discriminación? El artículo de Luján Menazzi explora las variadas dimensiones y significaciones de lo urbano, con referencia al diseño e implementación de políticas públicas.

Carlos M. Vilas
Director

La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la alianza Cambiemos (2015–2019)

The agenda of financial inclusion in the Cambiemos government public policies (2015-2019)

Tomás Nougués

Doctorando en Sociología.
Becario doctoral con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y CONICET.
tominougues@gmail.com

Resumen

El artículo estudia el viraje hacia la inclusión financiera de las políticas públicas durante la gestión de Cambiemos. Presenta un análisis del proceso de institucionalización de la agenda de inclusión financiera como un objetivo estratégico de gobierno, dando cuenta tanto de las medidas y políticas implementadas como de las transformaciones institucionales efectuadas. Reponiendo el marco general del viraje, el artículo indaga en las estrategias y planes transversales diseñados por el Gobierno Nacional y su rol en el alineamiento de las políticas sociales y asistenciales con la agenda de la inclusión financiera.

Palabras clave: inclusión financiera - políticas públicas - Cambiemos - Argentina - Estado

Abstract

The paper focuses on the shift towards financial inclusion of public policies during the Cambiemos government in Argentina. It develops an analysis of the institutionalization of the financial inclusion agenda as a strategic government goal giving an account of the policies and institutional transformations carried out to achieve it. The attention is given to the National Government's transversal

Fecha de recepción:

7.8.21

Fecha de aceptación:

16.11.21

strategies and planning and the role both played in the alignment of welfare policies with the financial inclusion agenda.

Key Words: *financial inclusion - public policies - Cambiemos government - Argentina - State*

Introducción

Desde sus comienzos en el PRO, la dirigencia que integró la plana mayor de la alianza Cambiemos¹ se presentó a sí misma como promotora de un “cambio cultural” en la gestión pública, basado en la transparencia y en la capacidad de gestión de una élite de funcionarios nutrida por CEOs y emprendedores (Canelo 2019). Cambiemos estructuró su discurso en oposición a la experiencia kirchnerista y basó su campaña electoral en una plataforma de gobierno sustentada en tres pilares: “pobreza cero”, “la lucha contra el narcotráfico” y “la unión de los argentinos”.² Asimismo, propuso un formato de representación fundado en el reconocimiento y jerarquización de los miembros de la élite empresarial y financiera por sobre las trayectorias de gestión pública (Quiroga y Juncos Castillo 2020).

El gobierno de la alianza Cambiemos impulsó cambios en la orientación de las políticas públicas. La nueva administración desarrolló un proyecto neoliberal que se alineó con la oleada de gobiernos conservadores que surgieron en América Latina luego del ciclo de gobiernos progresistas (Anria y Vommaro 2020). En esta línea, Cambiemos corrió el eje de las políticas públicas de la promoción del empleo y el mercado interno para intentar implementar programas de flexibilización y reducción del gasto público. Sin embargo buscó compatibilizar las medidas económicas de ajuste con una relativa continuidad de las políticas sociales heredadas dado que reconocía la necesidad de mantener una política activa hacia los sectores populares (Vommaro, Morresi y Belloti 2015). Desde el inicio de la campaña electoral, Mauricio Macri y sus candidatos repetían incansablemente que no eliminarían ningún programa social, sino que los mejorarían para que sirvieran como puente al mundo del trabajo. Asimismo, la legitimidad construida en torno a las políticas sociales durante el kirchnerismo y la movilización de actores con capacidad de bloqueo para sostener el esquema heredado, impusieron obstáculos severos los intentos de reforma del macrismo (Anria y Vommaro 2020). No obstante, la administración Cambiemos logró introducir cambios en la orientación de las políticas públicas. La literatura experta prestó especial atención a las marchas y contramarchas de aquellas reformas, abordándolas en clave comparativa. En materia de políticas sociales, los especialistas siguieron de cerca los cambios y continuidades de la matriz socio-asistencial macrista

respecto a la legada por la gestión kirchnerista (Arcidiácono y Bermúdez 2018a, 2018b; Hintze 2018; Hopp 2018; Muñoz 2019).

Con el fin de comprender determinados aspectos de las transformaciones de la política social del período es necesario situarse en el viraje de las políticas públicas hacia la agenda internacional de la inclusión financiera, cuyo alcance llegó hasta las políticas sociales y asistenciales. En el marco de este viraje general, las agencias encargadas de gestionar las políticas socio-asistenciales se posicionaron como actores claves del nuevo esquema y desempeñaron un rol central en el proceso de inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, reformularon sus políticas con el objetivo explícito de fortalecer los vínculos entre la política asistencial y la inclusión financiera de sus destinatarios (Nougés 2020).

El objetivo de este artículo es estudiar el giro hacia la inclusión financiera de las políticas públicas durante la gestión de la alianza Cambiemos. Reponiendo el marco general del viraje, el artículo indaga en los elementos que permitieron alinear las políticas socio-asistenciales con el nuevo objetivo estratégico de gobierno. Para ello, se analizan las principales medidas y políticas que establecieron los lineamientos de la agenda de inclusión financiera nacional, al mismo tiempo que se reconstruyen los cambios en la arquitectura institucional adoptados para implementar la agenda en Argentina. La estrategia metodológica es cualitativa y exploratoria, basada en el análisis de normativas, diseños programáticos, documentos oficiales e informes de expertos que fueron combinados con entrevistas a funcionarios de las áreas involucradas en la implementación de las políticas de inclusión financiera.³

El artículo está organizado en cuatro apartados. El primero presenta las principales características de la agenda internacional de la inclusión financiera (IF). El segundo analiza su institucionalización como objetivo estratégico del gobierno argentino y desarrolla las principales dimensiones del giro. El tercer apartado introduce un análisis de la estrategia de IF diseñada por el gobierno nacional y rastrea sus múltiples efectos en distintas áreas de la política social. El cuarto apartado se concentra en el Plan Nacional de Educación Financiera, haciendo hincapié en los componentes orientados a los destinatarios de la política socio-asistencial. Finalmente, la conclusión despliega una reflexión sobre el proceso de institucionalización de la IF y plantea algunos efectos sobre las intervenciones sociales del Estado a tener en cuenta para futuros análisis.

La emergencia y consolidación de la agenda internacional de la inclusión financiera

La utilización de instrumentos financieros como herramientas de los programas de lucha contra la pobreza no es exclusiva del siglo XXI. Tiene sus raíces en las experiencias pioneras de Muhammad Yunus con la entrega de microcréditos para emprendedores rurales pobres de Bangladesh y la posterior creación del Banco Grameen.⁴ Desde su

irrupción, el microcrédito es un llamativo fenómeno que logró superar múltiples obstáculos y derribar prejuicios para constituirse en una suerte de sentido común de los modelos de desarrollo de finales del siglo pasado. Contra todo pronóstico, siguió una trayectoria exponencial que lo llevó a erigirse, primero, en una herramienta central de la lucha contra la pobreza⁵ y, luego, a consolidar un sistema microfinanciero que mueve billonarios flujos globales de capital (Mader, 2015). En esa meteórica trayectoria, el microcrédito pasó de ser una controvertida idea de un economista bangladesí a constituirse en una panacea del desarrollo a mediados de la década del noventa.

Las consecuencias de los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional en los años noventa impulsaron un cambio en las estrategias de lucha contra la pobreza. Las agencias de desarrollo, con el Banco Mundial a la cabeza, comprendieron que la pobreza de los países en vías de desarrollo era una problemática de largo plazo. Por eso, diseñaron estrategias focalizadas en los sectores más afectados por el ajuste y el desempleo a través de una acción conjunta entre las agencias de desarrollo, los gobiernos y las ONGs, que combinó programas de alivio de la pobreza, empoderamiento femenino y microcrédito (Weber 2002). En ese marco, los programas de microcrédito fueron criticados por desempeñar un rol de contención y despolitización del conflicto social desatado por el deterioro de las condiciones de vida producto de las políticas de ajuste neoliberal; incluso fueron acusados de empeorar la situación económica de los tomadores de microcrédito (Brigg 2001; Karim 2011; Roy 2010; Young 2010).

A inicios de los años 2000, el sector comenzó a manifestar nuevas tendencias que cambiaron su orientación. El foco exclusivo en el microcrédito como herramienta de promoción del emprendedorismo perdió protagonismo frente a la consolidación de las microfinanzas, un enfoque que promueve una amplia gama de servicios financieros, tales como el ahorro, los seguros y las transferencias de dinero.⁶ Así, no solo se incorporaron nuevos servicios a la oferta financiera para los estratos con menores ingresos, sino que se modificó la misión del sector. Las microfinanzas incorporan al microcrédito productivo como un canal de financiación del emprendedorismo, pero su objetivo central consiste en promover la participación en los mercados financieros como una forma de reducir la pobreza, esto es, a través de la inclusión financiera. El viraje hacia la nueva misión responde a diferentes factores, entre los que Mader y Sabrow (2015) destacan: 1) los cambios estructurales en la economía global, marcados por un proceso de financiarización en el cual los mercados financieros crecieron fuertemente y surgieron nuevas tecnologías financieras; 2) las falencias del microcrédito productivo como herramienta de lucha contra la pobreza y las crecientes voces críticas; 3) la consolidación de nuevos actores en el sector microfinanciero, como el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP),⁷ que promueven nuevos estándares para la reducción de la pobreza.

Ahora bien, la inclusión financiera no nace de, ni es una agenda diseñada exclusivamente por, los grandes actores financieros. Por el contrario, en los últimos veinte años se

consolidó como una importante agenda de la política social que tiene sus raíces en una serie de debates producidos durante la década de 1990 tras la asunción del Partido Laborista al gobierno en el Reino Unido. El gobierno laborista diseñó estrategias para aumentar el acceso a los servicios y productos financieros de los ciudadanos, estableciendo la lucha contra la exclusión financiera como un eje de sus políticas sociales que se mantuvo, con altibajos, en el transcurso de los años (Prabhakar 2019). A nivel mundial, un conjunto de ONG internacionales del sector microfinanciero, tales como ACCION, Association for Social Advancement y, especialmente el CGAP, desempeñaron un papel central en la definición y difusión de la IF (Mader & Sabrow 2015). En este sentido, el informe anual que presentó el CGAP en 2002 dio cuenta del viraje hacia la IF (Mader 2016). En dicho reporte, se fundamentaba la importancia de los servicios financieros, más allá del microcrédito productivo, como herramientas de la lucha contra la pobreza:

Como todo el mundo, los pobres necesitan y utilizan servicios financieros todo el tiempo. Necesitan servicios financieros para aprovechar las oportunidades de negocios, invertir en reparaciones y mejoramiento del hogar y cubrir los gastos estacionales, tales como las cuotas escolares y las fiestas. Necesitan servicios financieros para prepararse para eventos del ciclo de vida, como la boda de una hija o la muerte de una abuela. Necesitan servicios financieros para hacer frente a emergencias como la muerte repentina de un asalariado del hogar o un monzón que causa estragos en su aldea
(CGAP, 2004: 2. Traducción propia)

Los casi tres billones de personas que carecen de acceso a servicios financieros hacen que la inclusión financiera se constituya, simultáneamente, como una meta de desarrollo y una oportunidad de negocios. Al convertir la falta de acceso en una necesidad, la agenda promueve modelos escalables de tecnología financiera que permitan alcanzar masivamente a los excluidos del servicio financiero (Schwittay 2011). En este sentido, la IF trata de aumentar la participación general de las personas en los mercados financieros, tanto de los que ya están insertos como, especialmente, de aquellos grupos que se hallan excluidos (Berry 2015). El modelo apunta a constituir, a través de una variedad de productos financieros, a los sectores más empobrecidos en sujetos fiscales, consumidores financieros e innovadores en prácticas económicas (Schwittay 2011). Para eso, se busca reducir la brecha en el acceso de los sectores populares a los sistemas financieros mediante la promoción de créditos, seguros, ahorros, cuentas, tarjetas bancarias y medios virtuales de pago, entre otros productos diseñados para los excluidos de los mercados financieros (Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014).

Este enfoque se sustenta, según Chibba (2009), en cuatro pilares. El primero consiste en el sector privado que, tanto en su componente financiero-bancario como en el no

financiero, adoptaron la inclusión financiera dentro de sus estrategias de expansión y modelos de negocios (Gabor & Brooks 2017). El segundo pilar está compuesto por la educación financiera que se constituye como un factor necesario para acompañar el creciente ingreso al sistema financiero de sectores que no están necesariamente familiarizados con el uso de los productos y servicios (Hastings, Madrian & Skimmyhorn 2013). El tercero son las microfinanzas que se incorporaron como un elemento más de la amplia gama de estrategias financieras orientadas al desarrollo, dado que facilitan el acceso a servicios financieros de las poblaciones más excluidas (Ghosh 2012). El último pilar es el apoyo del sector público, que debe asegurar los marcos legislativos y regulatorios apropiados y promover estrategias, políticas y programas de IF (Chibba 2009).

El enfoque de la inclusión financiera combina los distintos elementos en una misión configurada por dos componentes (Mader & Sabrow 2015). Por un lado, se trata de integrar a los grupos de menores ingresos al sector microfinanciero a través de la oferta de servicios financieros adaptados a sus condiciones y necesidades. Los servicios ofrecidos -cuentas bancarias, préstamos, giros, seguros, etc.- son presentados como un acto de inclusión ya que permitirían a los hogares pobres cubrirse de riesgos sociales y satisfacer determinadas necesidades. Por el otro, consiste en integrar el sector microfinanciero a los sectores financieros nacionales y globales para garantizar un flujo de capitales que permita sostener y escalar una actividad microfinanciera comercialmente rentable. A su vez, la misión de la inclusión financiera busca conectarse con los valores de inclusión y justicia social. Dado que se considera a los hogares pobres capaces de ahorrar y consumir servicios financieros, se procura garantizar su derecho a acceder a los mercados financieros en iguales condiciones que el resto de la población. Así, la agenda se dota de un fuerte poder ideológico que hace depender la inclusión y la justicia social de la inclusión financiera (Mader & Sabrow, 2015).

La nueva agenda fue rápidamente reconocida, adoptada y promovida por los principales hacedores de políticas globales y nacionales. En plena crisis del sistema financiero internacional tras el estallido de la burbuja de las hipotecas sub-prime en 2008, el G20 comenzó a trabajar para diseñar y fomentar marcos regulatorios y políticas que fomenten los servicios financieros a través de una vinculación entre la innovación financiera y la reducción de la pobreza (Soederberg, 2014). En la cumbre de Pittsburg de 2009, el G20 adoptó la temática como uno de sus ejes principales y, para mediados del 2013, más de cincuenta cuerpos regulatorios y de diseño de políticas habían manifestado públicamente su compromiso de desarrollar estrategias de IF en sus propios países (Cull et al. 2014). El Banco Mundial abrazó la agenda y adaptó su estructura institucional para promoverla e implementarla, por ejemplo, creando grupos de investigación sobre la temática, elaborando el primer reporte global de inclusión financiera y desarrollando una unidad focalizada en la recolección y análisis de datos sobre acceso a servicios financieros, tanto de hogares como de empresas. El modelo también recibió, rápidamente, el apoyo de los financiadores internacionales,

los filántropos multimillonarios y de fundaciones de bancos y empresas que apoyaron y promovieron programas de IF alrededor del mundo (Chibba 2009).

De acuerdo con Mader (2017), se pueden identificar cuatro innovaciones generadas por el giro hacia la inclusión financiera: adopción de nuevas ideas, incorporación de prácticas y actores financieros novedosos, teorías del cambio social originales y una forma diferente de relacionarse con las finanzas. Primero, el cambio de orientación trajo consigo la introducción de nuevas ideas rectoras que maridaron las lógicas financieras con teorías contemporáneas sobre justicia social, permeando así el lenguaje de las estrategias de desarrollo y de los organismos internacionales. La Agenda de Desarrollo Sostenible, con su promoción del crecimiento inclusivo, es un claro exponente del entrelazamiento de las finanzas con las agendas de los organismos internacionales. Segundo, involucra la utilización de un conjunto novedoso de prácticas y la incorporación de nuevos actores al mercado financiero orientado a los pobres (Beck, Demirgüç-Kunt & Levine 2007). A diferencia de las microfinanzas, la inclusión financiera vuelve borrosas las fronteras entre los tipos de proveedores en cuanto continúa involucrando a las instituciones microfinancieras, ONGs y cooperativas, a la vez que agrega nuevos actores como los prestamistas diarios, grandes bancos comerciales y compañías de fintech. En tercer lugar, moviliza una teoría del cambio que difiere del minimalismo microcrediticio ya que no se centra en la potencia del microcrédito, sino que promueve nuevos mecanismos para generar una vinculación entre los pobres y las finanzas que excede la oferta microcrediticia clásica. Finalmente, implica un cambio cualitativo en la relación cotidiana con las finanzas que requiere de un proceso temporal de aprendizaje y dominio de las técnicas. La aparición de una pléthora de programas de educación financiera da cuenta de la necesidad de dominio técnico que conlleva la utilización de servicios financieros y la gestión del riesgo a ellos asociado.

A pesar de su rápida adopción como un objetivo estratégico de desarrollo, la agenda de la inclusión financiera fue blanco de fuertes críticas. En términos generales, sus detractores critican el diagnóstico fundamental que la sostiene, esto es, que la pobreza es un problema de falta de acceso a servicios financieros adecuados y, por lo tanto, se eliminaría garantizando la inclusión al complejo financiero-bancario (Bateman 2012; Berry 2015; Mader 2017). Por el contrario, las lecturas críticas de la agenda resaltan que su objetivo no consiste en eliminar la pobreza, sino en constituir a los sectores con menos ingresos en consumidores financieros. Para ello, se busca incorporar economías no financierizadas y colonizar nuevos territorios sociales que extienden el dominio de la valorización financiera, captando y capitalizando mayores porciones del ingreso de los sectores más empobrecidos (Mader 2015; Sassen 2014; Schwittay 2011; Soederberg 2014).

Asimismo, la IF fue acusada de ser una falsa agenda, esto es, una nueva etiqueta para renovar la golpeada imagen de las microfinanzas. Dado el escaso y poco demostrado impacto en la reducción de la pobreza, los críticos afirman que las microfinanzas desplazaron su

objetivo hacia una misión más abstracta y alcanzable, como lo es la inclusión al sistema financiero (Bateman & Chang 2012). Por otro lado, distintos autores señalan la centralidad adquirida por la inclusión financiera en los programas internacionales de desarrollo y alertan sobre la preferencia de los grandes actores internacionales por esta agenda en detrimento de la inversión en salud, educación e infraestructura (Bateman 2012; Blowfield & Dolan 2014; Lavinás 2017). En esta misma dirección, una vasta literatura ubica a la agenda de la IF en un proceso más amplio, caracterizado por la centralidad adquirida por las finanzas en diversos ámbitos, que se dio en llamar financierización (Mader, Mertens & van der Zwan, 2020; van der Zwan 2014). Los investigadores analizan el protagonismo obtenido por los actores e instrumentos financieros tanto en la provisión de bienestar como en las prácticas de la vida cotidiana (Chiapello & Knoll 2020; Dowling 2017; Knorr, Cetina & Preda 2006; Langley 2008; Leyshon & Thrift 2007).

Más allá del fervor exitista de sus defensores y las críticas demoleadoras de sus detractores (Prabhakar 2019), la consolidación de una agenda internacional de IF implicó cambios reales en los modelos globales de lucha contra la pobreza y el acceso al mundo de las finanzas. Los casi tres billones de excluidos del sistema financiero hacen que la IF se establezca como una agenda capaz de conjugar las metas de desarrollo con las oportunidades de negocio, inaugurando nuevos lazos entre las políticas públicas y las finanzas. Promovida e impulsada por gobiernos, organismos internacionales, agendas de desarrollo, ONGs internacionales y empresas, la agenda se consolidó como un objetivo estratégico de desarrollo para el cual se diseñaron estrategias, planes y políticas tendientes a incorporar al complejo financiero-bancario a los tradicionalmente excluidos: trabajadores informales, pobres, migrantes, adultos mayores, mujeres, entre otros. La agenda no solo se instaló fuertemente en regiones del mundo donde las microfinanzas tenían un importante desarrollo, como África o el Sudeste Asiático, sino que también ganó protagonismo en países de América Latina y el Caribe, entre ellos Argentina (Bueri, Schvarztein y Carballo 2019; Dabla-Norris et al. 2015; Ludueña 2020; Orazi, Martínez y Vigier 2019).

La inclusión financiera: un objetivo estratégico del gobierno de Cambiemos

Las iniciativas del primer año y medio de mandato de Cambiemos se orientaron a la regulación de aspectos del sistema financiero y bancario.⁸ La política económica de la alianza gobernante se orientó a la promoción de la especulación financiera y las actividades rentísticas en detrimento de la producción de bienes y servicios. Esto se llevó a cabo a través de la combinación de distintos instrumentos de política económica destinados a eliminar las restricciones en el acceso a las divisas, ajuste monetario y fiscal, liberar los mercados cambiarios y flexibilizar los mercados financieros (Lieutier, 2019; Santarcángelo, Wydler y Padín 2019). En este marco, los actores y mercados financieros, tanto locales como internacionales, se consolidaron como jugadores clave de las políticas económicas

del macrismo. El crecimiento de la industria financiera, la flexibilización de las regulaciones financieras y el aceleramiento del endeudamiento con acreedores públicos y privados –que derivó en la crisis del 2018 y el retorno al Fondo Monetario Internacional– eran presentadas por la retórica oficial como una reinserción exitosa en el mundo.

La administración de Cambiemos alineó sus políticas públicas con el nuevo paradigma pregonado por foros internacionales y organismos multilaterales, obteniendo el apoyo de la comunidad internacional para la confección de planes estratégicos con el objeto de promover la inclusión financiera en el país. A mediados de 2017 comenzó un proceso de institucionalización como objetivo estratégico que involucró a múltiples áreas de las políticas públicas, entre ellas las sociales y asistenciales (Nougés y Salerno en prensa). El establecimiento de la IF como principio transversal de las políticas públicas requirió de un activo y creativo trabajo estatal para ajustar su esquema de intervención a la nueva orientación. Para eso, se diseñó un amplio andamiaje institucional que implicó la creación de nuevas dependencias públicas, la sanción de normativas específicas y el desarrollo de políticas, planes y programas transversales a múltiples áreas de gobierno.

La complejidad de este esquema y la necesidad de articular las distintas líneas de acción requirieron de la producción de estrategias integrales y coordinadas, tales como la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Inclusión Financiera*. Su confección y supervisión quedaron a cargo de dos instancias centralizadas: el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera y la Dirección Nacional de Inclusión Financiera, respectivamente. En estos documentos, a los que nos referiremos en breve, se expresó la visión del gobierno sobre el tema, se establecieron los objetivos estratégicos y se delinearon las líneas de acción. Es decir, sintetizaron el esquema de intervención diseñado y exhibieron la división del trabajo estatal necesaria para abordar la cuestión. Así, la IF pasó a formar parte de la plataforma política de la nueva administración que la promovió como un eje transversal de la intervención social del Estado. No solo se trató de una incorporación a la retórica oficial, sino que se instaló en la agenda de gobierno y se desarrollaron iniciativas que fueron diseñadas en estrecha cooperación con organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Alianza para la Inclusión Financiera.

Para abordar las múltiples aristas del giro hacia la IF identificamos tres dimensiones. Las primeras dos, sintetizadas por Cardozo (2015), constan de una *dimensión conceptual* –relacionada con los significados y sentidos particulares que adquirió la política de la época– y una *dimensión estructural* –vinculada a las relaciones establecidas entre las instituciones encargadas de implementarla. La tercera, introducida por nosotros, es la *dimensión programática* concerniente a las transformaciones en los modelos de gestión y diseño de las políticas, planes y programas sociales. En conjunto, estas dimensiones constituyen las principales manifestaciones del giro; su análisis permite dar cuenta de sus múltiples implicancias.

a) Dimensión conceptual

La IF forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Agenda 2030⁹ y se encuentra extensamente definida por los organismos hegemónicos de la comunidad internacional (Chibba 2009). Los esfuerzos del gobierno argentino no se orientaron a elaborar definiciones originales; se enfocaron en presentar a la inclusión financiera como un ejemplo de lo que denominaba “volver al mundo”, es decir, la inserción de Argentina en las redes internacionales de flujo de saberes, políticas e inversiones.

El gobierno tomó distintas medidas para implementar la Agenda 2030 en esta materia en particular. En 2017 Argentina volvió a ser sede, después de 18 años, del principal encuentro internacional de las microfinanzas: el Foro Interamericano de la Microempresa (FOROMIC), organizado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo en conjunto con el Estado nacional. Este Foro convocó a los principales actores globales del sector microfinanciero, representantes de distintos gobiernos nacionales, organismos internacionales, financiadores y autoridades del gobierno nacional con competencia en temas financieros y productivos. Dentro de los ejes abordados en el encuentro, la inclusión financiera a través de medios digitales fue una de las temáticas centrales. En 2018, Argentina asumió la presidencia pro tempore del G20 y fue anfitriona del encuentro de los países miembros que se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires. En ese encuentro tuvo la posibilidad de exponer sus avances en materia de inclusión financiera y generar vínculos de cooperación para implementar nuevas medidas.

En línea con los criterios internacionales, el gobierno nacional impulsó normativas destinadas a establecer una definición oficial del tema, institucionalizarlo como componente de las políticas públicas y desarrollar líneas de acción. En términos generales, la IF se definió como un objetivo estratégico para el desarrollo social y el crecimiento económico del país en cuanto contribuiría a la reducción de la vulnerabilidad económica de los individuos y las empresas. En esta línea, se la entendió como la promoción del acceso y el uso universal de una oferta integral, responsable y sostenible de servicios financieros compuesta por el crédito, el ahorro, los seguros y los medios de pago digitales. Según esta visión, dichos servicios eran herramientas fundamentales de la política pública cuya función debería ser contribuir a la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de individuos y empresas. Dado los desiguales niveles de acceso y conocimiento de la población, la inclusión financiera suponía la adecuación y/o generación de servicios transparentes, prácticos y focalizados en los distintos grupos poblacionales para garantizar su plena inclusión en el sistema financiero y bancario. Sin embargo, el imperativo de sostenibilidad significaba la consolidación de una oferta financiera que no dependiera de la asistencia pública¹⁰.

Por su parte, la sanción de la Ley de Financiamiento Productivo en 2018¹¹ fue un paso necesario para la institucionalización de la inclusión financiera. Se trató de la primera ley

nacional que incorporó a la IF como objeto normativo, dedicándole un capítulo propio al establecimiento de medidas a implementar en la materia. Si bien la ley apuntó a introducir reformas y flexibilizaciones en el mercado de valores a tono con la orientación política de Cambiemos, la normativa introdujo una serie de cambios, entre los cuales resulta pertinente destacar la modificación del artículo primero. Con su reformulación, se incluyó un inciso específico que incorporó a la IF como objetivo normativo (artículo 1, inciso h, “Propender a la inclusión financiera”). Además, el capítulo XIV de la ley se dedicó exclusivamente a establecer medidas a desarrollarse “en pos de fomentar una inclusión financiera integral que mejore las condiciones de vida de la población y promueva que todos los argentinos sean partícipes de los beneficios de la misma” (artículo 208). Entre las más relevantes, se dispuso la elaboración de una estrategia nacional de inclusión financiera (art. 208) y se delinearón sus principales componentes (art. 210). Asimismo, instituyó el Consejo de Coordinación de Inclusión Financiera para que la elaborara e implementase y le asignó, a tales fines, fondos presupuestarios propios (art. 214). En ese sentido, la ley de Financiamiento Productivo sentó las bases de la arquitectura institucional y del plan de acción en materia de inclusión financiera, dando el puntapié inicial para implementar dicha agenda en el país.

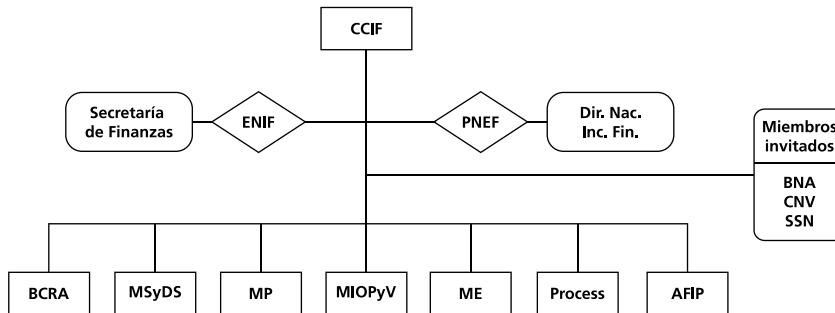
b) Dimensión estructural

La nueva orientación de las políticas públicas requirió la construcción de un complejo andamiaje institucional que combinó la creación de dependencias estatales con la reforma de la estructura y/o la orientación de agencias estatales previamente constituidas. En particular, se trabajó en la conformación de instancias centrales de coordinación con el fin de constituir equipos de trabajo capaces de dirigir iniciativas que incluyeron a numerosas instituciones públicas. En este sentido se generaron estructuras especializadas para la promoción de la IF. Dos de ellas destacan por el papel que desempeñaron: la Dirección Nacional de Inclusión Financiera y el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera.

La Dirección Nacional de Inclusión Financiera fue creada en el entonces Ministerio de Finanzas de la Nación y tuvo a su cargo el diseño, supervisión e implementación de políticas universales de acceso a servicios bancarios y financieros, entre los cuales se destacaron la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)*¹² y el *Plan Nacional de Educación Financiera*.¹³ Si bien la Dirección participó activamente en el diseño de las nuevas políticas, su principal responsabilidad consistió en implementar el *Plan Nacional de Educación Financiera*. El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera (CCIF) creado en julio 2017 y tuvo un rol protagónico. Su conformación marcó un hito ya que fue el primer organismo estatal del país creado específicamente para coordinar todas las políticas públicas del Estado Nacional en este campo. El CCIF se constituyó como un grupo de trabajo integrado por representantes de varios organismos públicos, presidido por la Secretaría de Finanzas del entonces Ministerio de Hacienda (ver figura 1). El CCIF incluyó representantes de los siguientes organismos: el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Ministerio de Salud y Desarrollo

Social (MSyDS), el Ministerio de Producción y Trabajo (MP), el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (ME), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, como miembros permanentes invitados, se convocó al Banco de la Nación Argentina (BNA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y la Secretaría de Modernización (SM).

Figura 1. Composición del Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera



Fuente: Elaboración propia con base en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*.

El principal objetivo del Consejo consistió en coordinar y articular los esfuerzos y acciones interinstitucionales en materia del desarrollo de políticas públicas para la promoción de la IF. El Consejo fomentaba la oferta de servicios financieros integrales de acceso universal, es decir, sus acciones no se limitaron a la promoción del crédito, sino que también se impulsaron nuevos productos y servicios financieros vinculados al ahorro, los medios de pagos y los seguros. Con una frecuencia de reunión bimestral, el CCIF se encargó de evaluar la implementación de las medidas y de elaborar criterios para la planeación y ejecución de las políticas en los ámbitos de gobierno a nivel nacional, provincial y municipal.

Asimismo, tuvo a su cargo la producción de información, la promoción de investigaciones y la elaboración de informes sobre la inclusión financiera en el país. Una de sus principales acciones fue la elaboración de la primera estrategia nacional de IF.

c) Dimensión programática

La agenda de la inclusión financiera tuvo en Argentina un amplio alcance y se compuso de una multiplicidad de iniciativas implementadas por varias agencias estatales. Las acciones emprendidas se dirigieron tanto al sector bancario y financiero como a las políticas sociales y asistenciales, de modo que se generó un amplio espectro de intervenciones. La diversidad de actores convocados consolidó una amplia base de sustento

que reunió tanto a organismos públicos vinculados estrechamente con el complejo financiero-bancario (AFIP, BCRA, BNA, CNV) como a agencias relacionadas con distintas áreas de la política pública tales como la vivienda (MIOPyV), la educación (ME) y la política socio-asistencial (ANSES, MSyDS).

La agenda incluyó la producción de políticas, planes y programas novedosos cuyo diseño e implementación fueron realizados de forma directa y exclusiva por agencias específicamente designadas. Tal fue el caso de los dos planes más relevantes del periodo en esta materia: la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, coordinada por la Secretaría de Finanzas, y el *Plan Nacional de Educación Financiera*, a cargo de la Dirección Nacional de Inclusión Financiera. Si bien fueron coordinadas por agencias específicas, ambas iniciativas involucraron a un amplio número de actores estatales y extra estatales. Los siguientes dos apartados las exploran en profundidad.

Asimismo, la agenda proveyó un marco general que promovió cambios en los modelos de intervención socio-asistencial de distintas agencias estatales. De este modo, las agencias alinearon sus esquemas de intervención con la nueva orientación de la política pública y desarrollaron programas vinculados a la IF en los ámbitos de su competencia. Estas agencias desarrollaron políticas innovadoras que se alinearon con la estrategia general del gobierno de Cambiemos, profundizando y acelerando la financierización de la política asistencial. Por ejemplo, la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social colaboró en el desarrollo de una pestaña nueva pestaña de la Central de Deudores del Banco Central, específica para tomadores de créditos de instituciones de microfinanzas y cooperativas y mutuales de crédito. La Comisión Nacional de Microcrédito confeccionó, en conjunto con la OIT, un proyecto de educación financiera denominado “Economía Familiar: herramientas para decidir mejor”.¹⁴ La ANSES incorporó a los destinatarios de pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo/a y embarazo a su programa de créditos, mientras que la Secretaría de Vivienda implementó un programa de microcrédito destinado a financiar la conexión a la red de gas natural de los hogares (Nougés 2020).

Hacia una estrategia nacional de inclusión financiera

La *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (ENIF), de 2019, es un documento fundamental para comprender el viraje de las políticas públicas. En ella se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período de 2019-2023 durante el cual la Alianza Cambiemos aspiraba a ser reelecta. La confección de una estrategia integral, centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional, demostró la decisión política del gobierno de impulsar cambios en la matriz de políticas públicas locales en la dirección marcada por las tendencias internacionales. En este sentido la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*

(ENIF), de 2019, es un documento fundamental para comprender el viraje de las políticas públicas. En ella se realizó un diagnóstico de situación, se explicitó la visión del gobierno y se trazaron criterios, objetivos y acciones a implementar de forma transversal por las agencias estatales durante el período de 2019-2023 durante el cual la Alianza Cambiemos aspiraba a ser reelecta. La confección de una estrategia integral, centralizada en el Poder Ejecutivo Nacional, demostró la decisión política del gobierno de impulsar cambios en la matriz de políticas públicas locales en la dirección marcada por las tendencias internacionales. En este sentido, la *ENIF* fue un resultado del rol activo que el país tomó en el escenario internacional y su compromiso con la implementación de las recetas políticas promovidas por foros internacionales como el G20 y por organismos multilaterales como el BID y la ONU. Asimismo, la *ENIF* estaba en sintonía con las políticas de liberalización y flexibilización promovidas por la alianza gobernante que privilegió a los mercados financieros por sobre las industrias. Las consecuencias de las políticas de flexibilización y liberalización se hicieron notorias con la crisis del 2018, marcada por la fuga de capitales, sucesivas mega devaluaciones y una fuerte restricción externa que culminó con el acuerdo stand-by más grande de la historia del Fondo Monetario Internacional, que dio un crédito a la Argentina por 50 mil millones de dólares (Cantamutto y Schorr 2018). En un marco de acelerado deterioro de la economía y las condiciones de vida de la población, la *ENIF* apuntó a dinamizar los mercados financieros a través de su modernización, la promoción de nuevos productos y servicios financieros y la inclusión de nuevos segmentos poblacionales al complejo financiero-bancario.

El proceso de confección de esta estrategia nacional permite comprender la trama de relaciones internacionales que sostuvo la agenda de la IF y brindó un fuerte respaldo a las acciones del gobierno nacional. La *ENIF* fue confeccionada conjuntamente por los organismos miembros del CCIF en consulta con una multiplicidad de actores de la comunidad internacional e instituciones locales. En lo que respecta al sector internacional, se obtuvo la cooperación de otros países de la región como Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, que ya contaban con estrategias nacionales de IF, así como de organismos multilaterales y ONGs internacionales vinculadas a la temática, entre ellas: el Banco Mundial, el BID, la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Alliance For Financial Inclusion. En cuanto a los actores locales, se consultó a una amplia variedad de instituciones pertenecientes al sector público, al sector privado, la academia y el tercer sector. Los actores públicos que participaron fueron bancos, el FONCAP¹⁵ y empresas estatales con servicios de corresponsalía. Del sector privado, se trabajó en conjunto con cámaras bancarias, entidades financieras no bancarias, compañías de medios de pago, corresponsalías no bancarias y empresas de información crediticia. Del tercer sector, se destacó la participación de la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM).

El diagnóstico sobre el que se elaboró la *ENIF* fue claro y contundente: la agenda de la inclusión financiera debía ser una prioridad del programa de gobierno, pero se

enfrentaba a un contexto desafiante. Primero, el sistema financiero tenía un alcance limitado y, más alarmante aún, una escasa penetración ya que el crédito representaba apenas el 15% del PIB al momento de elaborar la estrategia. Segundo, los avances logrados por la gestión macrista en el incremento de la cobertura bancaria eran considerables (para marzo de 2018, el 80% de los adultos poseía una cuenta bancaria con una tarjeta de débito asociada), pero la cantidad de puntos de acceso al sistema bancario eran insuficientes, especialmente en zonas de menor nivel socioeconómico. Tercero, a pesar de la alta cobertura, se registraba un bajo nivel de utilización de los servicios financieros, visible en el elevado flujo de efectivo circulante, el escaso acceso a créditos formales de hogares y empresas, y la cantidad de personas que desconocían ser titulares de cuentas bancarias (estimada en una cada tres). Finalmente, la población carecía de capacidades financieras sólidas ya que, si bien el 80% poseía conocimientos financieros básicos, solo una pequeña fracción conocía y manejaba alternativas financieras más sofisticadas.

El diagnóstico brindó una radiografía de la cuestión, destacando los avances logrados en los cuatro años anteriores. Al mismo tiempo señaló la necesidad de tomar cartas en el asunto ya que Argentina, en comparación a otros países de la región, se encontraba atrasada en materia de IF (Tuesta, Sorensen, Haring y Cámara 2015). El país carecía de un sistema de medición específico, a diferencia de países como Chile que llevaban años relevando información sobre las prácticas financieras de los hogares y monitoreando los niveles de inclusión financiera.¹⁶ Además, los indicadores disponibles corroboraban una amplia cobertura bancaria de la población impulsada por la bancarización de los titulares de transferencias monetarias y programas sociales, pero exhibían fuertes limitaciones en el uso de los servicios financieros. En pocas palabras, el hecho de poseer una cuenta bancaria no implicaba que los titulares utilizaran los servicios financieros asociados (Vigier, Orazi y Corzo 2017). Asimismo, Argentina carecía de políticas públicas específicas para afrontar integralmente la cuestión, en contraste países como Brasil (2012), Colombia (2014), México (2016) y Perú (2015), con estrategias de IF. En este escenario, la elaboración de la primera estrategia nacional era un paso necesario para abordar la cuestión en Argentina.

Frente a este escenario, la *ENIF* adoptó una visión amplia y alineada con la agenda global de desarrollo. Se definió a la inclusión financiera como el “acceso universal a una oferta integral de servicios financieros, que resulten útiles para satisfacer sus necesidades; y que, por lo tanto, se usen activamente y sean provistos de manera sostenible y responsable” (ENIF 2019:9). En esta línea, sus principales componentes se vincularon con a) el acceso de la población a los servicios financieros que, desde el punto de vista de la oferta, implica la disponibilidad de infraestructura financiera y puntos de acceso; b) el uso de los servicios financieros que, desde el punto de vista de la demanda, requiere lograr mayores niveles de alcance y profundidad; y; c) la calidad de los servicios financieros que implica tanto la protección al cliente como el potenciamiento de los conocimientos y capacidades financieras de los usuarios (ENIF 2019).

Para mejorar los niveles existentes en la materia, se definieron tres objetivos estratégicos: 1) completar y mejorar el acceso a cuentas de ahorro, crédito, medios de pago electrónicos y seguros; 2) potenciar el uso de cuentas, medios de pago electrónicos, y otros servicios financieros como portal de entrada al sistema financiero; y 3) mejorar las capacidades financieras de la población y la protección al usuario. A su vez, se estableció como objetivo transversal la inclusión de una perspectiva de género en el monitoreo de la estrategia y la promoción de la inclusión financiera de grupos específicos con mayor riesgo de exclusión. Se fijaron áreas prioritarias para la intervención del Estado, abarcando desde la promoción de medios de pago y correspondencias bancarias con alto desarrollo tecnológico hasta la promoción de la educación financiera de poblaciones específicas.

En este marco, se ejecutaron múltiples y heterogéneas iniciativas en distintas áreas y niveles de gobierno que involucraron a una multiplicidad de agencias estatales, emplearon una diversidad de programas y estuvieron dirigidas a diferentes grupos y sectores. En términos generales, se puede identificar dos grandes áreas de intervención. Se buscó modificar la regulación del complejo financiero-bancario a fin de facilitar la generación y acceso masivo a productos y servicios financieros, fundamentalmente a través del impulso de las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo se desarrollaron políticas orientadas a aumentar la inclusión financiera de grupos poblacionales específicos, entre ellos los titulares de programas sociales y pensiones no contributivas. En este sentido, la adopción de la IF como objetivo estratégico excedió ampliamente el ámbito de la política social y se transversalizó como un principio rector de las políticas públicas del gobierno nacional.

En cuanto a la primera área, compuesta por el complejo financiero-bancario, una parte considerable de las acciones realizadas fueron llevadas adelante por organismos públicos como la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que tomaron medidas en materia de regulación fiscal, financiera y/o económica. Dentro de estas acciones, los miembros del CCIF destacaban la digitalización y tecnologización de la administración pública, la incorporación de tecnología financiera para la simplificación y digitalización de operaciones bancarias, la promoción de las emergentes empresas fintech¹⁷ y la popularización de medios de pagos, tanto de tarjetas de crédito y débito como de medios digitales más novedosos como las billeteras virtuales y los códigos QR. En tanto a la segunda, el repertorio de políticas se concentró en dos objetivos interrelacionados: brindar educación financiera e incrementar el acceso a servicios financieros, en especial el crédito. Ambas estuvieron dirigidas a grupos poblacionales específicos que tenían menores niveles de inclusión y educación financiera. Mientras algunas de ellas se enfocaron en los beneficiarios de la seguridad social, otras apuntaron a los estudiantes secundarios, jóvenes y titulares de programas sociales.

La Educación Financiera, una cuenta pendiente

El diagnóstico puso de relieve el bajo nivel de conocimiento y capacidades financieras de la población en general. Esta situación explicaba, en parte, el escaso uso del sistema financiero y el desconocimiento sobre los nuevos servicios financieros y medios de pago digitales. Para revertirla, se estimó necesario desarrollar acciones orientadas a la capacitación en el manejo de las finanzas personales y el uso de servicios financieros. Es decir, no solo se requería intervenir en el lado de la oferta (bancos y entidades financieras), sino que se debía trabajar activamente con el lado de la demanda, esto es, los usuarios de los servicios financieros. La amplitud de la temática y la variedad de la población objetivo requirió la elaboración de un plan estratégico centralizado, capaz de coordinar las diferentes iniciativas de las múltiples agencias estatales con competencia en la materia. Para ello, se elaboró el primer *Plan Nacional de Educación Financiera* (PNEF).

La educación financiera fue, entonces, establecida por el Gobierno Nacional como una necesidad de la población. A su vez, se identificaron grupos con niveles especialmente bajos de educación financiera, quienes conformaron el principal foco de atención. Dentro de estos, se incluyó a los sectores populares y, en particular, a los beneficiarios de la seguridad social y a los titulares de programas sociales. La definición de estos grupos como segmentos de la población objetivo del *PNEF* implicó la incorporación de los dos principales organismos a cargo de la gestión de la política socio-asistencial, esto es, la ANSES y el MDSN. Dichos organismos tomaron un rol activo en la implementación del *PNEF* y desarrollaron actividades vinculadas a las acciones estratégicas del Plan específicamente orientadas a los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. Para captar las implicancias de la promoción de la educación financiera y las consecuencias de la identificación de los titulares de beneficios y programas sociales como principales destinatarios, es necesario analizar detenidamente el *PNEF*.

El *PNEF* fue una de las principales respuestas del Estado a la problemática de la IF orientada a la intervención en el lado de la demanda.¹⁸ Propendía la difusión de los conocimientos financieros necesarios para limitar los potenciales efectos adversos del acceso masivo a servicios financieros de personas sin experiencia previa. En este sentido, su objetivo consistía en: “mejorar las capacidades y conocimientos financieros de los individuos y empresas promoviendo el acceso y uso de servicios financieros en forma responsable” (*PNEF* pág. 5). El objetivo general de la iniciativa consistió en sistematizar, ordenar y orientar los esfuerzos de la administración pública en la materia. La elaboración de un plan centralizado resultaba importante ya que distintos organismos estatales habían desarrollado programas de educación financiera parciales y fragmentados que, muchas veces, se superponían. La educación financiera era una de las líneas estratégicas de acción establecidas por la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*; por lo tanto, el *PNEF* estaba plenamente alineado con la estrategia general del gobierno. El Plan fue

realizado en consulta con una multiplicidad de actores del sector público, privado y la comunidad internacional, habiéndose contado con mayor participación de las instituciones de microfinanzas. La coordinación estuvo a cargo de la DNIF.

Con el objeto de elaborar un plan capaz de abordar las múltiples aristas e integrar la diversidad de iniciativas estatales, el *PNEF* trazó ejes estratégicos para acompañar la inclusión de nuevos sectores al sistema financiero-bancario. Los objetivos del plan se direccionaron a la capacitación en la gestión de las finanzas personales, el incentivo de servicios financieros formales y medios de pago digitales y la promoción de estándares de protección al consumidor. En términos generales, las acciones estratégicas se estructuraron en dos direcciones, esto es, la difusión de información sobre servicios financieros y la capacitación en el manejo de los nuevos medios de pago y servicios digitales.

Respecto a la difusión, el Plan circuló información sobre la variedad de servicios financieros y bancarios para que los distintos grupos poblacionales incorporasen conocimientos sobre las formas correctas de uso y así evitar eventuales problemas y fraudes. La incorporación masiva de nuevos usuarios al sistema financiero-bancario implicaba la necesidad de familiarizarlos con el uso de los servicios, en especial cuando se trataba de servicios con altos niveles de digitalización. Para eso, sería necesario enseñar, por ejemplo, técnicas básicas de cálculo de tasas e intereses a fines de permitir la identificación de las fuentes de financiación más convenientes. Además, el *PNEF* promovió la educación en el uso de nuevos medios de pago y plataformas de servicios financieros digitales que superan las limitaciones de la banca tradicional a través del potencial de internet y los dispositivos móviles. El impulso de las billeteras virtuales, los medios de pago digitales, las plataformas de crédito online y los nuevos servicios de banca virtual fueron diseñados para formalizar y regular la oferta de servicios financieros que, en muchas ocasiones, se desarrollaban de manera informal y recurriendo a prácticas abusivas.

Frente a la heterogeneidad de la población objetivo, la DNIF adoptó una estrategia de segmentación en función de sus características particulares que debería generar mayor impacto a través de la personalización del contenido y la individualización de las trayectorias educativas. Los segmentos identificados fueron los jóvenes, titulares de planes sociales (sic), formadores del programa de la OIT, MIPyMEs, mujeres, adultos mayores y jubilados, operadores de ANSES, comunidades de baja densidad poblacional y emprendedores.¹⁹ Los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales fueron establecidos como un segmento particular para el cual se diseñaron programas específicos.

El *PNEF* propuso un abordaje multidimensional de la educación financiera ya que, por un lado, recogió las experiencias previas desarrolladas por distintos organismos públicos y, por el otro, diseñó líneas de acción diferenciadas por segmentos poblacionales. Un abordaje de este tipo requirió la coordinación de las acciones de una multiplicidad de

instituciones que desarrollaron programas específicos en función de sus metas institucionales y sus poblaciones objetivo (ver tabla 1).

Tabla 1. Programas de educación financiera, por organismo

Organismos	Programa	Capacitados
ME / BCRA / BNA	Aprendiendo a ahorrar	17.539
ME / BCRA / BNA	Habilidades Financieras para la vida	3.538
MSyDS / ANSES	Redes Hacemos Futuro	2.290
MSyDS / FONCAP	Formador de Formadores OIT	75
CNV	ON Simple	NS/NC
CNV	Educación financiera en escuelas CABA	12.500
ANSES / MSyDS	Beneficios ANSES	762
ANSES / MSyDS	Créditos ANSES	582
ANSES / MSyDS	El Estado en tu Barrio	709
INJUVE / BCRA / CNV	Somos Nosotras	580
SM/ BCRA/ BNA	Inclusión Financiera	981
BNA / INJUVE / MP	Feria Futuro	1.710
BNA / INJUVE / ASOCIACIÓN CIVIL DE TRASPORTE	Tu Compromiso transforma	253
BNA / SM	Mujeres + TICS	109
BNA / SM	BNA Conecta	298
ANSES	Atención al Público en UDAI	190
ANSES	Talleres en Centros de Jubilados	867

Fuente: Plan Nacional de Educación Financiera (2019:35).

En grandes rasgos, los organismos intervinientes en la ejecución de las líneas de acción del *PNEF* pueden clasificarse en tres tipos. Primero, organismos públicos estrechamente vinculados al complejo financiero-bancario tales como el Banco Central (BCRA), el Banco Nación de la Argentina (BNA) y la Comisión Nacional de Valores (CNV). Segundo, los Ministerios y dependencias nacionales vinculadas con la regulación del sistema económico y financiero, tales como el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas²⁰ y sus correspondientes secretarías. Por último, las agencias estatales encargadas de implementar las políticas de seguridad social y asistencia pública, como el ANSES y el MDSN con sus organismos descentralizados, por ejemplo, el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI).

Al momento de la elaboración del documento, la DNIF registró 171.852 capacitaciones realizadas a nivel federal, brindadas por los diferentes organismos estatales (PNEF 2019:35). La Tabla 1 muestra la diversidad de programas y organismos ejecutores que implementaron los distintos programas, dando cuenta de la extensión, el alcance y la relevancia que el PNIEF adquirió dentro de las políticas públicas del período.

Consideraciones finales

El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico de gobierno requirió el alineamiento de las políticas públicas nacionales con la agenda global de desarrollo, la cual fomenta nuevas alianzas entre el sector público, el privado y el tercer sector. La inclusión de los sectores populares a los mercados financieros se constituyó como un objetivo central para el desarrollo sostenible y, en consecuencia, se promovió un amplio abanico de productos y servicios financieros que fueron acompañados por una cuantiosa oferta de programas de educación financiera. En consonancia, el nuevo paradigma internacional de bienestar recomienda la utilización de instrumentos financieros como herramienta de las políticas, promueve el acceso a los servicios financieros y fomenta el fortalecimiento de las capacidades financieras.

En Argentina, el viraje de las políticas públicas hacia la IF se efectuó mediante una serie de medidas que, inicialmente, parecieron secundarias, pero terminaron propulsando transformaciones considerables. El cambio en la orientación de las políticas públicas no fue una simple adopción retórica de la agenda internacional, sino que implicó cambios de tercer orden dado que se produjeron modificaciones en los principios, objetivos e instrumentos de las políticas (Hall 1993). El alcance de las transformaciones se constata tanto en la proliferación de estrategias, políticas, planes y programas destinados a promover la inclusión financiera, como en los cambios en la arquitectura institucional efectuados para implementar dicha agenda. La confección e implementación de la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* y el *Plan Nacional de Educación Financiera* fueron acompañados por la sanción de leyes específicas y la creación de instancias institucionales especialmente abocadas a la cuestión.

Las primeras acciones se concentraron en el complejo financiero-bancario, introduciendo nuevas regulaciones y flexibilizaciones. Luego, se amplió notoriamente el campo de acción y se diseñaron políticas para aumentar la inclusión financiera de la población en general, pero haciendo hincapié en aquellos grupos con mayores niveles de exclusión financiera. Así, las agencias encargadas de gestionar la política socio-asistencial se consolidaron como actores claves debido a su capacidad para promover la inclusión financiera de los sectores populares. Para ello, las agencias reformularon y reorientaron sus esquemas de intervención y, a su vez, implementaron medidas novedosas. En coordinación con otras dependencias, las agencias socio-asistenciales operaron para incrementar y mejorar

las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario de los sectores populares y, sobre todo, de los beneficiarios de la seguridad social y los titulares de programas sociales.

En esta línea, las medidas tomadas apuntaron a universalizar la bancarización, fomentar el acceso a servicios financieros formales en detrimento de los informales y a promover la educación financiera a fines de mejorar las finanzas personales y evitar prácticas abusivas y fraudulentas. Asimismo, las agencias socio-asistenciales ganaron protagonismo en la implementación de las políticas de educación financiera, incorporándose a un área de intervención en la que no tenían participación previamente. Debido al amplio alcance de su cobertura e inserción territorial, la ANSES, el Ministerio de Desarrollo Social y la CONAMI desarrollaron programas de educación financiera para acompañar el acceso de sus destinatarios al mercado financiero con talleres de planificación de la economía familiar, manejo de técnicas financieras básicas y concientización sobre prácticas abusivas y fraudulentas y, a su vez, mejorar la gestión de sus finanzas personales.

La inclusión financiera se estableció como un nuevo objetivo estratégico ya que el mejoramiento de las condiciones de acceso al sistema financiero-bancario formal fue establecido como un factor fundamental de la estrategia gubernamental para lograr la plena inclusión de los sectores vulnerables, tanto en su aspecto social como en el financiero. En este sentido, operó, al mismo tiempo, como un objetivo y un medio de la política socio-asistencial. Por un lado, el acceso a más y mejores servicios financieros, bancarios y medios de pago, fue presentado por los hacedores de política como un derecho que debía extenderse y garantizarse a los sectores populares. Por el otro, el fortalecimiento de las capacidades financieras, el dominio de los instrumentos y el acceso a una oferta sostenible de crédito fueron entendidos como medios fundamentales para romper con la reproducción de la pobreza. En conjunto, estos desplazamientos moldearon una fisionomía más compleja de la cara socio-asistencial del Estado de forma tal que, a las políticas sociales y asistenciales clásicas, se le sumó una creciente variedad de políticas, planes y programas orientados a la inclusión financiera de los sectores populares.

Más allá de los objetivos declarados por la estrategia oficial, las políticas de inclusión financiera también desempeñaron un rol importante en la contención del deterioro de las condiciones de vida tras la crisis desatada en 2018. Particularmente, el acceso a préstamos personales a tasas accesibles para los sectores populares cobró creciente relevancia en la estrategia gubernamental. El Estado Nacional promovió el acceso al crédito a tasas competitivas para sectores excluidos del mercado financiero formal, por ejemplo, a través del programa Créditos ANSES (Nougés 2020).²¹ De esta forma, el gobierno de Cambiemos inyectó dinero en los sectores más golpeados por la crisis y buscó compensar la pronunciada caída del poder adquisitivo de las prestaciones sociales (Ludueña 2020). Si bien los préstamos estaban formalmente orientados a promover el acceso a bienes durables que mejoraran la calidad de vida, existe evidencia de que el dinero desembolsado fue ampliamente utilizado para acceder a bienes y servicios básicos. En el

marco del agravamiento de la crisis socioeconómica y la fuerte caída del consumo por la escalada inflacionaria y la mega devaluación acontecidas durante el 2019, el dinero de los préstamos también fue utilizado por los hogares para cubrir gastos corrientes como alimentos, vivienda, medicamentos, impuestos o servicios.²²

Asimismo, la consolidación de la agenda de la inclusión financiera contribuyó la intensificación de la financierización de las políticas públicas. El establecimiento de la inclusión financiera como objetivo estratégico excedió ampliamente las fronteras del complejo financiero-bancario, generando una intensificación de la imbricación mutua entre el mundo de las finanzas y las políticas socio-asistenciales. El discurso oficial remarca la dimensión inclusiva de la agenda pero oculta los instrumentos que la hacen operativa. En este proceso, la combinación entre inclusión social y finanzas genera una flexibilización de los derechos sociales, consolidando los instrumentos financieros como herramientas centrales de la intervención socio-asistencial del Estado. El surgimiento de nuevas políticas socio-asistenciales orientadas a la inclusión y educación financiera de los sectores populares –que en otros trabajos analizamos como “políticas sociales de endeudamiento” (Nougués 2020)–, se sustentan en la agenda de la inclusión financiera. Las consecuencias de este proceso, tanto para la matriz socio-asistencial como para los destinatarios, requieren de mayores investigaciones que aborden sus múltiples dimensiones.

¹ Mauricio Macri ejerció la presidencia del país entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Anteriormente, desempeñó la jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos mandatos consecutivos. Macri es miembro del partido Propuesta Republicana (PRO), el cual lideró la conformación de la Alianza Cambiemos, integrada entre otras fuerzas políticas por la Unión Cívica Radical.

² <https://www.telam.com.ar/notas/201512/129578-macri-michetti-jura-presidente-vice-asamblea-legislativa.html>

³ El artículo presenta resultados de mi tesis doctoral, abocada a reconstruir el proceso de financiarización de la política socio-asistencial de Argentina desde la recuperación de la democracia hasta el final del mandato de Macri. La tesis, presentada para optar por el título de Doctor en Sociología de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, se titula: “Entre la deuda y la inclusión. Un análisis de la financiarización de la política asistencial de Argentina (1983-2019)”. El capítulo IV está dedicado al estudio de las políticas sociales de la gestión Cambiemos bajo el prisma de la financiarización.

⁴ El origen y la filiación histórica de las microfinanzas es un tema ampliamente debatido. De acuerdo con Mader (2015), se pueden identificar dos grandes posturas. Por un lado, se encuentran los relatos sobre-historizados que remontan las raíces de las microfinanzas a experiencias del siglo XVIII. Por el otro, los relatos sub-historizados que identifican a Yunus como pionero y difusor de las microfinanzas. Más allá de estas discusiones, las microfinanzas, tal como lo conocemos hoy, tuvieron su puntapié inicial a mediados de la década del setenta en Bangladesh con las experiencias pioneras del economista bangladésí Muhammad Yunus y su equipo. Luego, fueron mutando por el accionar de los organismos internacionales, las agencias de desarrollo y los grandes filántropos, que generaron un mercado microfinanciero global.

⁵ Una de las particularidades más destacadas de las microfinanzas es que implicaron una inversión de la dirección del flujo de conocimiento y producción propia del diseño internacional de políticas públicas. Surgidas en Bangladesh, viajaron de la periferia de uno de los países más pobres del Sur Global al centro del poder político y financiero del Norte Global (Roy 2010)

⁶ A lo largo de la primera década del siglo XXI, el término “microcrédito” fue ampliamente reemplazado por el de “microfinanzas”, acuñado para designar el nuevo enfoque de oferta de servicios financieros a los sectores de menores ingresos (Mader & Sabrow 2015).

⁷ El CGAP es un consorcio global que, actualmente, reúne a más de 30 organizaciones líderes del campo de la inclusión financiera. Es, simultáneamente, un think-tank global y un consorcio de donantes que tiene su sede en el ámbito del Banco Mundial. Para más información sobre su visión y misión, ver: <https://www.cgap.org/about>.

⁸ Ver la línea de tiempo desarrollada en la *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>)

⁹ La Agenda para el Desarrollo Sostenible incorpora el incremento y la mejora en el acceso a los servicios financieros en al menos 5 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2030. En este sentido, la inclusión financiera es una herramienta central de la lucha contra la pobreza, pero también es promovida como medio para cumplimentar con otros objetivos de desarrollo social y económico, lo cual la sitúa como un objetivo y un instrumento transversal a la agenda global de desarrollo.

¹⁰ *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera* (2019). Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación, Argentina.

¹¹ Ley nacional 27.440. Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de mayo de 2018.

¹² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-nacional-inclusion-financiera.pdf>

¹³ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.2_pnef-plan_nacional_de_educacion_financiera-vf.pdf

¹⁴ El programa contemplaba el dictado de talleres abiertos a la comunidad en los cuales se trabajaron temas vinculados al acceso y uso de los servicios financieros, la planificación de las finanzas personales, la promoción del ahorro y la protección de los consumidores.

¹⁵ El Fondo de Capital Social (FONCAP) es una sociedad anónima creada en 1997 conjuntamente por el Estado Nacional, ACCION Internacional y la Fundación Emprender. Su objetivo es brindar asistencia crediticia, técnica y capacitación a instituciones microfinancieras y microemprendedores (Crouzel 2009; López 2003).

¹⁶ El Banco Central de Chile implementa, desde el 2007, la Encuesta Financiera de los Hogares cuyo objetivo es la generación de información detallada sobre las prácticas financieras de los hogares. Su ejecución sostenida en el tiempo permite realizar análisis sobre temáticas financieras relevantes como la evolución del endeudamiento y las vulnerabilidades y riesgos financieros que enfrentan los hogares.

¹⁷ Fintech es un neologismo resultante de la unión de los términos finanzas (*finance*) y tecnología (*technology*) en inglés. Se refiere a una emergente y pujante industria compuesta por empresas que utilizan altos niveles de tecnología para ofrecer una amplia gama de servicios financieros a través de la telefonía móvil y plataformas digitales. Las Fintech tienen el potencial de brindar productos financieros novedosos y más baratos, ya que reducen costos de intermediación a través del uso de la tecnología (Thakor 2020).

¹⁸ El artículo 211 de Ley de Financiamiento Productivo estableció que la ENIF debía contemplar, indefectiblemente, la incorporación de programas de educación financiera mandatorios en las escuelas secundarias. Sin embargo, el *Plan Nacional de Educación Financiera* no se limitó al ámbito de la educación secundaria, sino que se dirigió a distintos targets poblacionales.

¹⁹ Para obtener un panorama general de los programas implementados por cada organismo en función de los segmentos poblacionales, ver la tabla de programas de educación financiera según población y productos por organismo, presentada en el Plan Nacional de Educación Financiera, p. 53.

²⁰ Al comienzo del mandato de Macri, el PEN sancionó un decreto de Ministerios que suprimió el entonces Ministerio de Economía y lo reemplazó por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. En diciembre de 2016, el PEN separó ambas carteras, creando el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas. Este último fue disuelto en junio de 2018 y se volvió a unificar ambas carteras.

²¹ En el 2017, la ANSES introdujo una serie de modificaciones a su política de créditos a fines de ampliar su alcance y cubrir a una mayor diversidad de beneficiarios de la seguridad social. Para eso, se lanzó el programa Créditos ANSES que, además de los jubilados y pensionados, incorporó a titulares de pensiones no contributivas y de la asignación familiar y/o universal por hijo y embarazo. De acuerdo con los informes trimestrales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del período 2017-2019, la mayor parte del crecimiento de la cartera de préstamos de ANSES se explicó por el desembolso de créditos a los titulares de pensiones no contributivas y asignaciones universales por hijo/a y embarazo, quienes tuvieron un incremento intertrimestral de un 86% en el 2019.

²² De acuerdo a la “Encuesta nacional sobre el endeudamiento de los hogares argentinos” de octubre de 2019, el 64% de los hogares endeudados –incluidos los destinatarios de los créditos de ANSES– utilizó el dinero para cubrir gastos corrientes y un 20% lo empleó para saldar deudas anteriores. Disponible en: http://reyesfiladoro.com/pdf/ReyesFiladoro_Numeral8_Encuesta_Nac_Octubre_2019_Endeudamiento_Difusion.pdf

Referencias bibliográficas

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

Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez (2018a) “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”. *Ciudadanías*, 2, 83-111.

Arcidiácono, Pilar y Ángeles Bermúdez (2018b) “Del ‘Ellas Hacen’ al ‘Hacemos Futuro’: Descolectivización como impronta de los programas sociales”. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 65-72.

Bateman, Milford (2012) “No, Let’s not kid ourselves that financial inclusion will help the poor”. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/may/08/financial-inclusion-poor-microfinance>

Bateman, Milford & Chang, Ha-Joon (2012) “Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years”. *World Economic Review*, 1, 13-36.

Beck, Thorsten, Arlic Demirgüç-Kunt & Ross Levine (2007) “Finance, inequality and the poor”. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 27-49.

Berry, Craig (2015) “Citizenship in a financialised society: Financial inclusion and the state before and after the crash”. *Policy and Politics*, 43(4), 509-525.

Blowfield, Michael & Catherine S. Dolan (2014) “Business as a development agent: evidence of possibility and improbability”. *Third World Quarterly*, 35(1), 22-42.

Brigg, Morgan (2001) “Empowering NGOs: The Microcredit Movement through Foucault’s Notion of Dispositif”. *Alternatives*, 26(3), 233-258.

Bueri, Lodi, Diana E. Schvarztein e Ignacio Esteban Carballo (2019) “Retos de las microfinanzas en Argentina: nueva evidencia empírica en base a encuestas al sector nacional”. *Ensayos de política económica*, 3, 131-169.

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

Cantamutto, Francisco y Martín Schorr (2018) “«El mejor equipo de los últimos 50 años». Notas sobre la actual crisis financiera en Argentina”, *Nueva Sociedad*, Mayo. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-mejor-equipo-de-los-ultimos-cincuenta-anos/>

Cardozo, Lucas G. (2015) “Políticas socioproductivas en Argentina de post-crisis: ¿las políticas de economía social como articuladoras a escala regional?” *Cardinalis*, 3(4), 14-39.

Chiapello, Eve & Lisa Knoll (2020) “Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization”. *Historical Social Research*, 45(3), 7-30.

Chibba, Michael (2009) “Financial inclusion, poverty reduction and the millennium development goals”. *European Journal of Development Research*, 21, 213-230.

Crouzel, Roberto H. (2009) *¿Por qué las microfinanzas no se desarrollan con más éxito en Argentina?* Recuperado de <http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s//template.rc/1.9.40520>

Cull, Robert., Tilman Ehrbeck & Nina Holle (2014) “Financial inclusion and development: Recent impact evidence”. *Focus Note*, 92, 1-12.

Dabla-Norris, Era., Yixi Deng, Anna Ivanova, Isabella Karpowicz, Filiz Unsal, Eva VanLeemput & Joyce Wong (2015) “Financial Inclusion: Zooming in on Latin America”. *IMF Working Papers*, 15(206), 1-34.

Dowling, Emma (2017) “In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain”. *New Political Economy*, 22(3), 294-310.

Gabor, Daniela & Sadri Brooks (2017) “The digital revolution in financial inclusion: international development in the fintech era”. *New Political Economy*, 22(4), 423-436.

Gago, Verónica y Sandra Mezzadra (2015) “Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización”. *Nueva Sociedad*, 255, 38-52.

Ghosh, Jayati (2012) “Microfinance and the challenge of financial inclusion for development”. *Annual Conference of The Central Bank of Argentina*, 37, 1-17.

Hall, Peter A. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Hastings, Justine S., Brigitte C. Madrian & William L. Skimmyhorn (2013) “Financial literacy, financial education, and economic outcome”. *Annual Review of Economics*, 5, 347-373.

Hintze, Susana (2018) “Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos”. *Otra Economía*, 2(20), 136-155.

Hopp, Malena V. (2018) “De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina”. *Revista Ciudadanías*, 2, 113-142.

Karim, Lamia (2011) “*Microfinance and its Discontents. Women in Debt in Bangladesh*”. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Knorr Cetina, Karin & Alex Preda (2006) *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.

Langley, Paul (2008) *The Everyday Life of Global Finance*. Oxford University Press.

Lavinas, Lena (2017) *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Leyshon, Andrew & Nigel Thrift (2007) “The Capitalization of Almost Everything: The Future of Finance and Capitalism”. *Theory, Culture & Society*, 24(8), 97-115.

Lieutier, Ariel (2019) “La economía de Cambiemos: un balance crítico”. En J. Tang (Ed.), *Forjando el futuro. Reporte sobre el desarrollo social y económico de Argentina 2017-2018*. Buenos Aires: Fundación Germán Abdala: 78-102.

López, Beatriz (2003) “Políticas sociales comparadas. El caso argentino”. *Cuadernos CEPAS*, 13, 1-46.

Ludueña, Arnaldo (2020) “Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera”. *Márgenes*, 6, 65-79.

Mader, Philip (2015) *The Political Economy of Microfinance. Financialising Poverty*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Mader, Philip (2016) “Microfinance and Financial Inclusion”. En D. Brady & L. Burton (eds.), *The Oxford Handbook on the Social Science of Poverty*. Oxford: Oxford University Press: 843-865.

Mader, Philip (2017) “Contesting Financial Inclusion”. *Development and Change*, 49(2), 461-483.

Mader, Philip, Daniel Mertens & Natascha van der Zwan (2020) “Financialization: An Introduction”. En *The Routledge International Handbook of Financialization*. New York: Routledge:1-16.

Mader, Philip & Sophia Sabrow (2015) “All Myth and Ceremony? Examining the Causes and Logic of the Mission Shift in Microfinance from Microenterprise Credit to Financial Inclusion”. *Forum for Social Economics*, 25(5), 813-828.

Muñoz, Ruth (2019) “Economía social y solidaria en las gestiones municipales de la alianza Cambiemos en el Conurbano bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento”. *Revista Idelcoop*, 229, 31-60.

Nougués, Tomás (2020) “Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política socio-asistencial de Argentina (1983-2019)”. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia* 21 (2) 109-139.

Nougués, Tomás y Agustín Salerno (en prensa) “El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación”. *Astrolabio Nueva Época*.

Orazi, Sofía, Lilia Martínez y Hernán P. Vigier (2019) “La inclusión financiera en América Latina y Europa”. *Ensayos de Economía*, 29(55), 181-204.

Prabhakar, Rajiv (2019) “Financial inclusion: A tale of two literatures”. *Social Policy and Society*” 18(1), 37-50.

Quiroga, María Virginia y Lucía C. Juncos Castillo (2020) “Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia”. *Polis. Revista Latinoamericana*, 55, 1-22.

Roy, Ananya (2010) *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*. Nueva York: Routledge.

Santarcángelo, Juan, Agustín Wylder y Juan Manuel Padín (2019) “Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas”. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 35, 171-188.

Sassen, Saskia (2014) *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Schwittay, Anke F. (2011) “The financial inclusion assemblage: Subjects, technics, rationalities”. *Critique of Anthropology*, 31(4), 381–401.

Soederberg, Susanne (2014) *Debtfare State and the Poverty Industry. Money, Discipline and the Surplus Population*. Londres: Routledge.

Thakor, Anjan (2020) “Fintech and banking: What do we know?” *Journal of Financial Intermediation*, 41, 1–13.

Tuesta, David, Gloria Sorensen, Adriana Haring y Noelia Cámara (2015) “Inclusión financiera y sus determinantes: el caso argentino”. *BBVA Research*, 15, 1–29.

van der Zwan, Natascha (2014) “Making sense of financialization”. *Socio-Economic Review*, 12(1), 99–129.

Vigier, Hernán, Sofia Orazi y Lilia Corzo (2017) “La inclusión financiera en Argentina”. *Lecturas seleccionadas de la XXII Reunión Anual Red Pymes Mercosur*, 105–121.

Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Belloti (2015) *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Young, S. (2010) “Gender, mobility and the financialisation of development” *Geopolitics*, 15(3), 606–627.

Cómo citar este artículo

Nougés, Tomás (2022) “La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la Alianza Cambiemos (2015–2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 272–300

La juventud como amenaza a la seguridad, la juventud como referente del cambio: el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores en la Argentina de la recomposición neoliberal

Youth as a threat of security, youth as a reference for change: the Voluntary Civic Service on Values Program in Argentina during Neoliberal Restructuring

Tatiana Jack

Licenciada en Trabajo Social y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
jacktatiana1@gmail.com

Fecha de recepción:

6.10.21

Fecha de aceptación:

3.2.22

Resumen

El presente artículo analiza las articulaciones que se producen entre las formas de problematización de la inclusión social de jóvenes, los modos de construcción de subjetividades y las discusiones sobre el control del delito en el diseño y la implementación del Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores durante el gobierno de la alianza “Cambiemos” en Argentina. Desde una perspectiva metodológica cualitativa, este trabajo reconstruye y analiza una modalidad de intervención estatal hacia jóvenes que funcionó con un dispositivo basado en la metodología del taller y el trabajo educativo de la Gendarmería Nacional Argentina y con una lógica de intervención que llamaremos “psicologista” centrada

en los comportamientos, las habilidades cognitivas y las emociones. Esta modalidad muestra una perspectiva que centra la mirada en la producción de habilidades socio-emocionales y cognitivas en jóvenes en situación de vulnerabilidad como condición para encausar proyectos de vida alejados del narcotráfico.

Palabras clave: Jóvenes - Habilidades cognitivas - Emociones - Seguridad - Inclusión Social

Abstract

This article focuses on the reciprocal articulations of conceptual approaches to social inclusion of youngsters, construction of subjectivities and discussions about crime control through an analysis of the “Voluntary Civic Service on Values Program” implemented during the Cambiemos government in Argentina. Relying on a qualitative methodological perspective, state intervention this work reconstructs and analyzes a modality of state intervention towards young people that worked with a device based on the methodology of the workshop and the educational work of the Gendarmería Nacional Argentina and with an intervention logic that we will call “psychologist” centered in the cognitive skills and emotions. This modality shows a perspective that focuses on the production of socio-emotional and cognitive skills of young people as a condition to prosecute life projects away from drug trafficking.

Keywords: youngsters - cognitive skills - emotions - security - social inclusion

Introducción

Con el inicio en diciembre 2015 de la gestión del gobierno nacional de la alianza “Cambiemos”¹ presidido por Mauricio Macri se abrió un ciclo político, económico y social de recomposición hegemónica del proyecto neoliberal que se caracterizó por un marcado cuestionamiento respecto a las políticas de tinte distribucionista y de ampliación de las protecciones sociales hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad social, que se habían implementado con las administraciones kirchneristas (Feldfeber y Gluz, 2019; Vommaro, 2017;

Grassi, 2018; Canelo, 2019; Nazareno, et al, 2019; Plaza, et al, 2019; Hopp y Lijterman, 2018). Los debates acerca de la inclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad adquirieron centralidad en Argentina en los primeros años de la década del 2000, con el inicio de un proceso de reformas con hincapié en la seguridad social. Estas reformas se caracterizaron por intentar sentar su legitimidad en un sentido contrario a las reformas neoliberales de la década de los años noventa, con una retórica anclada en la expansión de las protecciones y los derechos sociales (Danani y Hintze, 2010; Grassi, 2016).

Sin embargo, es a finales de la primera década de los años 2000 cuando se redefinió en el ciclo político kirchnerista el perfil del Estado, con la intensificación de las reorientaciones del campo asistencial en articulación con la lógica de la seguridad social que constituyó la clave central de este proceso. Específicamente con relación a las y los jóvenes estas reformas pudieron observarse con el lanzamiento en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para niños, niñas y jóvenes de familias en situación de desempleo o informalidad laboral desde el primer mes de vida hasta los 18 años (DNU N° 1602/2009) y en el año 2014 con la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos -PROGRESAR- (DNU N° 84/2014) para jóvenes de 18 a 24 años de edad en la órbita de la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). Este programa tenía una lógica de intervención vinculada a la seguridad social y el aseguramiento de ingresos que centraba la mirada sobre las variables socio-económicas que habilitarían el ejercicio del derecho a la educación, desdibujando la preocupación sobre las capacidades subjetivas de los y las jóvenes (Ayo y Jack 2020). También se desarrollaron intervenciones asistenciales hacia jóvenes en situación de vulnerabilidad social que no estuvieron directamente vinculadas con la lógica de la seguridad social y que se caracterizaron por su impronta territorial y por la relevancia que tomaron las organizaciones sociales y comunitarias en su desarrollo, como es el caso del Programa de Responsabilidad Social Compartida “Envió” Municipal y Comunitario, en la Provincia de Buenos Aires.

Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se intensificaron los debates públicos sobre la cuestión de los y las jóvenes de sectores populares en situación de vulnerabilidad social, en un sentido que se ceñía sobre la preocupación acerca de sus disposiciones subjetivas, sus vínculos con el trabajo, la política social y, particularmente, con el “problema de la inseguridad”. En efecto, una de las líneas de debate que se instaló en la escena mediática y política en la Argentina post-kirchnerista, desde una mirada retrospectiva respecto al ciclo político que acababa de finalizar, se vinculó con el diagnóstico de que el “descontrol” en la asignación de políticas sociales, sin criterios “justos” de merecimiento o de vinculación con la obligación de trabajar, debilita la “cultura del trabajo y del esfuerzo”, y tendría efectos contraproducentes como la proliferación de prácticas delictivas y conductas violentas por parte de los y las jóvenes de sectores populares (Ayo y Jack, 2018). Asimismo, los posicionamientos y la retórica de la alianza gobernante en materia de seguridad se caracterizaron por un marcado refuerzo de los contenidos punitivos y la criminalización y estigmatización de diferentes

poblaciones, como los militantes de organizaciones y movimientos sociales, los receptores de “planes sociales”, los migrantes y los jóvenes de sectores populares.² En ese contexto, a mediados del año 2019 se creó el Programa “Servicio Cívico Voluntario en Valores” (SCVV)³ en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación con el objetivo de promover la inclusión social de jóvenes a través de su formación en valores democráticos y republicanos.

En el presente artículo se analizan las articulaciones que se producen en el diseño e implementación del Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores durante el gobierno de la Alianza “Cambiamos”, entre las formas de problematización de la cuestión de la inclusión social de jóvenes, los modos de construcción de subjetividades y las discusiones sobre el control del delito en Argentina. En concatenación, se analizan las lógicas discursivas y el diseño programático de esta intervención estatal sobre jóvenes de sectores populares en función de tres ejes de indagación. En primer lugar, respecto a las estrategias y lógicas de intervención que se construyen en el diseño y en los espacios en los cuales se implementó esta política; sobre los fundamentos teóricos y políticos que caracterizaron su implementación y los actores y agencias que participaron en su desarrollo; finalmente, con relación al proceso de producción de sujetos sociales a partir de la delimitación y constitución de su población objetivo. Este trabajo surge de una investigación más amplia que tiene como objetivo general analizar los modos de problematizar la cuestión de la inclusión social de jóvenes de sectores populares en los debates político-culturales y las intervenciones que organizan los campos de la política social y del control del delito en Argentina entre los años 2009 y 2020.

Desde una perspectiva metodológica cualitativa y siguiendo los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos, en este trabajo se reconstruye y analiza una modalidad de intervención estatal que funcionó con un dispositivo basado en la metodología del taller y el trabajo educativo de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y con una lógica de intervención que llamaremos psicologista, centrada en los comportamientos, las emociones y las capacidades cognitivas de los sujetos. Esta modalidad muestra una perspectiva que centra la mirada en la producción de habilidades socio-emocionales y cognitivas en jóvenes en situación de vulnerabilidad como condición para encausar proyectos de vida vinculados al mundo del trabajo y alejados del narcotráfico.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, presentamos nuestra estrategia metodológica, para luego realizar una reconstrucción socio-histórica y conceptual que tiene como eje la relación y las discusiones acerca de la cuestión de los jóvenes, las políticas sociales, las capacidades subjetivas (laborales, cognitivas y socio-emocionales) y la seguridad. Esta primera parte nos brinda herramientas teóricas y conceptuales para el análisis de nuestro corpus empírico vinculado al Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores. Posteriormente se reconstruyen y analizan las experiencias locales previas que oficiaron como “programas modelo” para la implementación de esta política, para luego presentar los resultados y las conclusiones de la investigación.

1. Estrategia metodológica

En esta investigación se adoptó una perspectiva metodológica cualitativa y se siguieron los lineamientos y procedimientos propuestos por la teoría fundada en los datos de Glaser y Strauss (1967). Por ello, para la sistematización y análisis de la información se implementó el Método de las Comparaciones Constantes (MCC) que permite, a través de la técnica de codificación y la construcción de categorías analíticas articuladas con conceptos teóricos del mismo campo conceptual, desarrollar teoría a partir de los datos empíricos (Strauss y Corbin, 2002). A través del programa informático ATLAS TI se produjo una base de datos cualitativos, que consta de los documentos y las transcripciones de entrevistas, y un sistema de códigos y categorías de análisis (organizado en un libro de códigos), con un conjunto de citas y fragmentos asociados. Esta estrategia posibilitó maximizar la identificación y sistematización de las formas de intervención que se construyen en los espacios en los cuales se implementa la política analizada, los modos de definición de los sujetos sociales que se producen y las referencias y articulaciones entre las nociones de inclusión social, seguridad, trabajo y la producción de subjetividades.

El trabajo de campo se llevó adelante durante los años 2019 y 2020, es decir en el período final de la gestión de gobierno nacional de la Alianza Cambiemos, y nuestro referente empírico fue el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores. El proceso de obtención de datos consistió en la articulación de distintas técnicas cualitativas. En primer lugar, se recopilaron, revisaron y sistematizaron documentos legislativos (leyes, decretos, resoluciones) y administrativos ligados a la formulación, gestión y evaluación del PSCVV, como también materiales vinculados a su publicidad y difusión (videos, fotografías, entrevistas televisivas a funcionarios/as, y publicaciones en diferentes medios de comunicación). Con el material recabado se elaboró un *corpus* documental. Por otra parte, se realizaron entrevistas abiertas en profundidad a agentes estatales del nivel político-administrativo nacional implicados en la implementación del programa (funcionarios/as e integrantes de los equipos de trabajo), para recuperar la mirada y la experiencia de los actores involucrados con relación a las estrategias y lógicas de intervención desarrolladas.⁴ En estos encuentros se nos proporcionaron diferentes documentos sobre esta política que también integran nuestro material empírico.

En este sentido, el material empírico de la investigación consistió en distintos documentos de la política analizada y de entrevistas abiertas en profundidad a funcionarias/os e integrantes de los equipos técnicos. De este modo, y en función de la metodología utilizada, en este artículo no nos abocamos al análisis del impacto o de los resultados materiales del programa SCVV, sino de las perspectivas, los discursos y las lógicas y estrategias de intervención que organizaron el diseño y la implementación de esta política orientada a la inclusión social de jóvenes.

2. Políticas sociales, emociones, control del delito y la cuestión de las y los jóvenes: marchas y contramarchas en la Argentina de las últimas décadas. Claves socio-históricas y conceptuales

En las últimas dos décadas se han llevado a cabo en Argentina diversas intervenciones estatales referidas a jóvenes de sectores populares que han mostrado diferentes problematizaciones sobre su inclusión social y que se han orientado de distintos modos a transformar y/o fortalecer sus capacidades subjetivas para que participen principalmente en el mundo del trabajo. Una dimensión central de estas intervenciones se vincula con su supuesta peligrosidad. En efecto, desde fines del siglo pasado uno de los ejes centrales de la cuestión securitaria, se ha referido a las y los jóvenes de sectores populares en situación de vulnerabilidad y su supuesto involucramiento en prácticas delictivas o violentas; las políticas sociales hacia jóvenes no han sido ajenas a ese proceso de discusión pública.

A partir de la década de 1970 se produjeron las condiciones socio-históricas y económicas que posibilitaron el desbloqueo del neoliberalismo como proyecto hegemónico a nivel mundial. Entendemos que el neoliberalismo no solo es una doctrina económica, sino que es un proyecto civilizatorio y político-cultural que, a través de diversas estrategias y mecanismos de intervención, apunta a producir transformaciones y modificaciones en los valores, los comportamientos, los deseos y los sentimientos de las poblaciones. Es decir, a producir sujetos y subjetividades como “emprendedores” y/o “empresarios de sí mismos” (Murillo, 2018). La racionalidad neoliberal promueve la modificación de los vínculos entre el Estado, el mercado y la ciudadanía, con un fuerte componente de “moralismo autoritario” y penalización de la asistencia hacia los sectores populares (Waqquant, 2011), desplazando al Estado y convirtiendo al mercado como principal regulador de la economía y la sociedad (Murillo, 2018).

En este marco, a mediados de esa década comienza un proceso de reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatal que en el campo de la política social implicó el progresivo descentramiento de la lógica de la seguridad social y los derechos sociales que, en términos generales, había organizado este campo durante el siglo XX con la amplitud de la categoría de trabajador asalariado y con la conformación de los esquemas de protección social de los Estados Bienestar (Donzelot, 2007, Offe, 1990; Polanyi, 1992; Topalov, 2004; Danani, 2009; Danani y Hintze, 2010). Este proceso de transformación adquiere particular radicalidad en la Argentina de la década de 1990, cuando comenzaron a desarrollarse una serie de reformas en distintas áreas sociales en convergencia con la estrategia neoliberal de liberalización económica. Estas reformas implicaron una profunda transformación de la política social, fundamentalmente en el campo de la seguridad social y la legislación laboral (flexibilización del contrato de trabajo y desregulación del mercado de trabajo), basada en la deslegitimación del Estado como garante de protección social y en la re-mercantilización de la fuerza de trabajo, con el objetivo de amalgamar la estructura del empleo a los requerimientos del nuevo proceso productivo y económico (Cortes y Marshal, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006).

En el marco de un proceso general de retroceso de la salarización formal y crecimiento del desempleo, la lógica de la seguridad social y los derechos sociales perdió centralidad en el campo de la política social como eje organizador de las lógicas de intervención (Ayo 2013). Estas transformaciones debilitaron el esquema de protección e integración social clásico de los históricos Estados de Bienestar, en sintonía con el fuerte sesgo asistencialista de la política social y la ampliación de la participación del mercado en la provisión de protecciones sociales (Danani y Hintze 2010; Gonzalez et al. 2008).

Las nuevas políticas asistenciales que se implementaron en Argentina durante el período de hegemonía neoliberal se orientaban a grupos sociales específicos que eran identificados como “sujetos carentes” que debían demostrar su situación de necesidad para recibir asistencia de manera transitoria. Estas políticas tuvieron a la técnica de la focalización como método idóneo para identificar a sus poblaciones objetivo y tenían una lógica de intervención en la cual la pobreza era comprendida como resultado exclusivo de las deficiencias individuales de las personas (Grassi 2003; Danani y Hintze 2010). Una de las características de los múltiples programas asistenciales implementados durante ese período (varios de ellos recomendados y financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), es que se articulaban con la noción de contraprestación o capacitación laboral, como principio de merecimiento, bajo la modalidad tipo *workfare*⁵ y tenían a la noción de “empleabilidad” como categoría central (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci 2006; Grassi 2003; Cortés y Marshall 1999; Gonzalez et al. 2008; Danani y Hintze 2011; Grondona 2012). Estas modalidades de intervención se caracterizan por enlazar las capacidades subjetivas de las personas y su predisposición individual para el trabajo con la posibilidad de estar empleado o no, desde una perspectiva individualizante de los problemas de inclusión laboral.

Pero si bien en la implementación de políticas socio-asistenciales ha sido crucial este enfoque centrado en el desarrollo de las capacidades laborales de las personas, también han cobrado relevancia las perspectivas que señalan los vínculos entre el “déficit” de habilidades “cognitivas y emocionales” con las dificultades para la inclusión laboral, particularmente en las investigaciones que sobre este tema han realizado distintos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo (Rozengardt 2021). Algunos autores señalan que desde mediados de la década de 1990 las investigaciones y los discursos vinculados a la cuestión de las habilidades cognitivas⁶ y socio-emocionales⁷, provenientes en gran medida de los programas de las neurociencias y del campo de la psicología cognitiva, han tenido influencia y ganado terreno en ámbitos como los sectores educativo, político, laboral y de la salud, para el desarrollo de intervenciones de política (Murillo 2018, 2020; Murillo y Bessieres 2020). En este mismo sentido Fassin (2016) postula que los discursos sobre los sentimientos morales y las emociones se han desplegado en las políticas socio-asistenciales, particularmente en aquellas dirigidas a poblaciones vulnerables.

Si observamos el caso francés, ejemplo de ello han sido los “espacios de escucha” para jóvenes (y sus familias) que se implementaron durante la década de 1990 a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estos dispositivos, dirigidos por psiquiatras y psicólogos/as, fueron creados como respuesta a los informes que señalaban que gran parte de los y las jóvenes entre los 10 y los 25 años de edad padecían “malestar y sufrimiento psíquico”. El diagnóstico sobre las causas de este problema, que fundamentó la creación de los dispositivos de escucha consistía en que el malestar psíquico-mental de estos jóvenes era producido por la situación de pobreza y exclusión social en la que vivían y que, a su vez, este padecimiento tenía vinculación con su involucramiento en prácticas violentas, delictivas y antisociales (Fassin, 2016).

Ahora bien, si en el ciclo de hegemonía neoliberal la lógica asistencial adquirió centralidad en Argentina en el campo de la política social en detrimento de la noción de seguridad social, la cuestión de la seguridad marcó el surgimiento de nuevas formas de control y regulación del delito (Ajos, 2012). A partir de mediados de la década de 1990 el “problema de la inseguridad” se instaló en la escena política y mediática y comenzó a ser un tema de discusión en la agenda pública. Esta cuestión mostró una serie de problemas y nuevas formas de intervención y algunos de sus nudos estructurantes tienen que ver, en primer lugar, con una problematización centrada en los delitos callejeros producidos por sectores sociales específicos, fundamentalmente contra la propiedad y mediante el uso de violencia. En este sentido, la discusión social sobre la inseguridad se configura como uno de los espacios centrales en la generación de estereotipos sociales, en particular, asociados a la peligrosidad, porque el “problema de la inseguridad” opera en la producción, amplificación y naturalización de la fragmentación y segregación de grupos sociales y espacios urbanos (Ajos 2012, 2013; Ajos et al. 2010; Ajos y Fiuza 2018; Calzado 2004; Calzado y Van Den Dooren 2009; Rangugni 2010, Sozzo 1999; Pegoraro 2003; Kessler 2009; Sain 2002; Plaza et al. 2019).

En ese contexto de reformas estructurales neoliberales y de aumento de la pauperización de las condiciones de vida y de trabajo de la población, los jóvenes varones de barrios populares fueron uno de los grupos sociales intensamente estigmatizados como productores de violencia y vinculados al “problema de la inseguridad” (Ajos y Jack 2018, 2020; Kessler y Merklen 2013; Chavez 2005; Guemureman 2011; Guemureman y Daroqui 2001, 2004; López 2017; López et al. 2011; Bombini 2018; Rodríguez Alzueta 2014; Tonkonoff 2007; Isacovich 2016). Los jóvenes comenzaron a ser el centro de los debates públicos y políticos sobre el control del delito y se convirtieron en la población objetivo de diferentes intervenciones estatales, como los programas de prevención social del delito que surgieron en los primeros años de la década del 2000, y varias políticas socio-asistenciales.

2.1. Intervenciones estatales hacia jóvenes: inclusión social, prevención del delito y capacidades subjetivas

Los programas de prevención social del delito surgieron en Argentina en el año 2001 y fueron implementados hasta el año 2010 aproximadamente.⁸ Tenían como objetivo la integración social y la prevención del delito y se orientaban a jóvenes de 16 a 30 años en situación de vulnerabilidad social y/o “en conflicto con la ley”. Estos programas mostraron una articulación estratégica entre la política criminal y las políticas sociales asistenciales tipo workfare, a partir de una territorialización segmentada de la intervención en comunidades vulnerables (Ayo 2012, 2013), aunque la transferencia de ingresos tenía un carácter secundario y marginal.⁹ Otorgaban un estipendio como contraprestación de la participación de los y las jóvenes en las actividades que organizaban los equipos técnicos, como talleres, entrevistas, proyectos comunitarios, reuniones, trabajos grupales, capacitaciones laborales. Las intervenciones que estos programas desarrollaban con relación a sus destinatarias y destinatarios tenían como eje central la producción de capacidades y disposiciones subjetivas (vinculadas a la disciplina, el esfuerzo, los límites, el autocontrol, la asunción de responsabilidades) para promover la construcción de proyectos de vida ligados al mundo del trabajo y que no implicaran prácticas delictivas o conductas anti-sociales (Ayo 2013; Medan 2012). Algunos autores que se han abocado al estudio de estos programas colocan a estas intervenciones del lado de las políticas de control social, mientras que otros señalan sus postulados de promoción y protección de derechos para reconocerlas como políticas de inclusión social (Medan 2013, 2017; Núñez y Pernas 2010).

Esta preocupación también emerge en el Programa Envión del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Creado en 2009, el programa es de carácter asistencial, orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Las intervenciones contempladas (talleres, actividades comunitarias y grupales, entrevistas, proyectos de vida) se orientaban al estímulo a disposiciones subjetivas y actitudinales que habrían de habilitar la inserción en el mercado de trabajo o en las instituciones educativas. Sin embargo, este objetivo figura fuertemente atravesado por la discusión sobre las prácticas ilegales o violentas ejercidas por los jóvenes o contra ellos por parte de las fuerzas de seguridad (Ayo y Jack, 2020).

El ciclo socio-político de los años 2003-2015 se caracterizó por la centralidad que adquirió el trabajo formal y protegido como vía para la inclusión social, pero observando y reconociendo los problemas que esta estrategia política y económica suponía ante los límites estructurales del mercado de trabajo para incluir a gran parte de la población desocupada (Becerra et al. 2019). Por tal causa desde mediados de la primera década de los años 2000 se diseñaron y ejecutaron nuevas intervenciones estatales que mostraron diferentes articulaciones entre el campo asistencial y la seguridad social (por ejemplo

las moratorias previsionales y la Asignación Universal por Hijo, entre otras), que significaron la ampliación de la protección social a sectores sociales históricamente sin cobertura, como los trabajadores y trabajadoras informales, las empleadas domésticas, los y las jóvenes, en un contexto signado por las rigideces para disminuir el desempleo y la elevada informalidad y precariedad laboral (Grassi 2016). Con relación a los y las jóvenes, esta recentralización de la lógica de la seguridad social y los derechos sociales como vía principal para la inclusión marcó el debilitamiento de las políticas asistenciales tipo *workfare* vinculadas a los programas de prevención del delito que tenían a este sector como población objetivo principal, aunque por supuesto que con las tensiones, continuidades y rupturas de las intervenciones estatales hacia jóvenes (Ayo 2013). Esto sucedió fundamentalmente a partir del año 2009 con la finalización de los programas de prevención del delito, la creación de la AUH y, posteriormente, con el surgimiento en 2014 del Programa PROGRESAR en el ámbito institucional de la ANSES. Esta política se creó con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral para jóvenes en situación de vulnerabilidad social y tenía como requisito para participar del programa, además de la edad y el límite de ingresos, estar cursando estudios en alguna institución educativa reconocida por el Ministerio de Educación de la Nación.

En una investigación anterior (Ayo y Jack 2020) hemos observado que el PROGRESAR tenía una lógica de intervención vinculada a la seguridad social y el aseguramiento de ingresos, que no se ceñía en las capacidades subjetivas de los y las jóvenes, sino que escapaba a la tendencia de individualización de los problemas sociales. Esta modalidad centraba la mirada sobre las variables estructurales que habilitarían el ejercicio de dicho derecho y desarticulaba la cuestión de la cercanía y el “seguimiento” que también caracterizaron a los programas orientados a jóvenes. A su vez, entraba en la discusión sobre la peligrosidad de los jóvenes de sectores populares criticando la categoría de jóvenes “NI-NI” (es decir, jóvenes que ni estudian ni trabajan) y la imagen de la juventud “desinteresada y temible”, distanciándose del establecimiento de intervenciones específicas sobre la cuestión en un contexto político-cultural que refuerza las perspectivas y los discursos que vinculan a estos grupos con el “problema de la inseguridad” No obstante, en el año 2018, iniciada ya la gestión gubernamental de la Alianza Cambiemos, el decreto N° 90/2018 estableció modificaciones que reorientaron la lógica de este programa hacia una impronta meritocrática e individualista. El Programa PROGRESAR pasó a denominarse *Beca PROGRESAR* y a formar parte de la órbita del Ministerio de Educación como nueva política educativa orientada a promover la finalización de estudios y los resultados educativos, bajo el supuesto de que se maximiza su eficiencia a través del mérito, del endurecimiento de los requisitos y de las exigencias de rendimiento educativo. Los y las titulares de la beca debían cumplir con la aprobación de más del 50% de las asignaturas previstas anualmente en el plan de estudios para no percibir apenas un 30% de la asignación (Isacovich 2019). Estos cambios obedecieron a una lógica excluyente que impactó en la cantidad de titulares del programa: de 870.000 hacia el año 2015 a aproximadamente 500.000 en el año 2019.

Se ha señalado en varios estudios que durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos se observó una fuerte reorientación de las políticas sociales hacia la im-pronta asistencial, individualista y meritocrática en su acceso, articulada con el discurso del “emprededurismo” como respuesta frente al problema del desempleo (por ejemplo Feldfeber y Gluz 2019; Nazareno et al. 2019). Hopp y Lijterman (2019) señalan que una de las características de las reorientaciones que se produjeron en las políticas socia-les destinadas a la integración social y laboral de grupos en situación de vulnerabilidad durante este ciclo socio-político se vincula con el desconocimiento de las “causas es-tructurales de los problemas sociales, asociando la desocupación a un problema inscripto prioritariamente en la empleabilidad como condición individualizada”. Este diagnós-tico sobre las causas del problema de la desocupación, que reedita los discursos en los cuales la participación de las personas en el mercado laboral es exclusivamente atribuida a sus “capacidades subjetivas” y como una cuestión de “predisposición individual” para el trabajo, puede observarse en el desarrollo del PSCVV.

3. Contexto de emergencia y antecedentes del PSCVV

A principios del año 2019 la entonces Ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bu-llrich, junto con funcionarios del ministerio, recorrió el barrio FONAVI de Grandoli, ubicado en el sur de la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe, en el marco de un operativo montado para demoler un bunker de drogas. En esa visita, las “Madres contra el Paco”¹⁰ de la provincia interpelaron a Bullrich reclamándole una solución a la situación de extrema vulnerabilidad y violencia en la que se encuentran los y las jóvenes de la provincia por el flagelo de la droga y el avance del narcotráfico en esos barrios.¹¹ Como respuesta a la demanda, a mediados del mismo año se creó el PSCVV como política socio-educativa destinada a promover la inserción social de jóvenes entre 16 y 20 años de edad que no estudian, que se encuentran fuera del mercado de trabajo y/o “expuestos a situaciones de marginación, discriminación y exclusión”, a través de su formación en valores democráticos y republicanos y de la intervención de la Gen-darmería Nacional Argentina (GNA), una de las cuatro fuerzas federales de seguridad de Argentina. El programa tenía como propuesta brindar a las y los jóvenes oportuni-dades de formación en sedes de la GNA, con el objeto que conozcan y desarrollen sus capacidades, habilidades y destrezas personales; ello les permitiría finalizar sus estudios, insertarse en el mercado laboral y, así, no ser cooptados por organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico (Resolución MSN N° 598/2019).

La creación del programa se fundamentó en la Ley de Seguridad Interior N°24.059 y la Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes N°26.061; la implemen-tación del programa fue asignada principalmente por la GNA a través de los docentes del Instituto Universitario de Gendarmería (IUGNA). Consistió en la participación de los y las jóvenes en distintos ciclos de talleres; proponía acompañar sus trayectorias

educativas de manera complementaria a la escuela con una estrategia de intervención que apelaba a la “capacidad educativa” de la GNA para el trabajo con los y las jóvenes. Sin embargo, el programa no contaba para su funcionamiento con una partida presupuestaria del Ministerio, según se desprende de conversaciones con funcionarios del mismo; tampoco existió una transferencia monetaria para los/as participantes (por lo menos para cubrir los gastos en viáticos de los/as participantes y sus familias), dado que contaban con la participación “voluntaria” de quienes participaban y con la infraestructura institucional de la GNA. A su vez, los y las gendarmes que integraban los equipos técnicos y los/as funcionarios/as a cargo de la gestión del programa trabajaban en carácter de “voluntarios”:

En este programa es todo a pulmón, no tenemos presupuesto y por eso estamos viendo si el año que viene podemos tener financiamiento pasando la plata de los planes sociales que no funcionan del Ministerio de Desarrollo social de Nación a esta dirección

(Entrevista a Víctor, funcionario Ministerio de Seguridad de la Nación, 28 de septiembre de 2019).

Desde el Ministerio de Seguridad de la Nación se señalaron varios motivos por los cuales el diseño y la implementación del PSCVV se asignó a la GNA. En primer lugar, se señaló que la GNA “es una institución que no solo tiene una función represiva sino también un rol social y comunitario”, con infraestructura para desarrollar las actividades educativas y con presencia territorial a gran escala en diferentes zonas y barrios del país. En este sentido, en la resolución de creación del programa también se señalaba que la GNA es una fuerza de seguridad que desarrolla actividades de cooperación con la comunidad, como el reparto de donaciones a establecimientos educativos por inundaciones o incendios, la realización de tareas de auxilio, evacuación y traslado ante desastres naturales o situaciones de riesgo, tareas de mantenimiento, arreglos y construcción de escuelas rurales y asistencia sanitaria en barrios carenciados (Resolución MSN N° 598/2019). De este modo, se resaltaba el papel y la diversidad de funciones de la GNA en diferentes puntos del país, especialmente en los pueblos y en barrios populares.

En esta línea, algunos de los funcionarios entrevistados refirieron que optaron por la GNA para realizar este trabajo porque “es una institución portadora de respeto y confiabilidad en los pueblos del interior del país”. El gendarme sería una figura cercana a la gente y de prestigio principalmente en los pueblos de frontera, que forma parte de la comunidad, salva y rescata vidas en situaciones de catástrofes naturales o de urgencias extremas en zonas montañosas y resuelve conflictos sociales. En efecto, en los discursos de las funcionarias y funcionarios entrevistados y en los fundamentos de creación del programa operaba el “mito del gendarme empático”, figura regularmente utilizada para

diferenciar a la Gendarmería de otras fuerzas de seguridad (Escolar 2017), para justificar que su implementación estuviera a cargo de esta institución. Esta supuesta proximidad social con la gente de la comunidad y de los barrios fue señalada como un valor positivo que habilitaría a la GNA como agente de intervención idóneo para el trabajo educativo y de acercamiento con los y las jóvenes. Esta “perspectiva de pueblo” respecto de la GNA difiere de la “mirada porteña” que se ciñe “en la teoría de la represión de la ciudad de Buenos Aires y desde la protesta en el obelisco o en la Plaza de Mayo” (Entrevista a Adrián, coordinador del SCVV, 15 de octubre de 2019).

En una tercera línea argumental, se hacía referencia a que la GNA no solo tendría una imagen positiva en zonas de frontera, sino también en los barrios vulnerables del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como figura de intermediación en conflictos barriales y de cercanía con la población de estas comunidades, en contraposición a la imagen negativa que proyectan la Policía Federal y la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La GNA es una fuerza de seguridad que desde la década de 1990 fue diversificando y ampliando sus funciones en tareas de seguridad interior, de seguridad ciudadana, como también en misiones internacionales humanitarias y de paz en diferentes países -Angola, Haití, Marruecos, entre otros- (Escolar 2017). En este sentido, la implementación de este programa recayó en una fuerza de seguridad federal que desde principios de la década de los años 2000 también comenzó a tener mayor presencia en el AMBA y adquirió relevancia y centralidad en el control y en la gestión de la conflictividad social en territorios con poblaciones excluidas y marginadas.

En noviembre de 2003 el gobierno nacional presidido por Néstor Kirchner lanzó el “Plan de Protección Integral de Barrios” con el objetivo de disuadir, prevenir y atacar el delito en zonas y barrios en los cuales anteriormente no circulaban. Este plan consistió en el despliegue masivo de fuerzas de seguridad de la Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina (PNA) en tres barrios populares del conurbano bonaerense: el complejo habitacional Ejército de los Andes (Fuerte Apache) en el municipio de Tres de Febrero, la villa “La Cava” en el municipio de San Isidro y la villa Carlos Gardel en el partido de Morón (Zajac 2020). Otro momento crucial respecto del reforzamiento del despliegue de efectivos de la GNA y PNA en barrios populares para “prevenir y atacar el delito” durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner fue la creación en 2010 del Ministerio de Seguridad de la Nación. Ese mismo año este ministerio lanzó el Operativo Centinela y en el 2011 el Plan Unidad Cinturón Sur con el objetivo de “custodiar y pacificar”¹² las “zonas calientes” del conurbano, es decir, los barrios con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad del sector sur de la Ciudad de Buenos Aires por medio de la instalación de las fuerzas federales de seguridad, particularmente la GNA (Ayos y Fiuza 2018; Frederic 2021; López 2017; Zajac 2020). La creación del Operativo Centinela reforzó aún más las funciones de la GNA en tareas de “policía de proximidad” en los barrios socialmente más vulnerables en los que “faltaba la presencia

del Estado”, como también con la participación de la GNA en el programa “Cuerpos Policiales de Prevención Barrial” desde el año 2014 (Zajac 2020).

De este modo, desde 2003 esta fuerza comenzó a tener un rol crucial como mediadora en la relación entre los vecinos, los referentes sociales y políticos, la justicia y las agencias estatales, para “acercar al Estado Nacional a la gente”. En los últimos 15 años la GNA fue ganando el apoyo y el consentimiento de estos actores barriales, aunque con tensiones y rispideces con algunos sectores de los barrios y también con la gestión de los gobiernos kirchneristas (Frederic 2021).

Estas nuevas funciones asignadas a la GNA, vinculadas al ejercicio de policía de proximidad, fueron fortalecidas e institucionalizadas bajo el gobierno de la alianza Cambiemos. En el año 2016 se creó en la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación el programa Barrios Seguros del Ministerio de Seguridad de la Nación con el objetivo de recuperar a través de la intervención de la GNA “el control en los barrios que habían sido tomados por las bandas narcos” y, así, restablecer el vínculo de confianza entre el Estado Nacional, la comunidad y los ciudadanos (Frederic 2021). En ese marco, el PSCVV se inscribió como una nueva estrategia de intervención orientada a crear un vínculo entre el Estado Nacional y, en este caso, los y las jóvenes y sus familias a través de la intermediación de la Gendarmería.

Por otra parte, la creación de este dispositivo de formación y socialización de jóvenes se inspiró en dos experiencias locales previas: en la “Gendarmería Infantil” implementada por la GNA y en el “Servicio Cívico Voluntario” de la provincia de Mendoza. Estos programas socio-educativos se caracterizaron por el carácter voluntario de la participación de los integrantes de los equipos técnicos (gendarmes, tutores, talleristas) y de la población destinataria (jóvenes de sectores populares) y por el despliegue de técnicas y mecanismos de intervención vinculados a la lógica del taller, a la formación personal y a las prácticas disciplinarias de las fuerzas de seguridad. Estas características y formas de intervención pueden observarse, como luego analizaremos, en el desarrollo concreto del SCVV.

El programa Gendarmería Infantil (GI) fue una de las políticas educativas y culturales creadas durante la última dictadura argentina (1976-1983) para la socialización de jóvenes (Rodríguez, Risler, Margiolakis et al 2020:14). La Gendarmería Infantil surgió primero como prueba piloto en la provincia de Formosa en 1976 y luego a nivel nacional en 1979 en el marco del “Plan de Acción Cívica de la GNA”,¹³ como una institución de socialización “complementaria” a la escuela tradicional. Tenía como objetivo promover la participación voluntaria de jóvenes varones entre los 8 y 14 años de edad de distintas escuelas técnicas en diversas actividades para “sustraerlos del ocio” que constituiría el principal factor de las “inclinaciones malsanas” (Rodríguez, Risler, Margiolakis, et al. 2020). Los jóvenes participaban en actividades como izar la bandera,

cantar el himno, ensayar formaciones y desfiles, repetir el “decálogo del gendarme”,¹⁴ o en talleres sobre distintos temas (religión y moral, historia, mantenimiento de edificios, reparaciones, automotores, primeros auxilios, carpintería). Este programa funcionaba con la participación también voluntaria de los gendarmes para coordinar los grupos de GI, con la infraestructura institucional de la GNA y con el financiamiento que esta fuerza obtenía a través de la gestión de convenios con diferentes empresas y organizaciones de la sociedad civil, como el Rotary Club, que les donaban distintos recursos y materiales para el desarrollo de las actividades. Rodríguez, Risler, Margiolakis et al (2020) también refieren que en las décadas de 1970 y 1980 algunos sectores políticos opositores a la dictadura militar vinculaban a la GI con los programas de socialización de jóvenes de la Alemania nazi y de la Italia fascista. En respuesta a estas acusaciones, la Gendarmería Nacional, que en ese entonces dependía del Ejército Nacional Argentino, argumentó que la participación de jóvenes en la GI era voluntaria, a diferencia de esos otros programas en los cuales la participación era obligatoria (Ídem, 2020). La GI funcionó hasta el año 2012 cuando la entonces Ministra de Seguridad de la Nación Nilda Garré ordenó su cierre en todas las provincias del país.

Por su parte, el Servicio Cívico Voluntario (SVV) fue creado en el año 2005 en la provincia de Mendoza por el entonces gobernador Julio Cobos en la órbita de la Dirección General de Escuelas a través de un convenio firmado con el Ministerio de Defensa de la Nación y el Ejército Nacional Argentino y funcionó en las instalaciones de esta fuerza armada hasta el año 2007. Surgió como un programa alternativo de educación y formación en oficios para jóvenes entre 16 y 26 años de edad que no estudian ni trabajan, con el objetivo de que retomaran sus estudios de formación formal y se capacitaran en un oficio, fomentando los “valores de solidaridad y compromiso” (Canal Fundación CODA, 2010: 0m43s). El programa brindaba talleres y capacitaciones en diferentes oficios, como carpintería, turismo, mecánica del automotor, zapatería, tornería, curtiembre, mecánica agrícola, entre otras actividades, y otorgaba una beca monetaria.

Este programa también se presentaba como un voluntariado para estudiantes universitarios y profesionales que estuvieran interesados en participar como tutores. Esta modalidad de intervención tenía como propósito contener “durante todo el día” a los y las jóvenes en jornadas extendidas a través de la labor de los tutores, y enseñarles valores y un oficio a través de los talleres, para evitar tener “una juventud ociosa que no tiene proyectos, que no conoce un oficio, que no conoce obligaciones, disciplina, límites” (Canal Fundación CODA, 2010: 2m47s). El supuesto que organizaba la implementación de esta política era que esa condición (el no hacer nada productivo, no tener un proyecto de vida, estar en la calle y en la esquina del barrio sin obligaciones ni responsabilidades) constituía la causa principal del involucramiento de los y las jóvenes en prácticas delictivas y violentas. A través de la dinámica de los talleres se buscaba ofrecer a las y los jóvenes una “educación correctiva de los hábitos sociales mal aprendidos” (Ídem,

2010:1m13s). En uno de los videos de difusión del programa, una de las funcionarias implicadas en su implementación mencionaba:

Ellos [en referencia a las/los jóvenes participantes] en un año cambian desde lo físico, la vestimenta, la postura y la visión que tienen con el trabajo y con su vida. Comienzan a crear proyectos para su vida que es algo que ellos cuando llegan acá no tienen. Tratamos entre el Ejército y la escuela que ellos puedan tener una visión del futuro un poco más alentadora

(Canal Fundación CODA, 2010:1m22s).

En el SCV de Mendoza participaron aproximadamente 4500 jóvenes y en el año 2010 Julio Cobos, por entonces vicepresidente de la nación, impulsó en el Senado de la Nación un proyecto de ley, que había sido presentado por la senadora radical de esa provincia Laura Montero, para que este programa se llevara a cabo a nivel nacional a través de las Fuerzas Armadas. Si bien esta propuesta tuvo media sanción en el Senado, no prosperó en la Cámara de Diputados. Cabe mencionar que en el año 2019 los integrantes del equipo asesor del senador Julio Cobos¹⁵, que habían trabajado en la planificación y la implementación del SCV de Mendoza, participaron posteriormente en el diseño del programa SCVV.

4. Los valores democráticos y republicanos bajo el signo del “orden y la disciplina”.

Unos meses antes de la implementación oficial del PSCVV, se llevaron a cabo en Campo de Mayo algunos talleres y actividades que contaron con la participación de un grupo de jóvenes del Programa Enviación¹⁶ de un municipio del primer cordón¹⁷ del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que fueron seleccionados por encontrarse “en conflicto con la ley penal”, para evaluar su interés en ese programa. Luego de la realización de estas actividades preliminares, a mediados del año 2019 comenzó una prueba piloto oficial del SCVV a nivel nacional que se extendió hasta diciembre de ese mismo año.¹⁸ Esta prueba piloto consistió en la programación de un ciclo de talleres en distintas sedes de la GNA y en algunos establecimientos religiosos, en cuatro provincias del país.¹⁹

La convocatoria contó con la inscripción de más de 30 mil jóvenes de todo el país. Sin embargo, del total de inscriptos solo fueron seleccionados 1200, de los cuales 849 mantuvieron su participación en los talleres programados a lo largo de todo el curso. De este total, 69 % eran varones y 31% mujeres; el 28% de las/os participantes se encontraba escolarizado (MSN, 2019). Para la selección se conformó un Comité de Evaluación que decidía en función de la edad, el lugar de residencia (respecto a la cercanía con las sedes) y que ponderaba la situación de exclusión social de los mismos a partir del siguiente criterio:

El criterio de selección de ese Comité fue identificar a los jóvenes (dentro de los 30 mil postulantes) que estuvieran más alejados del sistema, del mundo del trabajo y del sistema educativo. Mientras más alejado estás, más puntos sumaste para incorporarte acá. Tuvimos que hacer un cambio en la cabeza de los gendarmes también. Porque gendarmería como todas las fuerzas de seguridad están entrenados para incorporar a los mejores. Acá le dijimos no chicos, acá lo que vamos a elegir es lo que ustedes prejuiciosamente denominan los peores. Para este trabajo los peores son los mejores

(Entrevista a Adrián, funcionario SCVV, 15 de octubre de 2019).

Es decir, los jóvenes fueron elegidos a partir de un criterio de “inversión” de los parámetros de la gendarmería: los considerados como los “peores” (los y las “NI-NI”), eran los “mejores participantes” para este programa.

La propuesta principal del SCVV consistía, según ya se expresó, en formar y capacitar a jóvenes en nuevas destrezas y habilidades basadas en valores “democráticos y republicanos”, a través de su participación en espacios (los cuarteles de gendarmería o sedes de la iglesia católica) signados por el “orden y la “disciplina” que caracterizaría a la Gendarmería Nacional (MSN2019), desde un enfoque que se plasma en los principios y las reglas del “Decálogo del Gendarme”. A su vez, esta propuesta se articulaba con una serie de objetivos que se orientaban a la producción de valores ligados al “espíritu emprendedor” (Nicoli y Paltrinieri, 2019), como la autonomía, el auto-control y auto-conocimiento, la disciplina, el liderazgo, la autonomía, la asunción de responsabilidades y el desarrollo de habilidades cognitivas. De acuerdo con este paradigma emprendedor, cada persona debe gestionarse, conocerse, controlarse y organizarse a sí mismo para convertirse en eficientes y productivas en el trabajo y en sus propias vidas (ídem). En el SCVV se buscaba fortalecer la capacidad de los y las jóvenes para llevar adelante y responsabilizarse de sus proyectos de vida, trabajar su autoestima y su autonomía personal para afrontar conflictos de forma positiva y cumplir con las expectativas sociales “con el mejor grado de frustración posible”, como también “dotarlos” de habilidades sociales, hábitos, capacidades y rutinas (MSN, 2019).

En efecto, del análisis del material de campo se desprende que los aspectos cognitivos, emocionales y sociales de los y las jóvenes vulnerables se constituían en objetos de intervención a través de la puesta en marcha de un dispositivo de reflexión sobre valores, sentimientos y emociones, pero en un clima de orden y disciplina estricta: “este programa propone abrazarnos en el momento que hay que abrazarnos, pero también

tener la disciplina estricta que te propone la estructura de la gendarmería como fuerza de seguridad” (Entrevista a Adrián, funcionario del SCVV, 15 de octubre de 2019). En esta línea, en los documentos del programa se indicaba que:

el compromiso con los jóvenes consiste en trabajar por una Argentina sin narcotráfico, priorizando el resguardo de la vida y la libertad de quienes puedan encontrarse en situación de vulnerabilidad social”, ofreciéndoles “una experiencia educativa que, en un ambiente de orden, educación y servicio, les permita reflexionar sobre los valores democráticos y republicanos, sus derechos y responsabilidades (MSN 2019).

En esta línea de análisis emerge la pregunta acerca de los posibles significados que la noción de “democracia” tiene en este programa. Los contenidos o “temas de reflexión” de algunos de los talleres y actividades planificadas trataban sobre las “habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas” que debían adquirir los y las jóvenes para “actuar de manera constructiva en la sociedad democrática”, sobre la “prevención y transformación de situaciones conflictivas en soluciones aceptables” y la definición y las características de la noción de “democracia participativa”. Cabe mencionar que la noción de “democracia participativa” surge en la década del setenta de uno de los proyectos de investigación financiados por el *Club de Roma* (uno de los tanques de pensamiento neoliberal) sobre la cuestión de los factores subjetivos y la resolución de problemas globales. Este concepto tiene un sentido que apela a la participación y a la auto responsabilización ciudadana para la resolución de conflictos, pero que tiende a la individualización y descolectivización (Murillo y Bressieres, 2020). Respecto a ello, entendemos que el concepto de democracia que emerge en el programa es compatible con la perspectiva que pone en cuestión a las protestas y manifestaciones sociales como formas de expresión colectiva, porque estas serían acciones antidemocráticas que no conllevan a la resolución de los conflictos, sino al “desorden” en una sociedad democrática.

4.1. ¿Quiénes son los y las jóvenes “NI-NI”? Capacidades cognitivas, emociones y narcotráfico

En los documentos de creación y de planificación del programa se señala que la problemática de la inserción laboral de los y las jóvenes “NI-NI” (jóvenes que no trabajan o no buscan empleo y que tampoco estudian) se vincula con la cuestión de “la pobreza y la educación” y que las dos terceras partes son mujeres de hogares pobres, pero sin realizar ninguna referencia a que en muchos casos una y otros se encuentran ya inmersos en formas de trabajo. La alusión a esta categoría invisibiliza que gran parte de las mujeres jóvenes realizan trabajo doméstico y de cuidado en sus hogares,²⁰ aunque no reconocido

ni remunerado, y encubre los factores que inciden en que un reducido porcentaje de jóvenes no estudien ni trabajen durante períodos prolongados, así como que esta situación es generalmente transitoria y cambiante en la trayectoria de los y las jóvenes (Miranda 2015).

A su vez, del análisis del material de campo se desprende que el problema de los y las jóvenes “NI-NI” se asocia principalmente con tres factores causales: la decadencia de las instituciones escolares, la “incapacidad” de sus familias para contenerlos/as y “poner límites” y las sociabilidades barriales en territorios signados por conflictos y problemas constantes:

Los pibes se fueron a la plazoleta a tomar la birra, a fumarse el porrito y a ver qué pinta. Pero es más profundo el problema. Cuando digo que eligieron irse, tiene que ver con la incapacidad del estado para retenerlos en alguna de sus formas de llegada, de la incapacidad de sus familias, de la incapacidad del sistema educativo, de la incapacidad del modelo de relación social en los barrios

(Entrevista a José, funcionario del SCVV, 18 de agosto de 2019).

A veces son los padres, la familia, el contexto social, que no ayuda para que eso chico vaya a la escuela; entonces, poder inculcarles los valores para que sí vuelvan a la escuela formal, a estudiar de manera formal, porque por ahí una familia no está en condiciones de poder hacerlo por sí misma

(Entrevista a Adrián, funcionario del SCVV, 15 de octubre de 2019).

En primer lugar, se argumenta que la escuela “fracasó como institución” porque perdió la capacidad de disciplinar a los jóvenes problemáticos y que las familias perdieron la capacidad de establecerles normas y límites. Pero la cuestión de los y las jóvenes “NI-NI” también se articulaba con el problema de las sociabilidades y relaciones barriales que podrían actuar como factor criminógeno. En este sentido, en esta modalidad se construye una perspectiva sobre los y las jóvenes en la cual la calle, la esquina del barrio, se constituye en el espacio donde se reúnen, interactúan, y socializan, “sin hacer nada productivo”, favoreciendo que puedan llegar a convertirse en infractores de la ley. Con este diagnóstico sobre las causas del problema de la exclusión social de los y las jóvenes NI-NI”, esta política propuso una forma de regulación de los y las jóvenes desde un dispositivo de educación vinculado al campo del control del delito, que era presentado como “complementario” a las instituciones tradicionales de socialización, para “sacarlos de la calle”, cambiarles las costumbres y los hábitos (como “estar en la plaza, con la cerveza y con lo que pinte”) e intentar (re)encauzarlos/as en proyectos de vida relacionados al mundo del trabajo y alejados del delito:

La verdad es que nosotros tenemos dos modelos distintos: hay un modelo que le ofrece a esos jóvenes que no estudian, ni trabajan (los famosos NI-NI) “salir de caño”; y nosotros, tenemos una propuesta diferente que es usar las capacidades que tiene la Gendarmería para que vuelvan a la escuela
(Entrevista a Víctor, funcionario Ministerio de Seguridad de la Nación, 28 de septiembre de 2019).

La construcción de la población objetivo de este nuevo programa se realizaba sobre el supuesto de que los jóvenes “NI-NI” son parte de una juventud desmotivada y desinteresada en insertarse en el mercado de trabajo, con carencias “cognitivas y socio-emocionales” y peligrosa por sus posibles conexiones con situaciones u organizaciones delictivas, y en un sentido individualizante respecto a los problemas sociales. La internalización por parte de los jóvenes de “valores cívicos y republicanos” que guíen sus proyectos de vida y sus intereses (valores que parecieran no ser parte de su subjetividad), a través de su participación en un ámbito de estricta disciplina y trabajo, permitiría que “encuentren un sentido de inserción social”. En este sentido uno de los funcionarios entrevistados mencionaba: “la idea es darles algunos incentivos para poder ver si pueden encontrar un sentido de inserción social que hoy evidentemente no es tal” (Marcos, funcionario SCVV). En el documento de fundamentación y planificación del programa se indicaba que:

Hay quienes consideran que esta población se convierte en muy vulnerable para ser cooptada por la delincuencia organizada, pues se les ofrecen ciertos tipos de oportunidades que no podrían obtener a corto plazo por carecer de una buena capacitación. Son jóvenes, que tratan de encontrar un lugar en la sociedad, que luchan para conseguirlo, pero que sencillamente no lo logran, tomando una posición indiferente y resignada ante la realidad
(MSN 2019).

...el Ministerio de Seguridad considera que este proyecto puede ser una herramienta (...) que les ofrezca programas que los ayuden a lidiar con las dificultades asociadas al cumplimiento de objetivos, motivándolos para volver a trabajar y a estudiar, brindándoles herramientas necesarias para llevar a cabo esa aspiración (id.)

La población objetivo del programa fue individualizada a partir de su potencial involucramiento en prácticas delictivas como “soldados del narcotráfico” por encontrarse fuera “del sistema escolar y del mundo del trabajo”. Los y las jóvenes “NI-NI” serían una población

apática, desinteresada por el futuro y por las instituciones por las cuales deberían transitar, que podría “caer” en la deriva delictiva y ser parte del “problema de la inseguridad” como *sujetos del narcotráfico*. En estas líneas, se reconstruye una perspectiva sobre la inclusión social de los y las jóvenes de sectores populares centrada en sus características individuales, particularmente sobre las “carencias cognitivas y socio-emocionales”, como por ejemplo respecto a los problemas que estos tienen para “tolerar la frustración” ante la falta de “buenas oportunidades” y de cumplimiento de sus aspiraciones. Pero también, entendemos que el modo en que es interpretada y diagnosticada la cuestión social de los y las jóvenes se vincula con la construcción neoconservadora de grupos sociales específicos como amenazantes para la sociedad que Garland (2005) denomina como “criminologías del otro”, que opera con la producción y difusión de estereotipos, imágenes y prejuicios sobre sujetos sociales individualizados como productores de inseguridad y disruptivos del orden social, en razón de la politización y mediatización de las preocupaciones y ansiedades públicas.

5. La metodología del taller, la producción de habilidades cognitivas y socio-emocionales y el rol de la Gendarmería Nacional Argentina

Este programa estableció como estrategia principal de intervención la dinámica del taller. En la planificación se pautó un ciclo de talleres de carácter educativo dictados por la GNA, con un “enfoque cívico y republicano” transversal a todos los contenidos. Se programaron talleres de promoción para la salud, liderazgo y trabajo en equipo, construcción de la ciudadanía, prevención y reducción de riesgos ante situaciones de desastres y/o catástrofes y de orientación vocacional e inmersión al mundo educativo y laboral. Pero también se organizaron actividades tradicionales de la GNA en las cuales podían participar los y las jóvenes, como izar la bandera y cantar el himno formados junto a los y las gendarmes. Los talleres fueron desarrollados por los equipos de trabajo conformados por abogados/as, médicos/as, licenciados/as en psicopedagogía y por docentes-gendarmes del Instituto Universitario de Gendarmería Nacional Argentina (IUGNA) que trabajaban en las sedes de la GNA en las que se implementó el programa. En los documentos se señalaba la adopción de una “metodología activa, participativa y dinámica, con proyección hacia la comunidad” (MSN 2019), para que los y las jóvenes reflexionaran sobre los temas y los contenidos pautados en cada uno de los talleres.

El taller es un dispositivo de intervención grupal y participativo que proviene de la metodología de la educación popular y que se utiliza con determinados objetivos, en diferentes formas y en distintos contextos. Se considera que permite operar una transformación en las personas y en sus situaciones de partida a través del diálogo y el intercambio de saberes entre los participantes y en la producción colectiva de aprendizajes (Cano, 2012). Aunque existen talleres de todo tipo que se implementan en diferentes contextos y con distintas funciones, regularmente los talleres se organizan a partir de los intereses temáticos, o las situaciones problemáticas, de los/as destinatarios/as que puedan ser abordadas por los

equipos de trabajo. Esto requiere de un trabajo previo de conocimiento, aproximación y construcción de vínculos de confianza y cercanía entre estos equipos y los/as destinatarios/as del taller. Sin embargo, los talleres se programaron de forma estandarizada para todos los y las participantes y sin contacto previo con ellos/as.²¹

En los documentos del programa se indicó que se adoptaba una perspectiva del proceso de enseñanza-aprendizaje denominada “aprender haciendo” (MSN 2019). El concepto de “aprender haciendo” se enmarca en la filosofía educativa pragmática desarrollada por el psico-pedagogo estadounidense John Dewey, para quien la educación y la formación consisten en una permanente reorganización de la experiencia. Es decir, es un proceso de adaptación constante al contexto, con el propósito de reorientar a futuro los comportamientos de las personas y dar solución a las problemáticas reales (Olivo-Franco 2019; Ruiz 2013; Vasquez y Sargiotto 2017). En términos prácticos, esta perspectiva consiste en que las y los participantes de los talleres aprendan un quehacer profesional, una disciplina, una actividad y/o distintas habilidades, competencias y actitudes a través de la realización de una práctica concreta en el proceso de trabajo y en función de los intereses de los/as participantes. En este sentido, los talleres se organizaban como espacios de reflexión y debate sobre temas y experiencias prácticas concretas vinculadas a actividades laborales, como también sobre problemas suscitados en la propia comunidad de los y las participantes, con el objetivo de intentar producir cambios en sus disposiciones subjetivas y activar su participación comunitaria como agentes del cambio:

El Servicio Cívico Voluntario en Valores tomó el formato de aula taller como dispositivo de organización. Dicho espacio es concebido como un dispositivo de trabajo activo en y con grupos; un artefacto que dispone una serie de prácticas para lograr un efecto. En este sentido, se diseñarán dispositivos donde los estudiantes abordarán casos concretos de la vida cotidiana y del entorno local y generan producciones a partir de ello. En los talleres, los Voluntarios trabajaron en equipo con el fin de intercambiar puntos de vista, sumar perspectivas de disciplinas diversas y conseguir acuerdos. A través de los mismos, se promovió la resolución práctica de situaciones y la adquisición de habilidades prácticas (GNA 2019:8).

La metodología del taller fue la estrategia seleccionada para desarrollar intervenciones individualizadas y grupales a través de los cuales se buscaba “dotarlos” de habilidades cognitivas y socio-emocionales para transformar sus comportamientos y que se convirtieran en jóvenes activos, creativos, responsables y con “auto-control” de sus acciones. Se buscó que los y las jóvenes aprendieran por sí mismos a conocerse y regularse a través de experiencias

y prácticas concretas, que produjeran sus propias actividades, evaluaran sus resultados y pudieran ser “resilientes” (como los emprendedores) ante las adversidades y frustraciones de la vida laboral y social. El taller se configuraba como estrategia idónea para

trabajar los factores de resiliencia, fomentar las interrelaciones humanas positivas, los pensamientos y comportamientos operativos, y dotar de las habilidades cognitivas que las mejoran; trabajar los factores de resiliencia; dotar de habilidades cognitivas; entrenar en competencia social, motivación de logro, autoconocimiento, autogestión, autocontrol, discriminación de entornos, para vivir desde lo positivo (MSN 2019).

Es decir, se esperaba “tallar” en los y las jóvenes los principios de la competencia, la autorregulación, el esfuerzo, el sacrificio, y el taller era el medio a partir del cual se buscaba producir subjetividades afines a los valores del paradigma emprendedor (Natanson 2016).

El “Taller de liderazgo y trabajo en equipo” tenía como propósito propiciar el desarrollo de autonomía y auto-motivación mediante el reconocimiento de las propias capacidades”; el “Taller de orientación vocacional e inmersión al mundo educativo y laboral” proponía “generar un espacio de autoconocimiento en el que sus participantes puedan reconocer las emociones y sentimientos que emergen cuando se intenta definir un proyecto de vida” (MSN 2019). También se les proponía a los y las participantes discutir y reflexionar acerca de los valores y conductas vinculadas a la responsabilidad y a la motivación, con el fin de que pudieran “hacerse cargo” de tareas y de actividades y cumplir con objetivos y metas. Es decir, uno de los ejes de intervención que establecía el programa se vinculaba también con el desarrollo de la confianza y la cercanía entre los equipos técnicos y los grupos de jóvenes, a través de los talleres y las actividades, para habilitar la expresión de sentimientos y la reflexión sobre situaciones conflictivas en sus familias y comunidades. En este sentido, el desarrollo de estas actividades y prácticas, que podríamos considerar como terapéuticas y de autoexploración, nos permite observar una lógica de intervención psicologista orientada al aprendizaje de la regulación de sus emociones, sus comportamientos y habilidades.

A su vez, el “trabajo educativo” no solo se realizaría con los y las jóvenes, sino también con aquellas personas que, de manera directa o indirecta, participan de su entorno vital, particularmente su familia. Los familiares podían presenciar y participar de los talleres y las capacitaciones, y eran entrevistados (algunas veces también junto a ellos/as) por los agentes estatales que trabajaban en el desarrollo del programa. En estas entrevistas, que eran filmadas, relevaban sus opiniones y percepciones respecto de los motivos de su participación, las expectativas con relación al programa y los “cambios” que habían observado en los jóvenes a partir de su experiencia en el SCVV:

Quisiera que todos los chicos del país tuvieran un objetivo como este porque es un objetivo que puede sacar a la droga del país, que es lo que está combatiendo la señora Bullrich, nuestra ministra de seguridad, para sacar a la droga del país (Entrevista realizada a familiar de participante del SCVV por agentes del Ministerio de Seguridad de la Nación, S/F).

Queríamos que él tuviera una nueva perspectiva de lo que es el estudio, el trabajo. Yo hice el servicio militar en el año 82 y muchas veces le comentaba a él lo que era hacer el servicio militar. Y una de las grandes cosas de las que me emocionó cuando él empezó a hacer el curso, cuando entró a la gendarmería, era ver como todas las mañanas izaban la bandera junto con la banda, cosa que nunca había visto y lo lleno de emoción, y a mí también (Canal TELAM, 2019, 1m18s).

Es decir, los familiares participaron en el programa a partir de la dinámica del “testimonio”, estrategia que ha sido característica de las campañas electorales y de publicidad de la Alianza Cambiemos en Argentina (Vommaro 2017). Las opiniones y los relatos de las/os jóvenes y sus familiares se relevaban en informes en formato de video que luego eran difundidos, como ha sido posible observar en el “Informe de Evaluación Externa” (2019) del SCVV elaborado por el Ministerio de Seguridad con los registros de las entrevistas. Pablo Semán (2016) señala (aunque con relación a las prácticas religiosas) que la práctica del testimonio es un modo de difundir una creencia, una idea, e intentar conmover desde lo emocional a otros. En este caso, los “testimonios” de familiares luego se empleaban como material (fotos y videos) para la evaluación, publicidad y difusión de esta política en distintos medios de comunicación, con el propósito de motivar a otros jóvenes a inscribirse en el programa e intentar fortalecer (y justificar) su continuidad.

Conclusiones

El objetivo del presente artículo fue analizar las articulaciones que se producen entre la cuestión de la inclusión social de jóvenes, los modos de construcción de subjetividades y las discusiones sobre el control del delito, en el diseño y la implementación del Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores durante el gobierno de la alianza “Cambiemos” en Argentina (2015–2019).

En este periodo se intensificaron los debates públicos respecto a la cuestión de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad social, poniendo en un lugar central de la

discusión las preocupaciones sobre sus disposiciones subjetivas, sus vínculos con el trabajo y con el “problema de la inseguridad”. Particularmente adquirió relevancia una perspectiva en la cual los problemas sociales vinculados al desempleo son exclusivamente atribuidos a las capacidades subjetivas de las personas, como una cuestión relacionada con sus motivaciones, sentimientos y habilidades cognitivas. Este enfoque ha impregnado, en mayor o menor medida, las intervenciones estatales hacia jóvenes y en las discusiones sobre su inclusión social.

El SCVV se inscribió en este escenario de discusión como una política socio-educativa para la inclusión de jóvenes “NI-NI” que fue implementada a través de la GNA con una lógica de intervención psicologista, centrada en la transformación de sus comportamientos y sus habilidades emocionales y cognitivas. El programa se ejecutó mediante la metodología del taller como ámbito de reflexión, de construcción de confianza (entre jóvenes y gendarmes), de expresión de sentimientos, de realización de experiencias prácticas y de formación en valores ligados al paradigma emprendedor. En esos espacios se articulaban técnicas y dinámicas de “autoexploración y conocimiento”, como también “actividades prácticas” para promover que los y las jóvenes lograran adaptar sus comportamientos y experiencias al contexto en el cual se insertaban. A su vez, el SCVV extendía su intervención educativa hacia el entorno familiar de los y las jóvenes, que participaron a través de la práctica del “testimonio”. Central al SCVV fue la preocupación por las capacidades subjetivas de los y las jóvenes, particularmente respecto a sus motivaciones, sentimientos y actitudes, pero atravesada por la discusión sobre su involucramiento en prácticas violentas y delictivas relacionadas particularmente con el narcotráfico.

El programa proponía acompañar las trayectorias educativas y laborales de los y las jóvenes de manera “complementaria” a la escuela tradicional con el objeto de que retomaran o continuaran sus estudios y/o se insertaran en el mundo del trabajo, con una estrategia que apelaba a la “capacidad educativa” y al espíritu de “orden y disciplina” de la Gendarmería Nacional Argentina. En esta línea, en los discursos de los agentes estatales entrevistados y en los fundamentos de creación del programa se apelaba al mito del “gendarme empático” (Escolar 2017). Es decir, al rol de intermediación y al vínculo de proximidad con la comunidad y con los vecinos de barrios populares que esta fuerza de seguridad habría adquirido y fortalecido en las dos décadas previas.

De esta forma, el programa permite observar uno de los modos en que ha sido problematizada durante el ciclo político de la Alianza “Cambiamos” la cuestión de los y las jóvenes de sectores populares. En este sentido, ofrece una perspectiva sobre la inclusión social estas/os jóvenes que centra la mirada en la producción de habilidades socio-emocionales y cognitivas como condición para la construcción de proyectos de vida asociados al mundo del trabajo emprendedor y alejados del narcotráfico.

¹ En el año 2015 se produjo el triunfo electoral de la Alianza “Cambiamos” conformada principalmente por el partido Propuesta Republicana (PRO) y por la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC), culminando con las gestiones de gobierno kirchneristas que habían comenzado en el año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner como presidente.

² Cuando, en diciembre de 2017, fue asesinado el joven de 18 años Juan Pablo Kukoc al recibir varios disparos por la espalda por parte del policía Luis Oscar Chocobar, el Presidente de la Nación Mauricio Macri y el Jefe de Gabinete Marcos Peña y la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich se expresaron en apoyo al accionar de las fuerzas de seguridad señalando que ciertos sectores sociales presuponen de antemano la culpabilidad de las fuerzas y no del mismo modo la de los delincuentes, y que la policía “debe cuidar a los ciudadanos y no a los delincuentes” (Casa Rosada, 19-02-2018).

³ Resolución N°598/2019

⁴ En esta investigación seguimos los resguardos éticos pertinentes, por lo cual preservamos mediante el anonimato la identidad de las personas que han participado en el desarrollo de la misma.

⁵ “Concepto vinculado a la asistencia con subsidios estatales que contempla como obligación una contraprestación laboral que generalmente se realiza en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. A diferencia del welfare clásico, el workfare enfatiza el mérito individual por encima de la solidaridad colectiva” (Wacquant, 2011:s/n).

⁶ Las habilidades cognitivas “están asociadas con la cognición y el potencial biológico para la inteligencia o coeficiente intelectual (inteligencia fluida) y también con los conocimientos adquiridos (inteligencia cristalizada)”. Estas pueden ser habilidades “consideradas necesarias para adquirir conocimientos y realizar tareas cognitivas como, por ejemplo: velocidad de percepción, memoria de trabajo, razonamiento inductivo entre otros” (Prada y Rucci, 2016:5).

⁷ Las habilidades socioemocionales están asociadas con “características personales, actitudes, creencias, rasgos de la personalidad y el comportamiento de los individuos. En la literatura se conocen también como habilidades blandas, de comportamiento, habilidades del siglo XXI, habilidades personales, habilidades sociales, entre otras” (Ídem, 2016:5-6).

⁸ El primer programa fue creado en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito (Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación) orientado a jóvenes de 16 a 30 años “en conflicto con la ley” y estuvo vigente en diferentes provincias del país entre los años 2001 y 2008, en articulación con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El PEC fue creado en el año 2003 y otorgaba un estipendio en dinero como contraprestación a la participación de los y las jóvenes en las actividades del programa (Ver Ayo 2010, 2012, 2013).

⁹ “Territorialización segmentada” refiere a un proceso por el cual la construcción del territorio a intervenir aparece bajo la figura fragmentada de zonas específicas, de barrios o de comunidades. En los programas de prevención social del delito la comunidad era entendida como mecanismo criminógeno, en términos de una (sub)cultura comunitaria caracterizada por la propagación de la violencia y el delito entre los jóvenes, pero también como mecanismo preventivo, en cuanto estos programas generaban estrategias orientadas a la reactivación de los vínculos e intercambios entre los/as jóvenes y sus barrios (Ayo, 2012).

¹⁰ “Madres contra el Paco” es un movimiento que nuclea a distintas organizaciones integradas por mujeres para combatir el consumo de pasta base de cocaína y ayudar a jóvenes de barrios populares. La primera agrupación de madres de jóvenes con problemas de consumo de pasta base surgió en la Villa Ciudad Oculta del barrio de Villa Lugano de la Ciudad de Buenos Aires a mediados de la década del 2000.

¹¹ Durante ese recorrido una de las mujeres le pidió a Bullrich: “ministra, por favor, tiene que hacer algo. A nuestros hijos se los está llevando el paco. Tenemos que darle atención y algo para que puedan salir; si no, se vuelven soldaditos (del narcotráfico)” (Diario La Capital, 05-08-2019).

¹² Desde una perspectiva crítica Neocleous (2016) analiza la lógica de la “pacificación” y señala que consiste en una serie de medidas o acciones policiales (muchas veces articuladas con la intervención de programas socio-educativos) de control y apoyo a la población para combatir el delito y recuperar la seguridad. Las estas tareas y operativos implican un “uso productivo de la violencia estatal” para construir y sostener el orden.

¹³ Este Plan tenía como objetivo integrar y legitimar a la GNA en la sociedad civil. En el marco de este Plan se desarrollaban distintas “actividades de acción cívica” como la reparación de escuelas, hospitales, puestos sanitarios, la donación de materiales de construcción, de alimentos, y también contempló la implementación de la Gendarmería Infantil (Rodríguez, Risler, Margiolakis et al, 2020). Cabe mencionar que en el año 1979 la GNA estaba a cargo del General Antonio Domingo Bussi, que luego fue condenado en el año 2008 a prisión perpetua por haber cometido crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar de Argentina (1976-1983).

¹⁴ “Decálogo del Gendarme”: 1. Tengo el honor de ser Gendarme; 2. Soy correcto porque el ejercicio de mi función debe ser irreprochable; 3. Soy enérgico para no ceder en mi cumplimiento de mi responsabilidad; 4. Soy disciplinado porque en la disciplina está fundado el orden y el respeto mutuo; 5. Soy leal, porque sin lealtad no hay hombre de bien; 6. Soy cuidadoso de mis armas y de mi equipo, porque ellas son patrimonio de la Nación confiada a mí; 7. Soy constante centinela para velar por la soberanía nacional, proteger la democracia el cumplimiento de sus leyes y defender los derechos de todas las personas; 8. Soy presencia viva en toda la geografía del territorio patrio y en cualquier lugar del mundo en misión de paz, y mi mayor satisfacción es el deber cumplido; 9. Soy patria, ley y derecho; 10. Soy un Gendarme es decir soy persona de bien. En sitio web visitado el 20/01/2021: <http://www.marambio.aq/decalogogendarme.html#:~:text=Soy%20correcto%20porque%20el%20ejercicio,no%20hay%20hombre%20de%20bien.>

¹⁵ Julio Cobos fue gobernador de Mendoza entre los años 2003 y 2007, luego vicepresidente de la nación y presidente del Senado de la Nación Argentina en el período comprendido entre 2007 y 2011, y senador nacional por la provincia de Mendoza entre los años 2015 y 2021. Actualmente es diputado nacional por la misma provincia.

¹⁶ El Programa Envión, del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires creada en el año 2009 que está dirigido a brindar asistencia a jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social y/o “en conflicto con la ley penal”.

¹⁷ El Área Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y por otros 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que conforman el Conurbano Bonaerense. El Conurbano se organiza en cordones de municipios aledaños a la CABA. El primer cordón está integrado por los partidos de: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro; el segundo cordón lo integran: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza, Almirante Brown; el tercer cordón, más alejado de CABA, comprende las jurisdicciones de: Escobar, Pilar, San Vicente, Marcos Paz, Pte. Perón y General Rodríguez.

¹⁸ El SCVV finalizó en diciembre del año 2019 mediante la Resolución MSN 1231/2019, con el fundamento de que las finalidades y funciones asignadas a la GNA “no guardan correlación con los objetivos y fundamentos de dicho programa”. Se argumentaba también que la elaboración de un “espacio de intervención entre una fuerza de seguridad militarizada en conjunto con niños y adolescentes, supone una estrategia inadecuada” porque se aparta de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y excluye “a los Ministerios y Organismos competentes en materia de educación, salud, desarrollo social y trabajo”. A su vez, se señalaba que “el acceso a los derechos humanos esenciales como la educación y la inclusión social de niños y jóvenes forman parte de las obligaciones del Estado Argentino” y que estas deben ser desarrolladas por dependencias especiales para el cumplimiento efectivo de tales derechos (Resolución N° 1231/2019, Ministerio de Seguridad).

¹⁹ El programa funcionó en el Comando de Región 1 “Campo de Mayo” (Provincia de Buenos Aires); la Casa de Retiro Cura Brochero (González Catán, Provincia de Buenos Aires); la Escuela de Suboficiales de Gendarmería Nacional “Cabo Raúl Remberto Cuello” (Jesús María, Provincia de Córdoba); Instituto de Capacitación Especializada “Cabo Juan Adolfo Romero” (Mercedes, Provincia de Buenos Aires); la Agrupación XVII de Santiago del Estero y el Centro Educativo de Perfeccionamiento Específico Santiago del Estero (Provincia de Santiago del Estero); y el Escuadrón N° 34 “Cabo Verde” y el Centro Educativo de Perfeccionamiento Específico Bariloche (Provincia de Río Negro).

²⁰ Según el informe elaborado por el CIPPEC sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud del INDEC del año 2014: “2 de cada 10 mujeres no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas cuidan. Si el 70% de los jóvenes desafiados del mercado laboral o de la esfera educativa realizan actividades de cuidado, esa cifra muestra un impacto diferencial por género cuando se la analiza en profundidad. En efecto, del universo de jóvenes que no estudian ni trabajan pero cuidan, el 95% está representado por mujeres. De esa forma, las jóvenes cuidadoras no solo representan el 82% del total de jóvenes mujeres que no estudian ni trabajan, sino también el 67% de todos los jóvenes, hombres y mujeres, que se encuentran en esa situación” (De León, 2017:17).

²¹ El ciclo de talleres propuesto durante el año 2019 tuvo una duración de 12 encuentros con una carga horaria total de 48 hs. Se realizó un encuentro por semana.

Referencias bibliográficas

Ayos, Emilio (2012) “Comunidad, cultura y prevención social del delito: formas de territorialización en la intersección de la política social y la política criminal”. En *Revista Papeles de Trabajo*, 24: 1-20.

Ayos, Emilio (2013) “La prevención como contraprestación: la instrumentalidad de la asistencia en la intersección de la política social y la política criminal”. En *Revista Trabajo y Sociedad*, 21:225-246.

Ayos, Emilio; Dallorso, Nicolas; Rangugni, Victoria y Recepter, Cecilia (2010) “La Argentina neoliberal: naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva”. En Sozzo, Máximo (Comp.), *Delito y Sociedad: Por una sociología crítica del control social*. Ensayos en honor de Juan S. Pegoraro. Buenos Aires: Editores Puerto.

Ayos, Emilio y Fiuza, Pilar (2018) “(Re)definiendo la cuestión securitaria: tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una “seguridad democrática” en el período 2000-2015”. En *Revista Delito y Sociedad*, 1(45): 57-87.

Ayos, Emilio y Jack, Tatiana (2018) “La inseguridad desde abajo: postales sobre el “descontrol”. Elaboraciones sobre el miedo al delito en diferentes grupos del espacio social”. En Grassi, E. y Hintze, S. (Coord.): *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Ayos, Emilio y Jack, Tatiana (2020) “Reorientaciones en las políticas asistenciales hacia a jóvenes y la cuestión del delito. Política social, trabajo e inseguridad en Argentina”. En *Revista Postdata*, 25 (2): 519-553.

Becerra, Natalia, Franco, María José y Tomatis, Karina (2019) “Un país con 40 millones de emprendedores”. La política de economía social y popular para superar la pobreza”. En Nazareno, M., et al, (Coords). *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Editorial Brujas.

Bombini, Gabriel (2018) “Juventud y penalidad: la construcción del “enemigo social”. En Gabriel A. Bombini, et al, (Coords). *Juventud y penalidad: sistema de responsabilidad penal juvenil*. Mar del Plata: Editorial EUDEM.

Calzado, Mercedes (2004) “Discursos sociales y prácticas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan de Prevención del Delito”. En *Revista Delito y Sociedad*, 1(20): 137-157.

Calzado, Mercedes y Van Den Dooren, Santiago (2009) “¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales”. En *Revista Delito y Sociedad*, 1(27): 97-113.

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

Cano, Agustín (2012) “La metodología de taller en los procesos de educación popular. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales”. En *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 2 (2), 22-51.

Chavez, Mariana (2005) “Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”. En *Revista Última Década*, (23), 9-32.

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90”. En *Revista Desarrollo Económico*, 39 (154), 195-213.

Danani, Claudia (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: UNGS

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010) “Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo”. *Revista Reflexión Política*, (24), Año 12.

De León, Gimena (2017) *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. Documento de Trabajo N° 158*. Buenos Aires: CIPPEC.

Donzelot, Jacques (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Escolar, Diego (2017) *Gendarmería: los límites de la obediencia*. Buenos Aires: SB.

Escolar, Diego (2018) “Mandá a la Gendarmería: El caso Santiago Maldonado”. *Revista Anfibia*; 8-2017; 1-6

Fassin, Didier (2016) *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Feldfeber, Miriam y Gluz, Nora (2019) “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina”. *Estado y Políticas Públicas*, 13: 19–38.

Frederic, Sabina (2021) *La gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Garland, David (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967) *The discovery of grounded theory*. Nueva York: Aldine Publishing Company.

González, Cristina (2008) “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales”. En: Aquín, N. (org.) *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2016) “Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003–2015”. En *Revista Diálogos*, 17, 1–47.

Grassi, Estela (2018) “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En Grassi, E. y Hintze, S. (Coords.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Grassi, Estela, Hintze, Susana, y Neufeld, María (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Gronдона, Ana (2012) “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación – Biblioteca Virtual.

Guemureman, Silvia (2011) “¿De qué hablamos cuando hablamos de delincuencia juvenil en la argentina del siglo XXI? El problema de la medición; vulnerabilidad de los jóvenes y fantasmas mediáticos”. En Saintout, Florencia (comp.) *Jóvenes Argentinos: Pensar lo político*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2001) *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.

Guemureman, Silvia y Daroqui, Alcira (2004) “Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del ‘90 en la Argentina”. En Muñagorri, Ignacio y Pegoraro, Juan. *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*. Madrid: Dykinson.

Hopp, Malena y Lijterman, Eliana (2019) “Trabajo, derechos sociales y protección social en la Argentina de la reconstrucción neoliberal”. *Revista Katalysis*, 22 (1): 66-79.

Isacovich, Paula (2016) *Lo que hacen los “jóvenes NI-NI”. Una etnografía de los procesos de producción de políticas, juventudes y Estado en el Bajo Flores*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Isacovich, Paula (2020) “El PROGRESAR y la apuesta por la educación superior como abordaje de las juventudes”. En *Bordes, Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 15:17-25.

Kessler, Gabriel (2009) “Delito, trabajo y ley”. *Revista Puentes*, 23: 83-95.

Kessler, Gabriel y Merklen, Denis (2013) “Una introducción cruzando el Atlántico”. En R. Castel, G. Kessler, N. Murard, y D. Merklen. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

López, Ana Laura (2017) “Violencia policial y control penal sobre los jóvenes”. En *Bordes, Revista de política, derecho y sociedad*, 1(4).

López, Ana Laura; Andersen, Jimena; Pasin, Julia; Suárez, Agustina; y Bouilly, María del Rosario (2011) “Estrategias de gobierno del territorio urbano: hostigamiento y brutalidad policial sobre los jóvenes en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado en la Mesa de Trabajo sobre Sistema Penal y DDHH de las *IX Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.

Medan, Marina (2012) “¿‘Proyecto de vida’? tensiones en un programa de prevención del delito juvenil. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10 (1): 79-91.

Medan, Marina (2013) “Prevención del delito y construcción de feminidades juveniles”. En *Revista de Ciencias Sociales*, 140: 73-83.

Medan, Marina (2017) “¿Prevención social del delito como criminalización de la pobreza? Una apuesta a considerar las interacciones cotidianas entre operadores institucionales y beneficiarios/as”. En *Papeles de Trabajo Revista*, 11 (19): 77-98.

Miranda, Ana (2015) “Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en Argentina contemporánea”. En *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2 (3): 60-73.

Murillo, Susana (2018) “Neoliberalismo: Estado y procesos de subjetivación”. Entramados y perspectivas. *Revista de la Carrera de Sociología*, 8(8): 392- 404.

Murillo, Susana (2020) “La potencia de la vida frente a producción de muerte”. En S. Murillo y J. Seoane (Eds.), *La potencia de la vida frente a producción de muerte. La ofensiva neoliberal y resistencias*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Murillo, Susana y Bessieres, Marie (2020) “El gobierno de las emociones”. En S. Murillo y J. Seoane (eds.), *La potencia de la vida frente a producción de muerte. La ofensiva neoliberal y resistencias*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Nazareno, Marcelo, Segura, María Soledad y Vázquez, Guillermo (2019) *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Editorial Brujas.

Natanson, José (2016) “Sobre los emprendedores”. *Le Monde diplomatique*, 202.

Neocleous, Mark (2016) “La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación”. *Athena Digital*, 16(1), 9-22.

Nicoli, Massimiliano y Paltrinieri, Luca (2019) “El tránsito del empresario de sí mismo a la start-up existencial en el marco de las transformaciones de la racionalidad neoliberal”. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 24 (1): 37-60.

Núñez, Rodolfo y Pernas, Leticia (2010) “¿Incluir y prevenir o vigilar y castigar? Integración social de jóvenes en conflicto con la ley penal desde una perspectiva comunitaria”. *Revista Segurança Urbana e Juventude*, 3 (1):1-23.

Olivo-Franco, José Luis (2019) “Dewey, Freire y Maturana: educación y democracia una deuda pendiente en Latinoamérica.” *Delectus. Revista de investigación y capacitación continua*, 2(1) 9-28.

Offe, Claus (1990) “La política social y la teoría del Estado”. En *Contradiciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial:72-104.

Pegoraro, Juan (2003) “Una reflexión sobre la inseguridad”. En *Argumentos. Revista electrónica de Crítica social*, 1 (2):1-7.

Pérez, Pablo y Barrera Insua Facundo (2017) “De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencia de ingreso. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista”. En Schorr (coord.): *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.

Plaza, Valeria Morales, Susana y Brocca, Magdalena (2019) “La política de seguridad de Cambiemos: continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial”. En Nazareno, M., et al, (2019). *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Editorial Brujas.

Polanyi, Karl (1992) *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. España: Fondo de Cultura Económica.

Prada, María y Rucci, Graciana (2016) *Instrumentos para la medición de las habilidades de la fuerza de trabajo*. Nota técnica N° 1070. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rangugni, Victoria (2010) “Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica”. En Galvani, M. et al, *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht Editores.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2014) *Temor y Control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Futuro Anterior.

Rodríguez, Laura, Risler, Julia, Margiolakis, Evangelina, Gómez, Rodolfo, y Palacios, Cecilia (2020) *Políticas educativas en dictadura y sus reverberaciones en el presente: los programas Marchemos a la Frontera y Gendarmería Infantil*. Informes de Coyuntura N°10. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA).

Rozengardt, Diego (Coord.) (2021) *Habilidades. Mapa de habilidades de titulares del programa Hacemos Futuro*. Universidad de José C. Paz. En prensa.

Ruiz, Guillermo (2013) “La teoría de la experiencia de John Dewey: significación histórica y vigencia en el debate teórico contemporáneo”. *Foro de Educación*, 11 (15): 103-124.

Saín, Marcelo (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Semán, Pablo (2016) “Todos podríamos ser Pablo”. En *Debates do NER*, 17 (30):95-100.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Sozzo, Maximo (1999) *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Strauss, Anselm. y Corbin, Juliet (2002) *Bases de Investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Tonkonoff, Sergio (2007) “Tres movimientos para explicar por qué los Pibes Chorros visiten ropas deportivas”. En AAVV, *La Sociología AHORA*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Topalov, Christian (2004) “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En: Danani, C. (compiladora): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.

Vásquez, Leticia y Sargiotto, Viviana (2017) “Educación, democracia y cambio social. Aportes de John Dewey y Paulo Freire”. En *Cuadernos, Revista del Instituto de Cultura, Identidad y Comunicación*, 2:50-65.

Vommaro, Gabriel (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Wacquant, L. (2011) “Forjando el Estado Neoliberal: Workfare, Prisonfare, Inseguridad Social”. En *Revista Prohistoria*, 16: 1-18.

Fuentes documentales

Canal Fundación CODA, 2010. “Servicio Cívico Voluntario” [Archivo de Video]. Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=mL79eCAwvCw&feature=emb_title

Canal Télam, 2019, “Egresó la primera camada del Servicio Cívico Voluntario en Valores”. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Hfxvgem9bn4>

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 84/2014.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 90/2018.

Informe Público Institucional (2019). Gendarmería Nacional Argentina.

Resolución N° 9/2009. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Resolución N° 598/2019. Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina.

Resolución N° 1231/2019. Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina.

MSN, Ministerio de Seguridad de la Nación (2019) “Documento de planificación e implementación del Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_servicio_civico_voluntario.pdf

MSN, Ministerio de Seguridad de la Nación (2019a). “Informe Servicio Público Voluntario en Valores”.

MSN, Ministerio de Seguridad de la Nación (2019b). “SCVV. Informe de Evaluación Externa”.

Página Web Casa Rosada 19-02-2018 “Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri y del jefe de Gabinete, Marcos Peña, en Chapadmalal” en <<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/42018-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-y-del-jefe-de-gabinete-marcos-pena-en-chapadmalal>>

Referencias hemerográficas

La Capital, 05-08-2019. “El Servicio Cívico Voluntario surgió por reclamos de madres rosarinas”. En: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-servicio-civico-voluntario-surgio-reclamos-madres-rosarinas-n2517789.html>

Cómo citar este artículo:

Jack, Tatiana (2022) “La juventud como amenaza a la seguridad, la juventud como referente del cambio: el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores en la Argentina de la recomposición neoliberal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°22: 301-335

La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político

Housing policy in Argentina during developmentalist years: from an economic to a political issue

Nicolás Dvoskin

Licenciado en Economía y en Ciencia Política; Magister en Historia Económica (UBA); Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador CEIL-CONICET; Profesor en la Universidad Nacional de Lanús y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. ndvoskin@gmail.com

Resumen

Este trabajo propone un recorrido por los debates alrededor de la política de vivienda en la Argentina desarrollista (1955-1976). A partir del estudio de documentos oficiales y fuentes secundarias presenta un análisis de la relación entre las hipótesis sobre el atraso de la economía, los diagnósticos sobre los déficits habitacionales y las propuestas de intervención pública. Se afirma que las preguntas sobre la vivienda tuvieron un énfasis económico entre los años cincuenta y mediados de los sesenta, acorde al diagnóstico del subdesarrollo y la expectativa de una solución técnica a los problemas sociales, y un énfasis político entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta, acorde al diagnóstico de la heterogeneidad estructural y el reconocimiento de la inevitabilidad del conflicto social. Estos subperíodos coinciden con el viraje de un desarrollismo temprano o ingenuo a uno tardío o complejo.

Palabras clave: política de vivienda - desarrollismo - subdesarrollo - heterogeneidad estructural - Argentina.

Fecha de recepción:

24.9.21

Fecha de admisión:

22.12.21

Abstract

This paper focuses on the debates regarding housing policy in Argentina during the developmentalist era (1955-1976). Through an analysis of both official documents and secondary sources, an analysis is conducted on the relationship of hypothesis on economic backwardness, diagnoses on housing deficits and public intervention recommendations. Questions on housing policy had a primarily economic emphasis between the 50s and mid-60s, according to the underdevelopment hypothesis together with the expectation of technical solutions to social issues. Between the mid-60s and the mid-60s a shift is observed, with a political emphasis that agrees with the structural heterogeneity hypothesis and the recognition of the inevitability of social conflict. Both subperiods reflect the shift from an early- or naïve-developmentalism into a late- or complex-developmentalism.

Key-words: *housing policy - developmentalism - under-development - structural heterogeneity - Argentina*

1. Presentación

El presente trabajo se inscribe en un proyecto que busca analizar la inscripción de las premisas económicas del desarrollismo latinoamericano en distintas áreas de políticas públicas, identificando en su interior la primacía de distintas ideas en diferentes momentos, lo que lleva a formulaciones cambiantes de la intervención estatal, cuya síntesis teórica y metodológica se encuentra en Dvoskin (2018). La principal hipótesis de esta línea de investigación consiste en la segmentación de la época en un desarrollismo temprano, basado en la hipótesis del subdesarrollo y que entendía que los problemas sociales se solucionarían armónicamente desde el crecimiento económico y el avance de la técnica y otro tardío, sostenido en la hipótesis de la heterogeneidad estructural, la inevitabilidad del conflicto político y la necesidad de políticas públicas específicas dirigidas a ciertos sectores, con un quiebre borroso a mediados de los años sesenta.

Se propone una aproximación a la política de vivienda en la Argentina en el período comprendido entre la Revolución Libertadora del 16 de septiembre de 1955, que puso fin a diez años de peronismo, y el golpe del 24 de marzo de 1976. Se trata de dos décadas que, en términos de ideas económicas, se inscriben en la supremacía relativamente

indisputada del pensamiento desarrollista, cuyos consensos referían a una Argentina que buscaba industrializarse a partir de la incorporación de inversiones y tecnología foráneas para la sustitución de importaciones y la activa intervención estatal. En tanto, en términos políticos, el país vivía una inestabilidad insostenible: golpes militares, democracias endebles, proscripciones y violencia institucional. Así, en este texto se analiza la inserción de las políticas de vivienda en las distintas y divergentes formulaciones del desarrollismo argentino.

Durante este período se constituyeron y transformaron muchas agencias gubernamentales. En tanto el Estado se situaba en el centro de los debates, los problemas sociales eran rápidamente interpretados como cuestiones que atañían a algún tipo de respuesta desde las políticas públicas. Entonces, frente a la identificación de lo habitacional como una asignatura irresuelta, en este texto presentamos el análisis de un conjunto de fuentes oficiales sobre el diagnóstico y las propuestas de políticas de vivienda en el período. Como principal resultado de este recorrido, identificamos la trayectoria de la constitución de la vivienda –o más ampliamente, lo habitacional– como un problema de política pública, y más precisamente como un problema de política social.

Sin embargo, esta trayectoria tiene sus modulaciones, que se vinculan, como hipótesis que estructura el capitulado de este texto, a la primacía de las preguntas económicas en la primera fase del desarrollismo y a la primacía de las preguntas políticas en la segunda, con el golpe de Estado del 28 de junio de 1966, inicio de la Revolución Argentina, como el virtual punto de quiebre entre ambas. En este sentido, si bien la periodización que se propone no surge de la política de vivienda en sí sino del subparadigma desarrollista en vigencia, este se corresponde –ya como resultado de esta investigación– con el pasaje de la primacía de lo económico a la de lo político en el terreno específico de las políticas de vivienda.

En términos metodológicos, se combinan diversas y comprehensivas referencias secundarias con el análisis del contenido de documentos oficiales nacionales –especialmente, los textos de los planes nacionales de desarrollo– e internacionales –entre ellos, de CEPAL y OIT– y, fundamentalmente para el final del período, publicaciones especializadas de época. No se realiza aquí una evaluación de los resultados o de la implementación de las políticas de vivienda en sí mismas, sino solo en la medida en que estos son entendidos como diagnósticos de reflexiones posteriores dentro del propio período de análisis.

Así, en el apartado 2 exponemos los lineamientos teóricos de este trabajo y la investigación de la que forma parte a partir de la exposición del panorama regional latinoamericano. En el 3 analizamos las políticas de vivienda entre los años cincuenta y mediados de los sesenta –incluyendo una breve referencia al período peronista previo, solo abordado con fuentes secundarias–, haciendo hincapié en el énfasis económico de la problematización. En el apartado 4 nos adentramos en el período que va desde mediados de los

sesenta hasta el golpe de 1976, donde, precisamente, el énfasis gira hacia lo político. Por último, presentamos las conclusiones y las preguntas a futuro.

2. La vivienda y los desarrollismos latinoamericanos

Durante las décadas de 1950 y 1960, y parte de la siguiente, América Latina vivió una era de consensos desarrollistas: las teorías de las ventajas comparativas que sugerían a los países de la región especializarse en producción primaria habían caído en desgracia, los procesos de industrialización con fuerte direccionamiento estatal avanzaban y el contexto mundial –guerra fría mediante– convocaba al desarrollo como meta impostergable. En la medida en que el desarrollismo prometía resolver atrasos, ineficiencias y, valga la redundancia, subdesarrollos, los distintos problemas sociales empezaban a ser incorporados en las agendas: la vivienda es necesariamente uno de ellos.

Sin ir más lejos, el documento más trascendente del desarrollismo en escala continental, la “Carta de Punta del Este” de 1961, punta de lanza de la Alianza para el Progreso, proponía entre los compromisos asumidos por los Estados “ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América” (OEA 1961b:10). Esto incluía “aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso” (OEA 1961a:17).¹

¿Cuál es la causa del déficit habitacional en la región? En principio, más allá de que la falta de vivienda es anterior, se enfatiza en una migración campo–ciudad no planeada que comenzó en los años de la crisis económica previa a la segunda guerra mundial. Esta definición es válida para toda América Latina. Así, ya a mediados de los sesenta se entendía que en la región el crecimiento de la población urbana venía siendo del 4 o 5 por ciento anual, llegando al 10 por ciento en algunos polos de desarrollo, pero del 1,4 por ciento en zonas rurales (CEPAL 1967:6). En un documento de 1969 la CEPAL sostenía que

cuando la redistribución de la población supone una urbanización rápida y concentrada, y gran parte de la nueva población urbana tiene ingresos escasos e inseguros, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden costear viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar ese costo en las condiciones de pago más favorables. En esas circunstancias, la demanda real de viviendas es muy inferior a las necesidades medidas en función del número de familias que viven hacinadas o en viviendas inhabitables (CEPAL 1969:207).

A su vez, ya en 1966 la Conferencia Regional de Estados de América de la Organización Internacional del Trabajo exponía que

la escasez de habitaciones y la deficiente calidad de muchas de las existentes constituyen un problema que reviste diversos grados de gravedad según los distintos países de América Latina y que tiende a acentuarse por la 'explosión' demográfica
(OIT 1966a:87).

Asimismo, la principal causa de este déficit creciente es “que el índice de crecimiento de la población y el desarrollo de la organización aumentan más rápidamente que el ritmo de desarrollo de la capacidad de construir y pagar viviendas adecuadas” (OIT 1966b:63). Así, se estima que 170 millones de personas en América Latina –es decir, dos tercios de la población total– sufre algún tipo de déficit habitacional (OIT 1966b:63). En tanto,

las soluciones para el problema de la vivienda no se podrán elaborar independientemente del programa de desarrollo económico general ni tampoco se las podrá divorciar de la capacidad de la economía y de los individuos interesados en mejorar la vivienda y las condiciones generales de vida y los incentivos que les estimularán a ello
(OIT 1966b:64).

En este sentido, hacia los años sesenta la vivienda se va incorporando a la agenda del desarrollo y a la articulación conjunta de problemáticas sociales y económicas. A partir de ello es que presentamos la primera hipótesis de esta investigación, que refiere a la segmentación temporal, dividiendo al período de análisis en dos sub periodos:²

I. Desde los años cincuenta hasta mediados de los sesenta (durante el desarrollismo ingenuo), asociado a las teorías de la modernización, signado por el diagnóstico del subdesarrollo y por la confianza en una fácil solución a los problemas a partir del crecimiento económico y la canalización de ahorros externos (Hall y Midgley 2004), se entiende que las causas del déficit habitacional son la insuficiencia de ahorro, la inadecuada política crediticia y las malas leyes sancionadas durante el peronismo, con lo que la alternativa propuesta es el desarrollo de incentivos para la construcción privada.

II. Desde mediados de los sesenta, es decir el sub periodo que hemos denominado desarrollismo amplio, influenciado por el diagnóstico de la heterogeneidad estructural, y por la convicción de que políticas sociales específicas serían necesarias para romper con la trampa del subdesarrollo (Seers 1970; Sunkel 1978), empiezan a pensarse políticas de intervención pública

más contundente, con énfasis no ya en los sectores populares en general sino en la población de las villas -lo que se acopla, asimismo, en el caso específico de la Revolución Argentina, a la preocupación del gobierno de facto por la seguridad-. Para el caso argentino, la agenda "villera" se expandirá hacia el retorno de la democracia en 1973, cuando se propondrá directamente la construcción pública de viviendas en el marco del plan de desarrollo, pero a su vez tomará vuelo propio a partir de la intervención de colectivos villeros en la discusión pública.

De alguna manera esta periodización ya estaba presente en algunos análisis de la época. Es la propia CEPAL la que reconoce, para toda la región, que hasta los años cincuenta la solución al problema de la vivienda estaba relegada a la iniciativa privada (CEPAL 1969:207), pero que a partir de los años sesenta empezaron a proliferar programas públicos, generalmente asociados al crédito hipotecario, a veces con subsidios y a veces no. El gran problema que señala la CEPAL es que

en su gran mayoría estos programas no constituyen una respuesta adecuada a las diferentes modalidades del mercado, ya que van dirigidos fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y a los estratos mejor pagados de la clase obrera. La demanda real en el mercado de vivienda presenta gran variedad, resultado de la situación, las posibilidades y las aspiraciones de cada familia
(CEPAL 1969:213).

Es más, en 1967 un informe del mismo organismo, remitido al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas planteaba que

la pérdida de viviendas en los grandes centros se ha acelerado por efecto de la transformación física que ha acompañado el crecimiento de las ciudades, pues los antiguos barrios residenciales se han transformado en comerciales o industriales y muchas de las viviendas vetustas que desempeñaban el papel de viviendas populares han sido reemplazadas por edificios de mayor rentabilidad destinados a oficinas o departamentos. La transformación física de las ciudades ha resultado en una pérdida de viviendas baratas que debieran haber sido reemplazadas por viviendas de igual precio
(CEPAL 1967:6).

Es decir, ya era evidente que el propio crecimiento económico promovido por las políticas desarrollistas conllevaba una exacerbación de la heterogeneidad existente y un riesgo para el ejercicio de derechos -en este caso, de la vivienda- de los sectores más desfavorecidos.

De este modo, proponemos como segunda hipótesis de este trabajo que desde los cincuenta hasta mediados de los sesenta los programas de vivienda habrían sido pensados desde la perspectiva de una sociedad tendiente a una homogeneización centrada en las clases medias urbanas, descansando el ascenso social de los más humildes en el crecimiento de la productividad y del empleo. Hacia fines de los sesenta se empezaría a reconocer que las políticas para la clase media sólo benefician a esta y que los déficits habitacionales que afectan a los sectores más pobres necesitan políticas sociales más activas. Así, la política de vivienda se va a inscribir en las políticas sociales y, en particular, en las políticas heterogéneas, focalizadas en determinados grupos, reconociendo así la insuficiencia de las medidas estrictamente económicas. Es decir, si la primera hipótesis refiere a una segmentación temporal en virtud de los diagnósticos, la segunda lo hace en torno a las propuestas de política pública.

En los siguientes acápite proponemos abordar el problema de las políticas públicas de vivienda y las ideas y teorías económicas subyacentes en ellas desde una clave explicativa que va desde el reconocimiento del problema económico –principalmente la falta de crédito– hasta su transformación en un problema político, el cual habría permitido figurar una mayor intervención estatal, pero a la vez dar pie a un mayor reconocimiento de la profundidad estructural del problema de la vivienda en el país. A su vez, este pasaje es una expresión concreta, en el caso de la vivienda, de la transición del subdesarrollo económico a la heterogeneidad estructural como principal diagnóstico del atraso en América Latina en general y en Argentina en particular.

3. La vivienda como problema económico

Durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) se pusieron en práctica múltiples políticas públicas tendientes a dar respuesta a problemas sociales, y la cuestión habitacional no fue la excepción. La vivienda fue, para sectores amplios de la población “un sueño alcanzable” gracias a la ayuda del Estado (Aboy 2004); la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos fue una de las prioridades del gobierno, implementadas de manera masiva y sistemática.

Además de una clara finalidad social, la política habitacional coincidía intereses del capital privado nacional y, especialmente, de la industria de la construcción (Gargantini 2012). Sin embargo, y a diferencia de otros gobiernos que se limitaron a crear un marco apropiado para actores privados y de mercado, el peronismo se involucró directamente en la planificación, construcción, asignación y administración de las políticas de vivienda (Aboy 2007). Sin embargo, durante la segunda presidencia iniciada en 1952 las políticas habitacionales consistieron, principalmente, en “acciones indirectas cuyo vehículo fue el otorgamiento de créditos hipotecarios” (Aboy 2004). En este sentido, la lógica de asignación e intervención mantuvo, en esencia, la identificación del beneficiario con la figura del trabajador asalariado,

lo que puede asociarse a la tesis de que en el peronismo se diferenciaron institucionalmente la protección social para los trabajadores registrados y la asistencia social para sectores marginalizados (Andrenacci et al. 2004). De acuerdo con Aboy esto repercutía en un alcance diferencial entre los sectores populares asalariados y los que no lo eran:

la acción crediticia estatal exigía de los beneficiarios un salario que permitiera afrontar las cancelaciones de deuda; existían, por lo tanto, sectores de la población a los que el Estado no llegaba, bien por no poseer el grupo familiar un ingreso demostrable para solventar las cuotas hipotecarias o por tener un salario demasiado exiguo en relación con las cuotas; estos sectores, opacos para los mecanismos formales de la administración estatal, parecen haber sido atendidos, en algunos casos, por la asistencia social de la Fundación Eva Perón, cuyo carácter ambiguo en relación a su pertenencia al Estado le permitía avanzar hasta donde este no llegaba (Aboy 2004).

Uno de los principales legados de los primeros gobiernos peronistas fue la vigencia de la legitimidad de los derechos sociales y de la intervención del Estado en la economía. En este sentido, el *laissez faire* estaba fuera de época.³ Los gobiernos que sucedieron al peronista tuvieron que reconocer tanto la legitimidad de la protección social institucionalizada como la necesidad de continuar el crecimiento industrial con promoción estatal. Cuando hablamos de un paradigma desarrollista que atraviesa el período hacemos referencia a esta persistencia por encima de los cambios de gobierno. Al mismo tiempo la retórica explícita sobre el peronismo lo caracterizaba como un período oscuro, dictatorial, signado por la corrupción y por la utilización de los aparatos estatales para fines espurios.

En lo que refiere a la política social en general, las críticas al peronismo se sostendrán en referencias al autoritarismo, la dependencia personal y la carencia institucional. En este sentido, una de las principales proclamas del período posterior -compartida por múltiples sectores- será la de la institucionalización de la política social en las estructuras ministeriales. Así, se reclamará la incorporación de las agencias responsables de las distintas áreas de la política social en los organismos formales del Estado, con sus estatutos y normas, a fin de evitar la discrecionalidad del funcionariado.

El período abierto a partir del golpe de Estado de septiembre de 1955 marcó el inicio de la implementación de un modelo económico de promoción de la modernización y la industrialización a partir de la convocatoria a capitales extranjeros, combinada con una fuerte intervención estatal y el apoyo a los sectores medios con el fin de garantizar la demanda de bienes industriales (Fernández Wagner 1995).

Respecto a esto último bien vale dar cuenta de las transformaciones demográficas y el proceso de urbanización acelerada que se presenciaron en el país. El cuadro siguiente muestra la variación de la población urbana nacional y la población de las cinco principales ciudades del país entre 1950 y 1970. En veinte años el porcentaje de residentes que habita los cinco principales aglomerados urbanos pasó del 35 al 45 por ciento de la población total. En tanto, la participación de la población del Gran Buenos Aires y del Gran Córdoba –distritos en los que tendió a concentrarse gran parte del crecimiento industrial– tiende a crecer mucho, y en el caso de Buenos Aires es particularmente significativo este dato para la década que va entre 1950 y 1960, lo que da cuenta de las condiciones demográficas que podrían explicar el recrudescimiento de la problemática habitacional.

Tabla. Población nacional y población de los principales aglomerados urbanos (1950-1970)

	1950		1960		1970	
Buenos Aires	4.500.000	26,3%	6.700.000	32,1%	8.400.000	34,5%
Rosario	570.000	3,3%	672.000	3,2%	803.000	3,3%
Córdoba	426.000	2,5%	589.000	2,8%	791.000	3,2%
Mendoza	256.000	1,5%	427.000	2,0%	573.000	2,4%
La Plata	325.000	1,9%	424.000	2,0%	556.000	2,3%
Total 5 aglomerados	6.077.000	35,6%	8.812.000	42,4%	11.123.000	45,7%
Total país	17.085.000	100%	20.850.000	100%	24.352.000	100%

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (1971).

Es en este marco que podemos comprender la creación, en diciembre de 1955 –a los tres meses de gobierno posperonista–, de la Comisión Nacional de la Vivienda. Emplazada en el Ministerio de Trabajo y Previsión, elaboró en 1956 un Plan de Emergencia destinado a la población de menores recursos y en 1957 un Plan Integral tendiente a resolver los problemas habitacionales en general (Massidda 2014). Según Massidda este fue el primero de un conjunto de intentos de eliminar las villas y barrios de emergencia de las ciudades argentinas (Massidda 2020). De acuerdo con Raúl Fernández Wagner, la creación de esta Comisión “marca de algún modo la definitiva consideración del problema a nivel político y la necesidad de una estructura que organice respuestas al problema a nivel general” (Fernández Wagner 1995:5).

La conformación institucional de esta comisión integró a representantes de organismos estatales y a empresarios de la construcción, dando comienzo a “un proceso de presión de dichos grupos de intereses sobre la actuación del Estado en materia de vivienda” (id. loc.cit.). Con el fin de estimular la inversión privada la Comisión contempló la

exención de impuestos, la desregulación del mercado de alquileres y la implementación de programas de reducción de costos de la construcción –esto último basado en la prefabricación de materiales y en el ajuste de normativas laborales– (Massida 2014:7). El énfasis del gobierno de facto estuvo en la política asistencial, produciéndose de hecho un retiro del Estado en lo que refiere a construcción pública de viviendas, acompañada por el descongelamiento y posterior incremento de los alquileres, en contraste con la regulación durante el peronismo. De acuerdo a esta autora estas medidas respondieron a la necesidad de paliar la crisis económica a través de la construcción como medio de reactivación: se ampliaba la oferta de créditos para los sectores medios al mismo tiempo que se legitimaban los reclamos de los sectores villeros, apoyando la autoconstrucción en pequeños asentamientos y desalentando las erradicaciones (Gargantini 2012)

¿Cómo comprendemos la reaparición del problema público hacia principios de los años sesenta? Siendo más concretos, ¿la inclusión de una agenda social en el programa desarrollista se basa en la articulación de intereses o, por el contrario, su necesidad se erige desde las propias lógicas del modo de acumulación del desarrollismo?

En su tesis doctoral, Leandro Benmergui sintetiza muy claramente este debate: marcando implícitamente el eje en los argumentos keynesianos que aparecen en los programas del desarrollismo: según el autor, la apuesta del desarrollismo por la transformación acelerada de la economía y la verticalización del sector industrial requería onerosas inversiones en infraestructura y no había acuerdos acerca del rol de la producción de viviendas en este proceso. En comparación con otros componentes del gasto social, era más cara, pero al mismo tiempo podía generar empleo y estimular la economía (Benmergui 2012:238).

La construcción de viviendas pasa entonces a servir un objetivo triple: 1) en los términos más estrictamente keynesianos, da impulsos fiscales al sector de la construcción, cuya integración vertical a nivel nacional es uno de los principales objetivos de política económica, lo que generaría empleos directos e indirectos, 2) dar respuestas a problemas sociales concretos, a problemas habitacionales de larga data, a insatisfacciones populares muy arraigadas y 3) como consecuencia de la conjunción de los dos anteriores, permite legitimar discursivamente las potencialidades de una articulación de intereses entre distintos sectores sociales y hace plausible una de las principales pretensiones del desarrollismo de estos años: la solución técnica al conflicto social, dada la premisa de que el crecimiento económico correctamente conducido, vía el arribo de inversiones y el crecimiento de la productividad, podría solucionar los problemas sociales.

Es desde estas premisas que encontramos las referencias a la política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, elaborado en 1964 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante el gobierno de Arturo Illia.

El CONADE fue un ámbito privilegiado para la instalación institucional del problema de la vivienda, que adquirió mayor preponderancia que otros problemas sociales —como la previsión social, la salud y la educación, que recién empezarán a encontrar mayores referencias en las páginas de los planes nacionales de desarrollo en los lustros posteriores:

La condición habitacional de la población ha sufrido un serio deterioro durante los últimos lustros. El problema se manifiesta no solamente en la congestión de familias en viviendas con insuficiente espacio sino también en la multiplicación de viviendas precarias que no ofrecen las más mínimas condiciones de salubridad y bienestar (CONADE 1964:100).

Luego de estimar en 1.350.000 viviendas el déficit habitacional de la Argentina en el período,⁴ procede el documento a enumerar las causas del mismo, que desglosa en cuatro: a) las migraciones de áreas rurales a centros urbanos acaecidas desde mediados de la década de 1940; b) la reducción del stock de vivienda ocasionada a partir de las leyes que congelaron los precios de los alquileres; c) la reforma bancaria del peronismo que redujo los ahorros disponibles para la industria de la construcción; y d) la paralización del crédito hipotecario durante el gobierno de Frondizi (CONADE 1964:100). Es decir, una combinación de características estructurales y —a juicio del organismo— malas políticas públicas. La principal salida que se propone es la implementación de incentivos para canalizar ahorros privados hacia la industria de la construcción y la formación y capacitación de la mano de obra, cuya productividad se entiende como baja, la cual ha de ser acompañada por una acción directa del gobierno para el caso de los sectores más necesitados (CONADE 1964:101).

El programa de desarrollo del gobierno del presidente Illia, principal documento de la Argentina del desarrollismo temprano, ve en la canalización de ahorros privados el principal medio para el acceso al derecho a la vivienda, pero al mismo tiempo reconoció que para ciertos sectores habría de ser necesaria una intervención diferenciada por parte del Estado. El plan proponía que el financiamiento público para la construcción de viviendas equivalga a entre el 25 y el 35 por ciento del financiamiento total (CONADE 1964:177), elevándose ese ratio significativamente en relación al 10 por ciento del período 1959–1963, pero confiando aun mayoritariamente en el financiamiento privado. La mayor parte del financiamiento público se canalizaría a través del Banco Hipotecario Nacional hacia la aceleración del Plan Federal de Vivienda, estructurado en coordinación con cooperativas, sindicatos, gobiernos subnacionales y empresas privadas, el Programa de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Propia, de acceso directo para familias interesadas, y el Plan de Acción Directa, pensado para la construcción de monobloques para familias de bajos ingresos (CONADE 1964:177–178). En términos propositivos, el plan estimó que el país podía producir entre 125.000 y 175.000 viviendas al año. El principal obstáculo, de acuerdo al

CONADE, derivaba de la insuficiencia y baja productividad de la mano de obra; para enfrentar esta limitación se destinó entre 3,3 y 3,7 por ciento del PBI y la generación de entre 220 mil y 300 mil puestos de trabajo (CONADE 1964:359-365).

Este documento sintetiza así el consenso *tempranodesarrollista*, al poner énfasis en la necesidad de una intervención estatal activa que genere los incentivos económicos adecuados, canalice inversiones y motorice el aumento de la producción y la productividad. En el plano de la vivienda, se espera que la realización de derechos sociales y el crecimiento económico dirigido se complementen armónicamente, pero pronto el escenario pasará a ser mucho menos ingenuo.

4. La vivienda como problema político

Hacia mediados de los años sesenta se verifica un cambio de enfoque en la relación entre políticas sociales y planificación del desarrollo, de la que se puede derivar una variante en la relación entre crecimiento y distribución: las políticas redistributivas específicas –y para sectores específicos– pueden ser entendidas como medios para asegurar el crecimiento. Entendiendo que el principal diagnóstico del atraso no es el subdesarrollo sino la heterogeneidad estructural (es decir, la persistente y creciente divergencia entre sectores avanzados y atrasados), la redistribución puede mitigar la heterogeneidad y encauzar procesos de crecimiento y desarrollo sostenidos. Este es el diagnóstico que se registra para las políticas sociales y el desarrollo social en toda América Latina (Wolfe 1974).

Al mismo tiempo, estas políticas pueden pacificar a la sociedad –o a una parte de ella– en tiempos de insurgencias, guerrillas, climas de fuertes cuestionamientos al orden instituido y retóricas gubernamentales que ponen a la seguridad nacional por encima de otras reivindicaciones. En la Argentina esta tendencia se potencia en las políticas públicas desde el golpe de Estado que da origen a la Revolución Argentina, primera experiencia de una dictadura institucional, encabezada inicialmente por el general Juan Carlos Onganía. Si las políticas sociales giraron hacia una mayor heterogeneidad de criterios –viraje que se registra en la misma época en toda América Latina (Wolfe 1974)–, en la política de vivienda se vivió un viraje más brusco: del eje en el derecho al hábitat en el que se sostuvo la política habitacional del peronismo pasamos a entenderla como una parte necesaria de la política industrial –no sólo para que vivan los trabajadores, sino también como demanda de insumos de construcción– en la primera parte de los sesenta. Desde mediados de la década esta se transforma en una dimensión integral de la relación entre desarrollo, bienestar y seguridad: una política de vivienda es una estrategia redistributiva que puede encauzar el desarrollo, es una gran fuente de negocios para los sectores proveedores de insumos –beneficiados por la concentración económica durante el gobierno de Onganía– y es también un medio de legitimación de las banderas solidarias y comunitaristas de la Revolución Argentina en pos de garantizar la seguridad nacional como principal objetivo y alejar los

fantasmas de una creciente conflictividad social anclada en movimientos, partidos y expresiones que no comulgaban con la pretensión de la conciliación de clases.

En términos administrativos, la principal innovación del gobierno de Onganía a poco de haberse iniciado, fue la creación del Ministerio de Bienestar Social, a partir de la absorción de direcciones que estaban desperdigadas en distintos ministerios, y la creación de nuevos instrumentos y áreas, como la Secretaría de Seguridad Social y la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad. De este modo visualizamos un cambio de eje en cuanto a la cuestión de la vivienda en general, la cual, al pensarse institucionalmente entre las responsabilidades de la política social antes que en las de la obra pública, reconfigura sus prioridades. La vivienda sale de la órbita de la política económica y entra en la de la política social, pero esto se da precisamente porque la propia política social se jerarquiza como un todo al pasar a ser entendida como un área fundamental de la intervención pública para el desarrollo.

Es en este sentido que cabe resaltar el lanzamiento de los Planes Vivienda Económica Argentina (VEA) y de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) en 1969. El objetivo de esos planes fue la construcción de grandes complejos de vivienda en todo el país, incluyendo infraestructura y equipamiento, en la operación financiera más importante de la época, con una muy significativa presencia estatal que lleva a Mercedes Lentini (2008) a definirlo como un Estado proveedor con un esquema centralizado de provisión. Al mismo tiempo los planos actuaron como el principal instrumento del Estado en su asociación con la industria nacional de la construcción, principalmente las grandes firmas constructoras y el sector industrial concentrado (Gomes 2018a).

Esta mayor presencia estatal, entonces, debe entenderse en el marco de los acuerdos y consensos alrededor de los cuales construyó su legitimidad -y su proyecto económico- el gobierno de Onganía. Nos referimos al sostén que representaron, para el gobierno de facto, los sectores concentrados del empresariado nacional. Tanto Baudino (2012), que analiza el papel desempeñado por la Unión Industrial Argentina, como Laguado Duca (2010) que se refiere a la Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL), dan cuenta del apoyo que ambas organizaciones empresarias prestaron al gobierno de facto desde su inicio.

Una de las características centrales fue el involucramiento del sector concentrado del empresariado en la construcción de vivienda pública y la expansión urbana a través de loteos en áreas periféricas en conjunto con la regulación del mercado de alquileres (Fernández Wagner 1995). El Estado reconoció que el déficit habitacional alcanzaba a cerca de un tercio de los argentinos, fundamentándose en ello la política de captura de ahorro privado para financiar la intervención pública. La atención de la política de vivienda se centró en la población de villas de emergencia, con el fin de ir avanzando luego

hacia un sistema distributivo universal, acompañado por la expansión del mercado y del empresariado de la construcción habitacional. De este modo el Estado intervenía en todo el territorio nacional a través de la Secretaría de Vivienda, a fin de dar sustento a la ejecución de programas destinados a aquellos grupos poblacionales a los que no llegaba la actividad privada y al mismo tiempo garantizar la estabilidad y consolidación de la industria nacional de la construcción (Lentini 208).

Esta conjunción de intereses se advierte, por ejemplo, en el informe presentado ante las Naciones Unidas en 1967 por Petersen, Thiale y Cruz S.A., una de las grandes empresas constructoras que participaban en este esquema. En medio de apoyos al plan habitacional del gobierno militar, se señalaba en dicho informe el gran efecto multiplicador del sector construcción en industrias subsidiarias. Con ello se absorbería la disminución de ingresos fiscales que podrían provocar los incentivos fiscales a la inversión de capital en la construcción de viviendas. En términos auspiciosos, se señalaba “la existencia de una demanda potencial tan grande, y de un efecto social de la importancia del de la vivienda, crea condiciones favorables para un proceso de producción de gran escala en el que los industriales de la construcción estamos obligados a obtener la máxima productividad” (apud Vila 1967).

Los gobiernos de facto que sucedieron al de Onganía mantuvieron en pie la lógica de la Secretaría de Vivienda del Ministerio de Bienestar Social e incluso fueron más auspiciosos en la pretensión de avanzar en políticas sociales concretas para grupos específicos. El derecho a la vivienda fue incluido en la muy celebrada Declaración de Buenos Aires, resultado del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, realizado en la capital del país en abril de 1972 durante la presidencia de facto del general Alejandro Lanusse. Se propuso en ella la elaboración una agenda redistributiva y solidaria que incluyera no solo la protección frente a las contingencias sino la responsabilidad del Estado en la instrumentación de políticas (OISS 1972: Art. 5).

La principal innovación de este período fue la creación, en noviembre de 1972 –meses antes del retorno de la democracia con las elecciones ya convocadas para marzo 1973– del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El Fondo consistió en la asignación para planes de construcción pública de viviendas, de un presupuesto proveniente de aportes personales y contribuciones patronales sobre la nómina salarial –similar al sistema previsional, las asignaciones familiares o las obras sociales–. Su emplazamiento institucional tuvo lugar en el Ministerio de Bienestar Social.⁵

Al mismo tiempo, la creciente conflictividad política llevará a la conformación de núcleos y espacios propia y explícitamente villeros de identificación política. Si bien desde fines de los cincuenta existía, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia –con un perfil representativo de los intereses de los habitantes, mas sin una abierta confrontación política con los gobiernos–, hacia 1972 se conformó el Frente

Villero para la Liberación Nacional –luego renombrado como Frente Villero Peronista para la Liberación–, y en 1973 surgió el Movimiento Villero Peronista (Massida 2014).

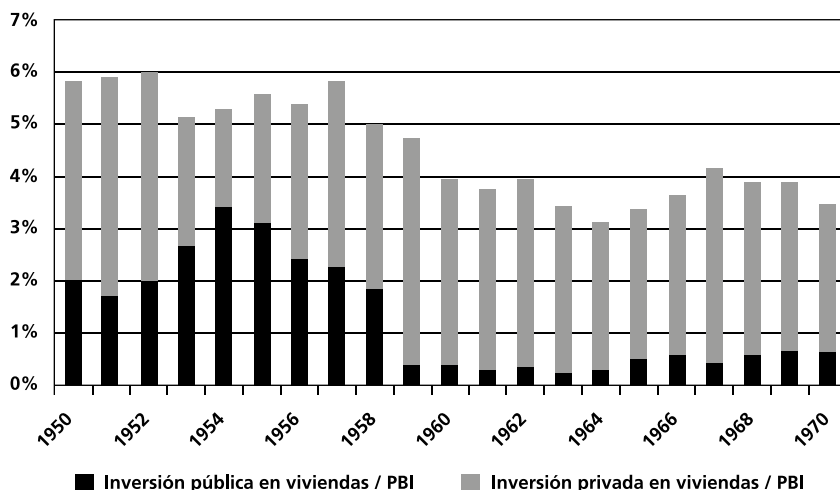
Las estructuras institucionales del periodo se mantuvieron tras el retorno del peronismo al gobierno en marzo 1973, pero el discurso oficial volvió a versar sobre el concepto de justicia social y el reconocimiento de derechos sociales. Al mismo tiempo intentó asentarse en una estatalidad centralizada y en la necesidad de una confrontación abierta desde el Estado hacia los detentores del poder real. Esto se advierte, por ejemplo, en las reflexiones de Jorge Hardoy y Oscar Moreno:

la situación urbana es cada vez más conflictiva en todos los países del área. Los problemas se han agudizado y se han hecho particularmente visibles en las últimas décadas debido al crecimiento físico y demográfico de los centros sin un aumento paralelo en la oferta de empleos y de servicios. El desorden del crecimiento urbano y el creciente costo de la urbanización y de la administración de las ciudades, el déficit de viviendas y servicios, la injusta distribución de las propiedades urbanas, la segregación de la población de acuerdo a sus niveles de ingresos y la falta de oportunidades para la masa trabajadora se relacionan también con el modelo hegemónico dominante”
(Hardoy y Moreno 1974:125).⁶

En este sentido, operó desde el peronismo una resignificación de los programas de vivienda implementados por las dictaduras anteriores, que pasaron a estar inscriptos en la lógica del pacto social, suscrito entre el gobierno, la CGT (Confederación General del Trabajo) y la CGE (Confederación General Económica) en junio 1973 y poco después en los objetivos del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*, elaborado desde el Ministerio de Economía y presentado por el presidente Juan Domingo Perón en diciembre del mismo año.

El gráfico siguiente muestra la evolución de la relación entre la inversión pública y la privada en materia habitacional entre 1950 y 1970.⁷ no sólo los ratios más elevados de inversión total en vivienda sobre el producto bruto interno encuentran sus picos en los años de los gobiernos presididos por Perón (1950-54), sino que estos son los únicos años de la serie, en los que la inversión pública supera a la inversión privada. El quiebre que se observa desde la asunción de Frondizi en 1958, tendiente a ampliar la participación del capital privado, habría de perdurar durante toda la década de 1960.

Gráfico. Inversión pública e inversión privada en vivienda como porcentaje del PBI, 1950-1970 (valores constantes).



Fuente: elaboración propia con base en Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973:6-7).

El documento del Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista planteaba la necesidad de avanzar en planes públicos de vivienda ejecutados por una empresa estatal de construcción, recuperar la noción de función social de la propiedad de conformidad con la Constitución Nacional reformada en 1949, expropiación de los terrenos necesarios para hacer las obras y, en el caso de las villas, inclusión de los interesados en la gestión de los proyectos de vivienda, constituyendo un programa participativo de consagración del derecho habitacional (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973). Si bien este documento expresaba una línea particular dentro del amplio espectro de apoyos del peronismo, algunos aspectos de la propuesta habrían de figurar en documentos oficiales posteriores, como el Pacto Social y el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional.

Se afirma en este que

el problema habitacional es resultado de la acción de un conjunto de factores cuyo antiguo origen y persistencia determinan una situación de déficit de viviendas crónico. El déficit habitacional urbano afecta fundamentalmente a los estratos socio-económicos de menores ingresos. En 1970 se apreciaba que el 88 % del total del déficit lo sufrían las familias de ingresos medios-bajos y bajos. En la actualidad se estima un

déficit a nivel urbano de 1.605.400 viviendas. La tendencia histórica muestra que el déficit tiende a incrementarse, debido a dos factores: a) el lento ritmo de construcción, que no alcanza a compensar la tasa de crecimiento de la población, y b) las onerosas condiciones del mercado que impiden el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos
(Presidencia de la Nación 1973:120).

De acuerdo al Plan Trienal el déficit habitacional argentino quedaría eliminado en quince años, en tanto en el plazo del plan se planteó avanzar en tres programas de construcción pública de viviendas –el Plan “Alborada”, heredero del viejo plan PEVE, el “17 de Octubre”, heredero del VEA, y el “Eva Perón”–, los cuales alcanzarían a cubrir, en tres años, un tercio del déficit vigente:

El Plan “Alborada” está destinado a la construcción de conjuntos habitacionales para los sectores de menores recursos, tales como población de villas de emergencia, habitantes de conventillos, familias que habitan viviendas obsoletas, ocupación multifamiliar de una unidad habitacional, ancianos solos o sin asistencia familiar, vivienda rural, etc. El Plan “17 de Octubre” consiste en la adjudicación de préstamos a entidades intermedias para la construcción de viviendas destinadas a adquirentes de limitada capacidad de ahorro. [...] El Plan “Eva Perón” consiste en el otorgamiento de préstamos individuales a propietarios de terreno con infraestructura para financiar la construcción de viviendas económicas. [...] En cuanto al sector privado, se le proveerá de asistencia crediticia a través de tres líneas principales de acción de modo tal que su actividad se dirija hacia los sectores de ingresos medios y medio-bajo”
(Presidencia de la Nación 1973:121).

En la interpretación de Alicia Ziccardi, la construcción de viviendas con fuerte involucramiento estatal no solo era vista en el enfoque del Plan Trienal como una herramienta para reducir el marcado déficit habitacional que afectaba a grandes contingentes de trabajadores; el financiamiento público favorecería la redistribución del ingreso en beneficio de sectores que por limitada o inexistente capacidad de ahorro estaban impedidos de acceder a la oferta del mercado. Al mismo tiempo estimulaba la inversión privada y generaba un número importante de nuevos empleos (Ziccardi 1984).

Sin embargo, esta resignificación lejos estará de romper con las lógicas anteriores, en particular con la estrecha vinculación entre el funcionariado público y los sectores

concentrados de la industria de la construcción. En la visión de Ziccardi (1984) esto se explica por factores ideológicos: la persistencia en el Ministerio de Bienestar Social –que seguía a cargo de la política de vivienda–, de los sectores católicos y corporativistas que habían impulsado su creación durante el gobierno de facto de la “Revolución Argentina”. De acuerdo a esta autora el Ministerio de Bienestar Social incluyó el problema villero y la erradicación de villas en un oneroso programa de vivienda popular global. Este cumplió la función de reforzar la alianza del funcionariado del ministerio con el empresariado de la construcción y la burocracia sindical, haciendo indirecta la participación de los usuarios. Así, las políticas de vivienda no quedaban fuera de las pujas de poder al interior del gobierno, que expresaban a su vez diversas alianzas sociales y políticas.

Al mismo tiempo, el contexto político del período dio lugar al surgimiento de nuevas organizaciones populares y al crecimiento de las ya existentes. En 1973 se conformó el Movimiento de Inquilinos Peronistas (MIP), que nucleaba a la población con déficit habitacional viviendo en hoteles, pensiones e inquilinatos: un universo estimado por el propio MIP en 700.000 personas sólo en la Ciudad de Buenos Aires.

En su documento fundacional el MIP sostenía:

(...) las miserables condiciones de vida que todos nosotros muy bien conocemos y la instalación del gobierno popular el 25 de mayo determinó que los inquilinos de estos establecimientos decidiéramos organizarnos. Esta decisión surge de una profunda convicción: nuestra participación activa es indispensable para que el gobierno Popular pueda cumplir el programa de Reconstrucción y Liberación Nacional, de tal forma que se alcancen los objetivos planteados una vez y para siempre, pues, como dijo el Gral. Perón: sólo la organización vende el tiempo. A tal efecto se constituyó el Movimiento de Inquilinos Peronistas de Hoteles, Pensiones e Inquilinatos (M.I.P.). En su corta trayectoria el M.I.P. ha conseguido importantes logros: impedir desalojos, reducción de alquileres, protección ante represalias y mejoras en las condiciones de vida.⁸

Por su parte, el Movimiento Villero Peronista habría de protagonizar un *paro villero* el día 26 de marzo de 1974 en repudio al asesinato del dirigente villero Oscar Chejolán; según fuentes periodísticas, tuvo un acatamiento de 60.000 trabajadores.⁹

En este sentido proponemos que los gobiernos peronistas de 1973–1976 marcaron el canto del cisne del desarrollismo, quizás con el mayor recurso a retóricas de

reivindicación popular de todo el período: las políticas de vivienda se piensan simultáneamente como realizaciones de derechos consagrados de los trabajadores y los sectores populares, y al mismo tiempo son vehículos para el desarrollo económico y social, dadas las premisas de una economía centrada en la producción industrial para el mercado interno –lo que requiere vastas masas de trabajadores capaces de consumir– que tiende a concentrar población en los grandes centros urbanos.

El abandono del proyecto industrialista en los años posteriores al golpe de Estado de marzo de 1976 marcará el fin de esta doble imbricación y dará lugar a una reconversión de la lógica de las políticas de vivienda. Estas se volcarán a satisfacer los intereses del nuevo sector dominante de la economía argentina, el capital financiero, antes que a encauzar procesos de desarrollo económico y social o a realizar derechos de los sectores populares.

5. Consideraciones finales

La primera conclusión que surge de la exposición precedente es que las políticas de vivienda no pueden ser desgajadas de las trayectorias centrales de la economía y la sociedad argentinas, que se expresan también en otras áreas de la intervención estatal. Las políticas de vivienda siguen una trayectoria similar, quizás un poco más exacerbada, a las demás políticas sociales en el transcurso desde el subdesarrollo como hipótesis central de explicación del atraso, a la hipótesis de la heterogeneidad estructural. El devenir del desarrollismo, emplazado en particulares contextos internacionales y domésticos, expresa con claridad las contradicciones de un proceso económico, modo de acumulación o proyecto de país que, encabezado por algunos sectores dominantes del capital industrial, necesitó articular sus objetivos con sectores subalternos y trabajadores, no sólo por la sostenibilidad política sino por las propias limitaciones de un proyecto industrialista dependiente incapaz de exportar su producto a otras partes del mundo. Si en un principio esta relación se planteó de manera directa –los beneficios del crecimiento industrial llegan a todos–, con el correr del tiempo la relación se volvió más indirecta y conflictiva –se hace necesaria la política social para que los beneficios lleguen a todos, en tanto son muchos los que descreen de esa posibilidad, y he allí el conflicto político abierto–.

La vivienda ocupó un lugar central en este proceso, emplazándose tanto en términos de instancia estratégica para el desarrollo de las capacidades industriales como ejerciendo de ejemplo de realización del progreso social necesario para legitimar el modelo de desarrollo. Incluso, el que el déficit habitacional se registrara como creciente a lo largo de un período de veinte años en los que promedió un considerable crecimiento económico da cuenta de las persistentes limitaciones del proyecto desarrollista, sea cual fuere su forma específica.

A futuro, queda por resolver de qué manera se expresaron estas contradicciones: cómo se construyó el consenso acerca del derecho a la vivienda, cómo se establecieron las

negociaciones entre los distintos sectores involucrados y cómo se articuló la problemática de los centros (la viviendas para los trabajadores) con la de los márgenes (la erradicación de las villas), como plantearan en su momento Soldano y Andrenacci (2006).

¹ Una descripción detallada de las problematizaciones institucionalizadas del déficit habitacional en América Latina, que recorre distintas organizaciones internacionales, puede encontrarse en Gomes (2018b).

² Estas dos etapas pueden coincidir temporalmente y asociarse conceptualmente, mas con fundamentos divergentes, a la primera y segunda generación de políticas habitacionales que definen Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) respectivamente. Sin embargo, otros textos que analizan el largo plazo, como por ejemplo Sarracina (2019), entienden a ambas dentro de un único período entendido como desarrollista.

³ Ya en 1958 el economista de la UBA Héctor Diéguez señalaba que “ya nadie se atreve a discutir la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales” (Diéguez 1958:130). Carlos Altamirano agrega que el pensamiento económico liberal existía pero estaba fuera de época (Altamirano 1998:92).

⁴ El plan estableció una meta de 1.950.000 a construir en un lustro. Era la mayor cantidad planificada en toda América Latina en la década, muy por encima del resto de los países de la región (CEPAL 1969:211).

⁵ Sin embargo, este proyecto recién empezará a funcionar en 1977, durante el régimen de facto posterior. (1976-83). De acuerdo con Barreto, durante dicho periodo el FONAVI durante la última dictadura militar en clave desarrollista, a contramano de la tendencia general del gobierno (Barreto 2017:75-76).

⁶ El texto apareció en el único número de *Cuadernos Nacionales*, revista publicada por la intervención peronista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

⁷ Sobre la base de datos del CONADE fue inicialmente publicado en el N° 4 (mayo 1973) de la revista *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*. Fue elaborado por el Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, uno de cuyos fundadores fue Rolando García, decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966, y responsable de Planeamiento de la gobernación de Oscar Bidegain en la provincia de Buenos Aires entre mayo y agosto 1973.

⁸ “Movimiento de Inquilinos Peronistas” en *Militancia*, No. 19, Buenos Aires, Octubre de 1973:45.

⁹ Ver “60.000 villeros parados por la caída de Chejolán” en *Noticias*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1974:10-11.

Referencias bibliográficas

Aboy, Rosa (2004) “El derecho a la vivienda. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo” en *Desarrollo Económico* 44(174):289-306. <https://www.jstor.org/stable/3456039>

Aboy, Rosa (2007) “The right to a home. Public housing in post-World War II Buenos Aires” en *Journal of Urban History* 33(3):493-518. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0096144206297139>

Altamirano, Carlos (1998) *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé.

Andrenacci, Luciano, Fernando Falappa y Daniel Lvovich (2004) “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico”. En Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano, G. *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. San Martín, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, págs. 83-114.

Barreto, Miguel Ángel (2017) “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes” en *Revista Pensum* 3:73-91. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/19019>

Benmergui, Leandro (2012) *Housing development: housing policy, slums, and squatter settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948-1973*. Tesis Doctoral, University of Maryland. <https://drum.lib.umd.edu/handle/1903/13261>

Diéguez, Héctor (1958) *Teoría y práctica de la economía argentina*. Buenos Aires: Escuela de Capacitación Sindical de la Confederación de Empleados de Comercio.

Dvoskin, Nicolás (2018) “Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política social en el desarrollismo tardío latinoamericano (1965-1975): un abordaje preliminar” en *Notas de Investigación* 1:5-11. Valparaíso: REDLAE. <https://core.ac.uk/download/pdf/287880777.pdf>

Fernández Wagner, Raúl (1995) “Políticas de vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los ‘90” en *Boletín INVI* 10(26):3-16. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62047>

Gargantini, Daniela (2012) “Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente”. Documento de Trabajo, Universidad Católica de Córdoba.

Gomes, Gabriela (2018a) “La política habitacional y el saber de los expertos en el nuevo orden arquitectónico de la Argentina “moderna” (1966-1973)” en *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* 5(10):16-35. https://www.ides.org.ar/sites/default/files/attach/clepsidra_10_dobles_media.pdf

Gomes, Gabriela (2018b) *Vivienda social en dictaduras. Actores, discursos, políticas públicas y usos propagandísticos en las Regiones Metropolitanas de Buenos Aires (1966-1983) y Santiago de Chile (1973-1989)*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83023>

Hall, Anthony y James Midgley (2004) *Social policy for development*. Londres: SAGE Publishers.

Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar (1974) “Tendencias y alternativas de la reforma urbana” en *Cuadernos Nacionales* 1(1):115-130. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. Enero-febrero-marzo de 1974.

Lentini, Mercedes (2008) “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano” en *Economía, Sociedad y Territorio* 8(27):61-692. <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2015/12/Lentini-Transformaciones-de-la-cuesti%C3%B3n-social-habitacional.-Principales-enfoques-y-perspectivas.pdf>

Massidda, Adriana (2014) “El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación”. Documento de Trabajo del CEUR-CONICET, Buenos Aires. <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/AMassida.pdf>

Massidda, Adriana (2020) “Shantytowns, housing and state order: the Plan de Emergencia in 1950s Argentina” en *Planning Perspectives* 36(2):215-236.

Rodulfo, María Beatriz (2005) “Una revisión de las políticas habitacionales en la Argentina. El escenario habitacional y las acciones necesarias” en *Vivienda Popular* 2(15):19-24.

Sarracina, Andrea (2019) “Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios del siglo XX a la actualidad” en *Revista Ciudades, Estados y Política* 6(2):61-70. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/download/83996/73247/448844>

Seers, Dudley (1970) "The meaning of development" en *Revista Brasileira de Economia* 24(3):29-50. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14769/The_meaning_of_development.pdf?sequence=1

Sepúlveda Ocampo, Rubén y Raúl Fernández Wagner (2006) *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José: Ed. Centro Cooperativo Sueco.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Luciano Andrenacci, *Problemas de política social en la argentina contemporánea*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento:17-79.

Sunkel, Osvaldo (1978) "La dependencia y la heterogeneidad estructural" en *El Trimestre Económico* 45(177):3-20. <https://www.jstor.org/stable/20856680>

Vila, Guillermo (1967) *Políticas y programas de vivienda y prefabricación en Argentina*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU). Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca. Copenhague, 13 de agosto al 1 de septiembre de 1967.

Ziccardi, Alicia (1984) "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)" en *Revista Mexicana de Sociología* 46(4):145-172. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/5227>

Wolfe, Marshall (1974) "Development: images, conceptions, criteria, agents, choices" en *Economic Bulletin for Latin America* 18 (1-2):1-12.

Documentos y fuentes primarias

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1967) *Políticas y programas de vivienda en América Latina 1960-1967*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU). Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca. Copenhague, 13 de agosto al 1 de septiembre de 1967.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1969) *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1971) *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU).

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (1964) *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.

Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973) *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, No.4 - “Vivienda” Buenos Aires.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1961a) *Carta de punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana*. Alianza para el Progreso: Documentos Básicos 14-33.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1961b) *Declaración a los pueblos de América*. Alianza para el Progreso: Documentos Básicos 9-13.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (1972) *Declaración iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires*. V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Buenos Aires, 24 al 29 de abril de 1972.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1966a) “Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico”, *Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe III, Parte 1, Ottawa.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1966b) “Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico”, *Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe III, Parte 2, Ottawa.

Presidencia de la Nación (1973) *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*.

Publicaciones periódicas

1973 Revista *Militancia*, Buenos Aires, N° 19 (octubre).

1974 Diario *Noticias*, Buenos Aires 27 de marzo.

Cómo citar este artículo

Dvoskin, Nicolás (2022) “La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°22: 336-360

Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?

After ten years of housing policies in the periurban area of Buenos Aires: ¿What is left of federal planning?

Florencia Aramburu

Magister en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional General Sarmiento. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). floraramburu90@hotmail.com

María Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) y GAU-Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico (Universidad Nacional de Lanús). ceciliazapata@gmail.com

Fecha de recepción:

4.11.21

Fecha de aceptación:

9.2.22

Resumen

Este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre los impactos de los cambios de gestión gubernamental en la implementación de la política de vivienda en el Conurbano Bonaerense durante el primer cuarto de siglo. Se analizan los Planes Federales de Vivienda para rastrear los vaivenes institucionales y cambios burocráticos acaecidos durante la ejecución de la política y sus impactos sobre lo producido. Para ello se recurrió a una estrategia metodológica cualitativa, basada en una triangulación de datos aportados por entrevistas a gestores públicos y documentación de los programas. Concluimos que cada gestión gubernamental imprimió, por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones institucionales, en el entramado programático y en los resultados territoriales de lo producido.

Palabras clave: políticas de vivienda - vivienda social - programas federales de vivienda - política social - Estado.

Abstract

This article focuses on the impacts of changes in government management of the implementation of housing policy in the Buenos Aires metropolitan area during the first quarter of the current century. The Federal Housing Plans are analyzed in order to track the institutional swings and bureaucratic changes during the implementation of the policy and their impacts on what was produced. For this purpose, a qualitative methodological strategy was used, based on a triangulation of data provided by interviews with public managers and documentation of the programs. We conclude that either through actions or omissions each government administration fixed a particular directionality to the implementation of housing policy with institutional repercussions, in the programmatic framework and in the territorial outcomes of what was produced.

Keywords: housing policies - social housing - federal housing programs - social policies - State.

1. Introducción

Las características que asumen las políticas habitacionales en Argentina fueron largamente estudiadas por la academia (Yujnovsky 1981; Oszlak 1991; Fernández Wagner 2007; Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner 2006; Biglia, Marsili, & Vallina 2008; Cuenya 1997; Zapata 2018; Aramburu 2020). Algunos de estos estudios ponen el acento en revisar la triple relación existente entre los modelos de Estado, la orientación política de los gobiernos y los efectos sobre la política de vivienda (Barreto, 2008, 2012, 2017; Rodríguez et al. 2007, 2011; Rodulfo & Boselli, 2015), tal como se pretende hacer en este artículo.

En esta línea, Fernández Wagner (2007) aporta una mirada de conjunto sobre la política habitacional de los últimos cincuenta años del siglo veinte y primeros años del actual, apoyándose en parámetros comunes que brindan la creciente influencia homogeneizadora de las políticas de hábitat para la región latinoamericana. A partir de allí el

autor identifica una “primera generación de políticas de viviendas” orientada por una tendencia hacia la masificación de producción de vivienda por parte del Estado para atender la extendida demanda de la época.

Basadas en las propuestas del urbanismo moderno desarrolladas en Europa en la década de 1920, esta generación de políticas, que en nuestro país tiene lugar desde mediados de los años cuarenta, se basó en una gestión vertical, de construcciones de grandes conjuntos habitacionales orientados a una población genérica con necesidades de acceso a una vivienda, que implicaron procesos de re-localización de población y entregas “llave en mano” del producto terminado a sus adjudicatarios. La mayoría de las veces estas políticas fueron subsidiarias de la demanda y con muy escaso recuperero.

La planificación de la intervención, el diseño y la proyección de los conjuntos eran realizadas por el Estado en forma centralizada; la construcción se ejecutaba mediante grandes empresas constructoras vía licitación pública. La asignación de las viviendas se realizaba por listado anonimizado de una población destinataria, y el usuario era un receptor pasivo, sin participación en la toma de decisiones. En este esquema habitacional la ciudad era un simple “sitio” o lugar en el que se depositan los “artefactos” habitables, ignorando los efectos de la localización en las posibilidades de reproducción de vida cotidiana en los destinatarios de las viviendas. Ello llevó a producir viviendas caras, alejadas e inapropiadas con efectos segregatorios hacia su población destinataria (Zapata 2018).

La vivienda estatal se constituyó así en un dispositivo de política social que habilitó el reconocimiento del derecho a la vivienda en términos de acceso a la ciudadanía, pero se constituyó en un derecho relativamente restringido, pues el acceso fue a un sólo producto -la vivienda- y no al conjunto de los bienes y servicios habitacionales asociados a ella en términos de hábitat (conexión a servicios de luz, agua, gas, internet, acceso a transporte público, infraestructura socio-comunitaria -salud, educación, cultura-, entre otros). En este sentido Yujnovsky (1984) resaltó la histórica coincidencia entre las instituciones públicas, el sector privado -vinculado a las grandes empresas de construcción y las empresas proveedoras- y el mercado inmobiliario, en imponer la lógica constructivista, con énfasis en la suma de unidades físicas individuales, como solución al problema de la vivienda. Esta concepción contiene una “omisión”, retomando el término de Oszlak y O'Donnell (1981), ya que invisibiliza el medio en que la vivienda se inserta y los servicios habitacionales que puede (o no) proveer su localización. Con este mecanismo impulsó la construcción masiva de viviendas con fondos públicos y habilitó la apropiación de renta del suelo urbano por parte de los propietarios privados (Yujnovsky 1984). Es por esto que Del Río et al. (2014) advierten sobre la necesidad de prestar estricta atención a las modalidades de intervención estatal sobre el mercado de suelo urbano, ya que la forma que adopta la gestión urbana implica un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto

habilitante o condicionante de la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas que modifican o reproducen un espacio urbano más o menos desigual. De este modo, se configura una tipología de política cuyo móvil principal es la asociación entre la reproducción del capital y la reproducción política, obviando las formas que asume la reproducción social y económica de las familias que los habitan.

Tras el surgimiento del neoliberalismo y el consiguiente proceso de re-mercantilización de los derechos sociales, las políticas sociales perdieron su carácter de universalidad y de promoción de la igualdad social impactando en una reestructuración profunda del sistema de protección social (incluida la vivienda). Con esta reestructuración se prioriza la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas en materia de vivienda (que Fernández Wagner (2007) denominó de segunda generación) sobre grupos sociales concebidos como de alta vulnerabilidad en relación a la nueva estructura socio-económica (mediante programas orientados por un enfoque de focalización), y a partir de procesos de descentralización de la ejecución de las políticas en los gobiernos locales. Este escenario descentralizado se prolongó hasta la crisis de 2001, cuando se produce a nivel nacional un giro re-centralizador de la política habitacional (DiVirgilio, Aramburu y Chiara 2016; DiVirgilio 2017; Aramburu & Chiara 2016; Ostuni 2010; Zapata 2010) en la que los lineamientos de la primera generación de políticas de vivienda vuelven a ser priorizados y la cuestión habitacional se reincorpora a la agenda pública nacional.

Entre 2003 y 2005 desde el nivel nacional fue trazado un conjunto de líneas programáticas que tuvieron como objetivo conjunto reactivar la economía a partir de la generación de empleo en la construcción de soluciones habitacionales. Una política central en este proceso se expresó a través de los Programas Federales de Viviendas (PFV), tanto en términos de cobertura territorial, como de asignación presupuestaria (DiVirgilio 2017; Aramburu y Chiara 2016; Del Río 2012; Ostuni 2010; Rodolfo y Boselli 2015). Los Planes Federales recuperaron lineamientos de la primera generación de políticas de vivienda aunque tamizados por los procesos de descentralización y focalización estatal que introdujeron como innovación las políticas de segunda generación. De este modo, aunque el diseño, el financiamiento y la asignación de los cupos de vivienda y mejoramiento fueron tareas que quedaron en manos del Gobierno Nacional, el diseño de los proyectos específicos y la ejecución de la política estuvo en manos de los institutos de vivienda provinciales y los gobiernos municipales (Aramburu 2020).¹

Esta política habitacional permaneció por más de una década en la esfera central de la acción pública, hasta el cambio de signo político del gobierno nacional de diciembre del 2015, que no sólo implicó un cambio de gobierno, sino también un cambio en la orientación de las políticas del Estado. El mismo, como se verá en este texto, impulsó un fuerte proceso de desmantelamiento y desfinanciamiento de la política habitacional centralizada en los PFV y se la desplazó hacia la producción de vivienda social orientada

por un enfoque de focalización hacia los sectores más vulnerables (más propio de una segunda generación de políticas mencionada más arriba) y de expansión del mercado de hipotecas (en una ingeniería financiera que articuló ahorro previo, crédito y subsidio en diferentes gradientes según la escala socioeconómica del solicitante). El foco de la política se centró en el financiamiento de la vivienda y en la capacidad de pago del cliente por sobre la capacidad productora del Estado (propias de una tercera generación de políticas) y, en última instancia, en las necesidades de habitación de la población. La política, que Fernández Wagner (2007) denominó de tercera generación, puso de relieve la decisiva influencia del capital financiero (global) articulado con la facilitación del Estado como un dispositivo que pretende generar un espacio de fertilidad para aquel. En los hechos, esa facilitación se desplegó mediante el pasaje del financiamiento de la oferta, propia de las políticas de primera generación, al financiamiento de la demanda. El operar sobre la demanda implica atender las necesidades sociales a través de la mediación del mercado, financiando la compra de vivienda estatal a aquel que sea capaz de ser tomador de crédito.

A partir de estas definiciones adoptadas por el nuevo gobierno, los PFV vieron sus presupuestos reducidos y tuvieron modificaciones en la autoridad competente de aplicación a nivel federal. Adicionalmente en el año 2017 el conjunto de programas existentes fue dejado sin efecto y sus tareas reagrupadas en el Plan Nacional de Vivienda (PNV). La política de producción masiva de vivienda social ingresó en una fase de congelamiento (incluso de paralización de las obras en curso), para dar lugar a políticas orientadas hacia la focalización y la financiarización de la vivienda.

El desarrollo histórico de la política habitacional nos muestra que el Estado no se desempeña de manera homogénea a lo largo del tiempo ni se trata de un ente monolítico con tomas de posición constantes sobre la cuestión urbana y/o habitacional (Oszlak y O'Donnell 1981). Cada gestión de gobierno imprimió, ya sea por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones en el aparato institucional-burocrático, en el entramado programático, en un determinado cauce normativo contenedor de esa cierta direccionalidad y, consecuentemente, con impactos en el curso de los procesos sociales que tienen por efectos las políticas habitacionales. Cada política atraviesa un ciclo de vida en el que diversos actores estatales (en sus diversos niveles -provincial y municipal-) toman posición frente a la misma y resuelven en sus marcos de posibilidades.

Según Oszlak (1980), la implementación de una política pública involucra a una multiplicidad de instituciones/organismos estatales de distintos niveles que intervienen en la implementación de un programa mediante tomas de posición propias, que a menudo resultan inconsistentes o conflictivas entre sí (por ejemplo, programas diseñados a escala nacional que luego entran en conflicto con disposiciones establecidas a escala local). La toma de posición de un determinado organismo con atribuciones para hacerlo en

nombre del Estado en cualquiera de sus niveles, genera, según el autor, repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y “verticales”, que impactan en la creación de renovados aparatos institucionales–burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que pasan a ser formalmente los responsables del tratamiento y resolución de la cuestión habitacional. Estas “cristalizaciones institucionales” expresan una mayor diferenciación hacia el interior del aparato estatal, y también expresan la mutante naturaleza de las unidades burocráticas involucradas en el proceso de resolución de una cuestión (Oszlak 1980), que responden más a la racionalidad dictada por los intereses de cada gestión de gobierno que a una lógica de planificación política–administrativa en materia urbano–habitacional.

Con este marco, entonces, en este artículo nos proponemos indagar los cambios, continuidades y rupturas en la implementación de los PFV en el Conurbano Bonaerense (o los 24 partidos del Gran Buenos Aires) tras más de una década de implementación y distintas gestiones de gobierno a cargo (ciclos 2004–2015² y 2015–2019³), indagando, por un lado, los arreglos institucionales y los cambios burocrático–administrativos acaecidos durante la ejecución de la política (las nuevas y viejas funciones –y articulaciones– de los distintos niveles de gobierno y “cristalizaciones institucionales”) y, por otro lado, la dimensión e impacto territorial de lo producido por los planes federales en materia de vivienda.

Con este objetivo, recurrimos a una metodología cualitativa que nos permitió un abordaje interpretativo del campo interdisciplinario de la política habitacional. Se realizó un trabajo de recuperación de diversas fuentes de información. Por un lado, se retomaron trabajos de campo de la tesis de maestría de una de las autoras de este artículo (Aramburu 2020) y participaciones y producciones de las autoras en proyectos de investigación⁴. En este sentido, desde el objetivo de este artículo, se recuperaron entrevistas en profundidad a funcionarios públicos imbricados en la ejecución de los programas analizados y notas de campo, así como materiales secundarios, convenios marco y reglamentos particulares de las políticas públicas trabajadas, informes de gestión y presupuestario provisto por organismos públicos y legislación. Recurrimos a un análisis de tipo temático a partir de la identificación de dimensiones que respondieron a los objetivos de este artículo y a una estrategia de categorización de los datos obtenidos (Sautú 1999) que resultaron ordenadores del análisis.

A continuación, se presentan las distintas líneas programáticas de los PFV y sus marcos institucionales de origen. Luego, diferenciando entre los dos ciclos de la política, se analizan los arreglos institucionales que habilitaron un determinado tipo de implementación de los programas. Y, por último, también prestando atención a sus dos ciclos, se analizan los alcances cuanti/cualitativos de lo producido por los planes federales y sus efectos en el territorio. Para finalizar se presentan algunas reflexiones finales.

2. Los Programas Federales de Vivienda y sus marcos institucionales

Los Programas Federales (PF) surgieron en el marco de la poscrisis del 2001, como parte de las estrategias de reconstrucción de legitimidad institucional del nuevo gobierno liderado por Néstor Kirchner (Rodríguez 2012)⁵. En este proceso la política pública referida fue central, tanto en términos de escala territorial, como de asignación presupuestaria. Los PF conformaron una batería de programas diversos y relativamente complementarios. Entre ellos, la primera iniciativa surgió en el año 2003 y fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)⁶, donde se combinó el objetivo de construcción de vivienda con la generación de empleo, a partir de la conformación de cooperativas de trabajo, integradas en parte por beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Posteriormente, en el 2004 surgió el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (PFMV), “Mejor Vivir”, que se propuso abordar el déficit habitacional de viviendas recuperables arrojado por el Censo 2001, mediante obras de refacción, completamiento y ampliación de viviendas familiares. Y en paralelo, se lanzó el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), central en este análisis, que tal como su nombre lo indica, estuvo destinado principalmente a la construcción de vivienda nueva mediante grandes empresas constructoras y concentró, en términos cuantitativos, la mayor escala de obras, así como el mayor presupuesto.

Finalmente, en el año 2005 se anunció el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyA), que se incorporó como una suboperatoria de construcción y mejoramiento de viviendas, a implementarse específicamente en barrios populares del Conurbano Bonaerense y La Plata, orientado a intervenciones más integrales del hábitat: apertura de calles, mejoramiento, construcción de vivienda, procesos de esponjamiento y dotación de servicios e infraestructura. Luego, en el año 2009 se relanzó la línea dedicada a la urbanización de villas y asentamientos y alcanzó la jerarquía de programa, independizando su implementación, cupos y financiamiento del PFCV y el PFMV⁷. En este mismo acto, el Programa se irradió en términos formales a todo el territorio nacional (Resolución N°1012/2009). En paralelo, la implementación de los PF implicó también la intervención de actores privados, coprotagonistas de la ejecución de estos proyectos. Por un lado, el sector vinculado a la industria de la construcción, es decir, las grandes empresas constructoras y aquellas vinculadas a los rubros que producen insumos para la construcción (ello es: materias primas y productos de escasa elaboración como cemento, hierro, arena, etcétera). Por otro lado, los propietarios de tierra urbana o de tierra urbanizable, cuyos predios, ante el lanzamiento del programa, se vieron en creciente demanda, posibilitando el surgimiento de una lógica eminentemente especulativa (Del Río y Duarte 2012; Aramburu 2020).

En relación a este último punto, es preciso destacar la “omisión” de la cuestión del suelo en el diseño de los PF. Por un lado, el suelo urbano no fue contemplado entre

los componentes que financió el programa, ya que solo se enfocaban en financiar la “unidad física” a construir. Y, por otro lado, los respectivos convenios marco tampoco contemplaron lineamientos específicos acerca de qué tierras utilizar para la construcción de la vivienda nueva proyectada⁸, ni proporcionaban instrumentos que facilitaran su adquisición por parte de los gobiernos locales (Brikman, Najman, Aramburu y Di Virgilio 2019; Aramburu 2020).

3. Los Programas Federales en el Conurbano Bonaerense: arreglos institucionales para su implementación.

3.1. Ciclo 2004–2015: la particularidad del área en la implementación, los actores intervinientes y sus funciones

El organismo nacional encargado del diseño y financiamiento de la política federal de vivienda fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), a partir de su refundación en el 2003, y en particular la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas (SOP)⁹. El Gobierno Nacional concentró la función de asignar fondos y metas, delinear características básicas de la vivienda (dimensiones, prototipos), definir cupos por región y recibir, analizar y escoger los proyectos presentados por las jurisdicciones. Al tiempo que las jurisdicciones provinciales y municipales estuvieron encargadas de la proyección, del proceso de gestión del suelo, de la licitación de la obra y de su ejecución, así como de la construcción de la lista de destinatarios. Este protagonismo del nivel nacional dio la pauta para que parte de la bibliografía identificara un giro re-centralizador (Ostuni 2010; Rodríguez y Di Virgilio 2010; Rodríguez et al. 2007) en el retorno del Estado a la política habitacional (Varela y Fernández Wagner 2012). De este modo, la política de vivienda fue centralizada en su diseño pero descentralizada en su ejecución, con fuerte énfasis en los gobiernos locales (innovación heredada de las operatorias de segunda generación¹⁰ que le asignaron matices a las nuevas políticas de primera generación (Fernández Wagner 2007)). Este nuevo andamiaje institucional de la política habitacional generó repercusiones “horizontales” y “verticales” (Oszlak 1980) que analizaremos más adelante.

Los PF, a diferencia del modelo que los precedió (FONAVI), se consolidaron como una batería de políticas de gobierno, creados en el contexto específico de reactivación económica¹¹. En este marco, el gobierno nacional impulsó una transferencia significativa de recursos no reembolsables a las provincias, aunque lo hizo por fuera del circuito preestablecido por el Sistema Federal de Viviendas, generando una política de vivienda federal paralela¹², con expresión en una nueva “cristalización institucional” y garantizándose –así– el control de su implementación (Ostuni 2010; del Río 2012). Este nuevo esquema no tuvo legislación que respalde la política, ni que establezca los mecanismos para su

financiamiento, el volumen o el origen de sus recursos. De este modo, ante los cambios de contexto político y el cambio de gobierno, tampoco requirió de una mayoría en el Poder Legislativo para modificarlo y/o reducir su presupuesto.

La implementación fue desarrollada a partir de la celebración de una serie de convenios marco y convenios particulares. De los primeros se desprendían los lineamientos generales referidos y los convenios de carácter particular imprimían el acuerdo individual “obra por obra” con cada una de las jurisdicciones. En estos últimos participaba la Nación y el municipio involucrado y/o la Provincia de Buenos Aires (según fuese PF-Municipio o PF-Instituto de la Vivienda de Buenos Aires -IVBA-). Allí se definía la dimensión del financiamiento, para qué, a dónde se destinaba el recurso y quiénes estaban encargados de su ejecución.

En el Conurbano Bonaerense el programa con mayor escala de financiamiento fue el PFCV, que a la vez tuvo al menos dos esquemas de implementación para la construcción de viviendas. Por un lado, aquella modalidad que involucró en la ejecución de obra al IVBA, en el cual la relación principal estaba entre la Nación y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, aquella modalidad conocida como PFCV-Municipios, donde fueron los gobiernos locales aquellos encargados de la proyección, la licitación, la negociación, el contrato y la ejecución de la obra. En esta última modalidad el vínculo primordial de negociación fue directo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales. Al igual que en el PFUVyA¹³ que, después del PFCV, también tuvo una gran escala de financiamiento, por sobre el PFMV y el PFEH.

De este modo, la nueva distribución de tareas y flujos de fondos, trajo nuevas relaciones políticas e institucionales entre los niveles del Estado (repercusiones horizontales y verticales en términos de Oszlak, 1980) y también nuevas tensiones entre los actores estatales. En esta línea, nos acercamos a la lectura crítica que realizan los entrevistados del IVBA de sus funciones en el marco de la implementación. Una de las técnicas entrevistada describía:

La Provincia en general es la que da la aptitud y la factibilidad de los proyectos, se les pide el hidráulico, la ubicación, el dominio, la normativa, y hasta que no están los papeles no sale, eso se evitó todo para decir “empezá ya a construir las viviendas, te doy la plata y empezá”, porque tenía un criterio de generación de mano de obra [...] (Técnica IVBA, Junio 2017, en Aramburu 2020).

En este sentido, en relación a los acuerdos particulares de la línea PF-Municipios, relataba:

-“La Provincia fue en ese acuerdo directamente un convidado de piedra, ni siquiera podía decir “ahí no la pongas porque el arroyo te va a pasar por arriba”...

-¿No tenía lugar para eso? ...

-No, para que te des una idea, los convenios se firmaban de manera tripartita, pero la Provincia no opinaba, es más hay convenios que firmaba la Provincia donde no hay cláusula de transferencia y para que se regularice acá y se inicie el recupero la tierra tiene que ser transferida al Instituto, inicialmente eso no estaba

(Técnica IVBA, Junio 2017, en Aramburu 2020).

Por otra parte, una de las supervisoras de obra del IVBA, encargada de visitar y auditar el avance de obra, refería:

Nosotros vamos pidiendo los papeles, porque después pasan cosas que no están buenas, te quedan viviendas sociales construidas dentro del terreno de un privado, o bajo la cota y el arroyo les pasa por arriba, nosotros lo intentamos prever pero no somos los que pusimos el gancho ahí -en referencia a los proyectos con convenios particulares entre la Nación y los gobiernos municipales-

(Supervisora de obra, IVBA, julio 2017, en Aramburu 2020).

Finalmente, una de las funcionarias entrevistadas encargada del PFUVyA en el IVBA, indica: *“hay algo que tengo que aclarar, hasta el 2015 los proyectos Nación-Municipio son los que se priorizan y no vienen para ser aprobados acá, en verdad. Nos dan una copia del proyecto, pero no hay responsabilidad provincial en el convenio aprobado”*. En este sentido, si las viviendas estaban ubicadas en terrenos desfavorables, o si los predios no tenían el dominio resuelto, no era responsabilidad del IVBA. Aunque ello debería ser resuelto antes de avanzar con el recupero de fondos y el proceso de escrituración. Ambas eran tareas que seguía reteniendo formalmente la Provincia.

Por otro lado, indirectamente, al abrir espacio para la implementación municipal, los convenios Nación-Municipio viabilizaron el acceso a nuevos recursos desde los gobiernos locales, pero al mismo tiempo los situaron frente a nuevos desafíos. Quizás el desafío más complejo, o inicialmente complejo, fue proveerse de suelo urbano para proponer proyectos y comenzar las obras. En este sentido, la dificultad era múltiple debido a que:

1) los municipios tenían, en general, escasa experiencia técnica en política de gestión de suelo (del Río y Duarte 2012); 2) existía una escasez relativa de lotes y predios amanzanados disponibles y aptos para la construcción en el AMBA (Clichevsky 1999 en Ostuni 2007); 3) y, tal como refirió la técnica entrevistada, los programas estaban pensados para su inmediata implementación, lo que obligaba a los municipios y a la Provincia a contar con suelo disponible de inmediato, para no perder los cupos obtenidos (del Río y Duarte 2012)¹⁴.

Estas dificultades aplicaron a los gobiernos municipales y al Gobierno Provincial, y generaron un cuello de botella que paralizó en un inicio la ejecución del PF. En pos de abordar esta dificultad, podemos observar dos “adaptaciones” que se hicieron en la implementación de los PF. Por un lado, el Estado Provincial diseñó la modalidad “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU) a comienzos del 2005, que fue aplicada a la línea PFCV-IVBA. Este esquema apuntaba a que las empresas constructoras presentaran proyectos integrales en los que estuviera incluido, además del proyecto de construcción de viviendas, el suelo donde se edificaría y el proyecto urbano para el barrio. Por su parte, para financiar el suelo el IVBA aportaba hasta el 11% del precio de la vivienda, cuya construcción al igual que en el resto de las modalidades costaba el Estado Nacional. De esta forma, el IVBA se podía desligar de la gestión de suelo urbano, depositando esta decisión en el sector privado.

Del Río y Duarte (2012) observaron la participación que tuvo la modalidad TPU en las viviendas construidas y la superficie adquirida; encontrando que al 2009 se habían construido a partir de esta modalidad el 52,1% de las viviendas ejecutadas por el Federal y se había adquirido el 50,5% de la superficie de suelo. Los municipios con mayor grado de aplicación de esta modalidad se localizaban mayormente en la Segunda Corona (del Río y Duarte 2012), que se caracteriza por estar menos consolidada y tener menor grado de extensión de infraestructura y servicios (Clichevsky 2007), así como precios de suelo más bajos en términos relativos (Aramburu 2020). Entre ellos los municipios con mayor participación fueron José C. Paz, E. Varela y Moreno. Los proyectos ejecutados a partir del esquema TPU vía el Gobierno de la Provincia, tenían la característica opuesta a los PF vía municipios, y en estos casos eran los gobiernos locales los que no tenían acceso a los proyectos diseñados por las empresas privadas, ni, obviamente, a realizarle cambios u observaciones.

En paralelo, la generación del subprograma de urbanización al interior del PF en el año 2005 (luego PFUVyA) también permitió destrabar el cuello de botella generado por la escasez de suelo urbano en el Conurbano Bonaerense. Al estar diseñado para ejecutarse en villas y asentamientos, su implementación no requirió tierras baldías, sino que se enfocó en terrenos ya ocupados por sectores populares¹⁵, en barrios creados y auto-urbanizados (Bettatis 2012; del Río 2012). A diferencia de la modalidad “TPU”, que surge con la gestión provincial bonaerense, la línea para villas y asentamientos parece impulsarse desde las intendencias del Conurbano Bonaerense. En la visión de la Coordinadora del PFUVyA a nivel provincial:

Se decidió utilizar parte del cupo del PF creando el Programa de Urbanización de Villas y localizando este gran cúmulo de viviendas en el territorio que más lo necesita que es el Conurbano Bonaerense, y yo creo que para ello hubo presión de los municipios [...] porque veían que se les pasaba la posibilidad de conseguir ese cupo de viviendas del Federal, porque suelo libre no tenían. Entonces dijeron “ok, no en un terreno nuevo, el déficit que tengo lo tengo acá, en los barrios, lo necesito acá, organicémoslo” que tiene su asidero y tiene su lógica. Porque ahí hay familias que necesitaban una vivienda, lo que no tenía el municipio era un terreno libre, entonces yo creo que sí hubo mucha participación local para que salga... (Funcionaria IVBA, Coordinación PFUVyA, Julio 2017, en Aramburu 2020).

En tanto, esta competencia vinculada al nuevo rol de los gobiernos municipales, y que describe la funcionaria en la cita previa, para impulsar modificaciones en las modalidades del PF no parece ser una capacidad real para cualquier municipio del Gran Buenos Aires. En base a los entrevistados del nivel provincial, en la puesta en marcha e implementación del PF en el Gran Buenos Aires emergieron realidades heterogéneas, a partir de las cuales los gobiernos municipales exhibieron diferentes capacidades de ejecución. Los motivos que se ejemplifican son múltiples:

Hay municipios que habían avanzado mucho con anterioridad a los PF y que tenían criterios propios, por ejemplo Moreno había desarrollado el IDUAR¹⁶ que se tomaba de modelo, venía generando bancos de suelo, tenían también un análisis para decidir quienes debían ser los destinatarios, [...] había una ficha social que desarrollaban para conocer las familias que iban a estar involucradas. Otros como el caso de Morón, en la Villa Carlos Gardel, hacían una mesa de gestión que fue impresionante y ahí se implementó el Programa. [...] El Municipio de Avellaneda tenía hecho un Plan Urbano, y eso también lo hacía distinto, y de ahí la manera diferente en la que se implementó (Técnica IVBA, Septiembre 2017, en Aramburu 2020).

De este modo, en los casos mencionados por los entrevistados del nivel provincial, surgen casos de referencia municipal con una característica común: ante el arribo de los Programas Federales contaron con cierto diagnóstico social, urbano, y/o habitacional

-y en algunos casos también con cierto registro de las demandas o cuestiones problematizadas por las organizaciones sociales y los habitantes de los barrios de origen informal- y/o un esquema de organización interna y coordinación del equipo técnico, con la generación de cierto expertise burocrático entre los trabajadores. Y todas estas dimensiones cobraron protagonismo ante la llegada de los Programas Federales.

Más aún, si consideramos que por fuera de los porcentajes establecidos para el Conurbano Bonaerense la distribución de cupos y recursos entre las jurisdicciones no estaba estandarizada. Al respecto, únicamente el convenio marco del PFCV y del PFMV se acerca refiriendo tres indicadores: eficiencia¹⁷ en la utilización efectiva del recurso por parte de las jurisdicciones; características del déficit habitacional y niveles de desocupación de las jurisdicciones; y, cumplimiento de las metas de recuperación de las cuotas de las viviendas FONAVI. El procedimiento para combinar estos indicadores en la reasignación de cupos no estaba especificado. Y ello hizo que diversos autores refirieran a una mesa chica entre la Nación, las provincias y los municipios, donde las relaciones preexistentes y la capacidad de negociación de las distintas jurisdicciones entraron en juego para participar de ella y/o retener recursos. Al tiempo que otros autores pusieron énfasis en la capacidad diferencial de las jurisdicciones para presentar proyectos, recepcionar y ejecutar los cupos de soluciones habitacionales asignados (Bettatis 2012; Olejarczyk 2016; Varela y Fernández Wagner 2012)¹⁸.

3.2. Cambios y continuidades pos 2015: ¿qué implicancias tuvo el cambio de signo político en la gestión de los Programas Federales?

A partir del cambio de signo político y la asunción de la Alianza Cambiemos en el Gobierno Nacional y en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2015 se dieron un conjunto de “cristalizaciones institucionales” (Oszlak 1980) que tuvieron expresión en cambios institucionales, burocráticos, administrativos y de asignación de recursos en la política habitacional. Estos cambios estuvieron orientados por un modelo de apertura y liberalización económica, que implicaron un desplazamiento de la inversión en la economía real hacia la financiera (Barreto 2017; Fernández Wagner 2007).

En relación a los aspectos institucionales y administrativos de la política habitacional, el Poder Ejecutivo disolvió el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto 13/2015) y lo reemplazó por tres ministerios, el de Energía y Minería, el de Transporte y, las carteras que quedaron vacantes, se fusionaron con el Ministerio del Interior, que pasó a ser el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, el cual incluyó a la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV) de la que dependían los Programas Federales. Barreto (2017) resalta que este cambio en la organización administrativa dejó a la obra pública sin rango ministerial y, al emplazar la política habitacional en el organigrama del Ministerio del Interior, ubicó la política de hábitat y vivienda como una pieza de la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y sus jurisdicciones.

En relación a las líneas de política habitacional preexistente, mientras el FONAVI se mantuvo y continuó con un rol secundario o complementario en la generación de soluciones habitacionales y la tendencia al desfinanciamiento progresivo, los PF fueron reestructurados. Las diferentes líneas programáticas existentes (PFCV, PFMV, PFUVyA, PFEH) fueron unificados bajo el Plan Nacional de Vivienda (PNV) a partir de la Resolución 122-E/2017. En paralelo, se lanzó el Plan Nacional de Hábitat (PNH), encargado de la producción de obras de infraestructura urbana y aquello que denominaron “Núcleos de Innovación y Desarrollo de Oportunidades (NIDO)”¹⁹. Con la resolución referida ambos planes nacionales pasaron a estar bajo la órbita de la SDUyV mencionada.

La justificación de la modificación descrita fue “la existencia de actividades y funciones superpuestas” entre los programas existentes hasta el año 2015, “replicándose en cada programa actividades comunes a todos ellos” que habría “generado una dispersión de los esfuerzos administrativos y una ineficiente utilización de los recursos con el consiguiente atraso en la ejecución de las obras así como también una distribución territorial inequitativa de dichas obras” (MIOPyV, Resolución 122-E/2017). No obstante ello, el PNH también mostró un conjunto de tareas asignadas que se superponían con el PNV, tales como aquellas vinculadas a la obras de infraestructura y mejoramiento de barrios de origen informal, y procesos de regularización dominial, que eran objetivos del PNH y de la línea de urbanización de villas y asentamientos del PNV.

Sin embargo, a pesar de los cambios, el esquema de asignación del financiamiento para el PNV continuó siendo definido por fuera de una ley marco que regulase la asignación de recursos y el ajuste de los montos a financiar por unidad habitacional. Continuó, entonces, dependiendo para su designación de la partida presupuestaria asignada en cada ejercicio para el Ministerio. Tampoco quedó definida en la reglamentación de los programas la distribución de cupos de vivienda y recursos por jurisdicción y/o área del país. Es decir, tampoco se hicieron modificaciones para generar la equidad en la distribución territorial mencionada.

Por otra parte, se facultó por resolución a la Secretaría de Vivienda y Hábitat del Ministerio a dejar sin efecto todos los convenios particulares suscriptos en el marco del PFCV, PFUVyA, PFMV y PFEH (entre otros programas de producción de vivienda federales que no se implementaban en el Conurbano Bonaerense) que estuviesen paralizados con anterioridad a enero 2015. Entre este conjunto de proyectos “paralizados” que se dejó sin efecto no sólo se incluyó obras que no se hubiesen iniciado, sino también proyectos de obra y vivienda comenzadas y avanzadas, pero paralizadas por distintos motivos (Resolución 61/2016). En este sentido, vale referir que la resolución expresaba que recién “una vez efectuada la correspondiente baja de los convenios particulares referidos” se procedería a determinar “las causas de la paralización o el no inicio de las obras, a fin de adoptar las medidas que correspondieren, conforme la normativa aplicable en cada caso” (Resolución 61/2016)²⁰. Es llamativo que

este fuese el orden del accionar público, primero dar de baja el convenio y luego indagar el motivo de la paralización de las obras, y no a la inversa.

La paralización y desmantelamiento de los proyectos en marcha de los PF dio cuenta de la priorización que dio esta gestión a otras modalidades de política habitacional (de segunda y/o de tercera generación). La política habitacional se desplazó, por un lado, hacia un enfoque de focalización que, a partir de un mayor apoyo financiero de los organismos internacionales de crédito, buscó dar respuesta a las demandas de organizaciones políticas y sociales de base territorial que reclamaban alguna acción estatal frente al déficit habitacional²¹. Este es el caso del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), que fue el corolario de un relevamiento nacional de barrios populares llevado a cabo por un conjunto de organizaciones. Este proceso, generó las condiciones necesarias para consolidar en el Decreto N°358/2017 el Registro (Di Virgilio, Aramburu, Najman y Brikman 2019) y sentó las bases para la posterior sanción de la Ley n°27.453/18, que estableció el “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” de barrios populares²². Y, por otro lado, se incentivó el ingreso del sector financiero privado, cambiando el enfoque de la política habitacional, diversificando el tipo de beneficiario y el rol del Estado tanto en la producción de vivienda social, como en el otorgamiento de créditos para el acceso al suelo o a la vivienda (Barreto 2017; Granero Realini, Barreda, Bercovich 2019). Esto llevó a la reformulación de políticas preexistentes (tal como sucedió con el PROCREAR²³) y estimuló la financierización del acceso a la vivienda (a partir del surgimiento de créditos bancarizados UVA)²⁴.

4. ¿Qué se concretó de los Planes Federales?

4.1. Ciclo 2004–2015: Tipologías, ejecución y distribución de obras y soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense.

Los Programas Federales generaron un cambio vinculado a la dimensión y cobertura territorial de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense. Esta política superó en poco más que una década (2004–2015²⁵) la cantidad de vivienda social producida en él en los 30 años precedentes (Varela y Wagner 2012; Aramburu y Chiara 2016)²⁶. Ello estuvo vinculado con la dimensión de la política, pero también con una decisión de distribución territorial, ya que mientras el Conurbano Bonaerense había obtenido solo el 5% del total de las obras de vivienda social nueva asignada entre 1976 y 2003, en el marco de los Planes Federales el porcentaje escaló por encima del 30% de las obras de vivienda y mejoramiento asignadas a todo el país (Varela y Wagner 2012; del Río y Duarte 2012).

El cambio producido en la cobertura territorial de la política habitacional responde a dos modificaciones en la distribución de los recursos que se yuxtaponen en la Provincia de Buenos Aires. Por un lado, tal como distinguen Ostuni (2010) y del Río (2012), los

criterios que definieron el presupuesto de los PF fueron ajustados en base al déficit habitacional registrado en cada jurisdicción en el Censo 2001, dejando de reproducir la pauta de distribución de los fondos coparticipables y generando un desplazamiento en la distribución federal a favor de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires. Y, por el otro lado, al interior de la Provincia hubo un re direccionamiento de los recursos al Conurbano Bonaerense, que se contrapuso directamente con la década del noventa, en la cual el FONAVI había sido desafectado del Gran Buenos Aires y la política de vivienda se dirigió al interior de la Provincia (del Río 2012). Así, los partidos del Gran Buenos Aires pasaron a tener un lugar prioritario en la asignación de recursos, marcando un quiebre con el histórico rezago.

En relación al déficit habitacional que fue pauta de distribución, es preciso mencionar que el Gran Buenos Aires concentraba un gran porcentaje del déficit nacional. En él, el 19,2% de los hogares habitaban en viviendas de tipo deficitario según el Censo 2010 (valor que acumulaba solo cierta mejoría con el 22,5% del Censo 2001), entre ellos el 15,3% habitaban viviendas deficitarias recuperables²⁷ (frente al 16,7% del Censo 2001) y el 3,9% viviendas deficitarias irre recuperables (con una disminución del 5,8% del 2001). A ello se suma el 5,4% de los hogares que habitaban en situación de hacinamiento viviendas no deficitarios al Censo 2010 (valor más bajo que el 9,4% del Censo 2001). Esta heterogeneidad al interior del déficit habitacional, daba cuenta de requerimientos diferentes al momento de ejecutar la política pública, tanto de construcción de vivienda nueva, como de mejoramiento y/o ampliación del parque de viviendas existentes (Di Virgilio, Rodríguez y Mera 2016; Di Virgilio y Aramburu 2020). La implementación también diversificó las modalidades de intervención pública de la cuestión habitacional. Esto se dio tanto por la escala de las obras, como por la diversidad de las líneas programáticas ejecutadas (mejoramientos de unidades existentes, obras de vivienda nueva en localizaciones nuevas, obras de vivienda nueva en villas y asentamientos y soluciones habitacionales ejecutadas por cooperativas y con participación de organizaciones sociales).

A continuación, describimos la escala de obras puestas en ejecución entre 2004 y 2015, la tipología de las soluciones habitacionales, el grado de avance y el mapa de distribución en el Gran Buenos Aires²⁸.

Los Programas Federales de Vivienda pusieron en ejecución 54.041 viviendas nuevas y 24.662 mejoramientos entre el año 2004 y el año 2015²⁹ en el Conurbano Bonaerense. Entre las viviendas nuevas, 28.527 fueron ejecutadas a través del PFCV (en localizaciones también nuevas); 21.155 a partir del PFUVyA (principalmente en tierras que conforman villas y asentamientos o en su entorno) y 4.359 por medio del PFEH (en localizaciones nuevas, en posible articulación con terrenos que adquirieron o poseían previamente las organizaciones sociales). En cuanto a las obras de mejoramiento –que consistieron en la terminación, ampliación y refacción de la vivienda de grupos

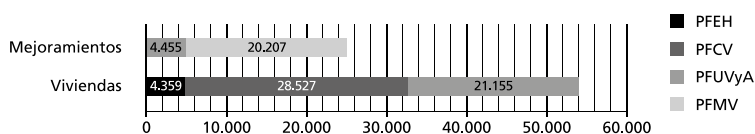
familiares- 20.207 fueron puestas en ejecución con el PFMV y 4.455 en el marco del PFUVyA. En menor medida, aparecen obras de infraestructura pública en el marco de la implementación del PFCV, del PFEH y PFUVyA. Estos programas, alcanzaron conjuntamente 317 obras de infraestructura en el Conurbano Bonaerense.

Cuadro 1. Soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense según tipología y línea programática, 2015.

Programa	Viviendas	Mejoramientos	Soluciones habitacionales
PFEH	8,1% (4359)	-	5,5% (4359)
PFCV	52,8% (28527)	-	36,2% (28527)
PFUVyA	39,1% (21155)	18,1% (4455)	32,5% (25610)
PFMV	-	81,9% (20207)	25,7% (20207)
Total	100% (54041)	100% (24662)	100% (78703)

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Gráfico 1. Soluciones habitacionales en el Conurbano Bonaerense según tipología y línea programática, 2015.



Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV

En la escala total de obras no todos los Programas tuvieron la misma participación (Cuadro 1 y Gráfico 1). Entre ellos, el PFEH presentó una mínima intervención sobre la escala total (5,5%), dato no menor dado que fue el único que incluyó explícitamente organizaciones sociales en su ejecución (Rodríguez, 2012).

A la vez, la contribución de las diversas modalidades, se fue transformando con el correr de la implementación de los Programas Federales en el ciclo mencionado (Cuadro 2). En este sentido, el PFEH disminuyó su intervención fuertemente con el correr de la década, pasando de participar de un 11,4% de las obras en un momento inicial, a un 2,7% en los últimos años. Así también, aunque en mucha menor medida, lo hizo el PFCV. La modalidad que sí ganó terreno y se mantuvo estable en todo el período de implementación de los Federales fue la línea de urbanización de villas y asentamientos (PFUVyA).

Cuadro 2. Viviendas nuevas por línea programática según período en el que fueron puestas en ejecución, Conurbano Bonaerense, 2015.

Programa	Viviendas nuevas ejecutadas		
	Período 2004-2009	Período 2010-2014	Total
PFEH (TyT)	11,4% (3.804)	2,7% (555)	4.359
PFCV	55,7% (18.551)	48,1% (9.976)	28.527
PFUVyA	32,9% (10.940)	49,2% (10.215)	21.155
Total	100% (33.295)	100% (20.749-9)	54.041

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015 y la reconstrucción de los datos de la SSDUyV 2009 recopilados en Cravino et. al. (2012).

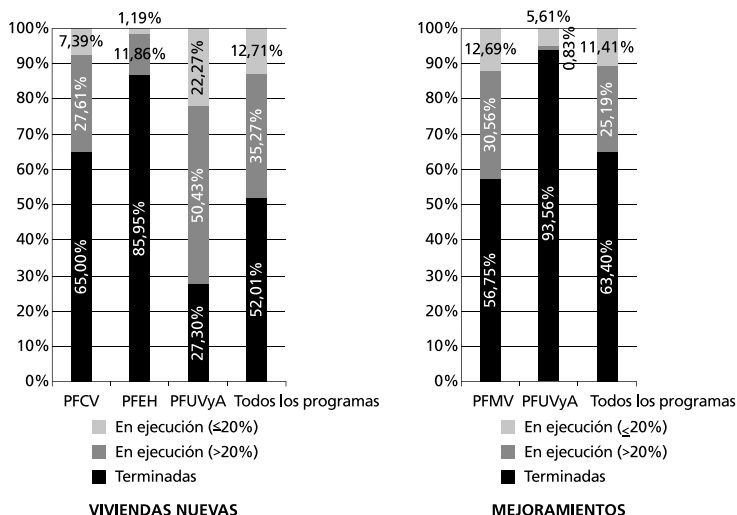
Otro elemento a tener en cuenta en la ejecución de los Planes es el porcentaje de terminación de las obras. En este sentido, del total de las viviendas nuevas iniciadas en el Conurbano Bonaerense entre 2004 y 2014 (54.041) sólo el 52% (28.109) de las obras se encontraban terminadas al 2015. Sin embargo, no todas las líneas programáticas tuvieron el mismo retardo. Mientras el PFEH tiene el 87% de las viviendas terminadas y el PFCV alcanzó el 65%, el PFUVyA se aleja, ya que solo consiguió terminar el 27% de las obras iniciadas y cierre este ciclo con 15.357 viviendas aun en obra. Los mejoramientos ejecutados a partir del PFUVyA sí tienen un alto grado de terminación (94%), aún más que aquellas iniciadas con el PFMV (Gráfico 2, Cuadro 3).

Cuadro 3. Viviendas y mejoramientos ejecutadas o en ejecución con los Programas Federales según línea programática por estado de avance de la obra (en absolutos), Conurbano Bonaerense, 2015.

Estado de Avance	Soluciones Habitacionales						
	Viviendas				Mejoramientos		
	PFCV	PFEH (TyT)	PFUVyA	Todos los programas	PFMV	PFUVyA	Todos los programas
En ejecución (obra con bajo grado de avance: ≤ 20%)	2.108	52	4.711	6.871	2.564	250	2.814
En ejecución (obra con avance medio: > 20%)	7.876	517	10.668	19.061	6.175	37	6.212
Terminadas	18.543	3.790	5.776	28.109	11.468	4.168	15.636
Total	28.527	4.359	21.155	54.041	20.207	4.455	24.662

Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015.

Gráfico 2. Viviendas y mejoramientos ejecutados o en ejecución con los Programas Federales según línea programática por estado de avance de la obra (en porcentaje), Conurbano Bonaerense, 2015.



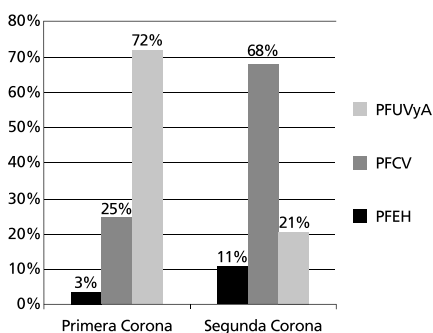
Fuente: Elaboración propia en Aramburu y Chiara (2016) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Es posible inferir que el rezago que expresó la construcción de viviendas a partir del PFUVyA se vinculó con la complejidad de las obras involucradas en los proyectos de urbanización. En este sentido, son procesos que contemplan más que la mera construcción de viviendas o la ejecución de mejoramientos, dado que suponen la generación de acuerdos y consensos colectivos, la liberación de tierras para obras de infraestructura y la construcción de vivienda nueva, procesos de esponjamiento, relocalizaciones, concreciones de traza urbana y ajustes a la normativa existente.

También se advierte heterogeneidad en la localización de las soluciones habitacionales entre 2004 y 2015 entre los municipios del Gran Buenos Aires. Si distinguimos entre ellos según su cercanía con la ciudad capital, observamos que mientras en la primera corona³⁰ los planes se implementaron mayoritariamente a través del PFUVyA (contienen el 72% de las obras), al contrario, en la segunda corona³¹ se priorizó el PFCV (68%). A la vez, el PFEH registra un porcentaje de implementación menor en la primera conurbación que en la segunda, donde se triplica (Cuadro 4 y Gráfico 3).

Cuadro 4 y Gráfico 3. Viviendas ejecutadas o en ejecución con los Programas Federales por línea programática y según localización en el Conurbano Bonaerense, 2015.

Tipología	Localización PF		Total
	Primera Corona	Segunda Corona	
PFCV	25% (4.754)	68% (23.773)	28.527
PFEH	3% (491)	11% (9.976)	4.359
PFUVyA	72% (13.723)	21% (7.432)	21.155
Total	18.968	35.073	54.041



Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) a partir de datos de la SSDUyV, 2015.

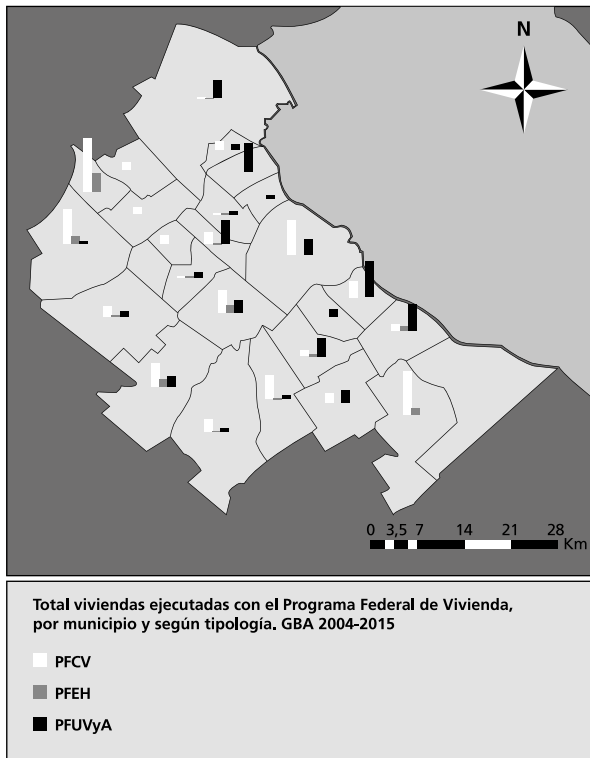
Paralelamente, estos datos pueden vincularse con el estudio hecho por del Río (2012), donde se observa que la implementación del PFCV vía la modalidad TPU se dio centralmente en los municipios de la segunda corona –entre ellos principalmente Florencio Varela, Moreno, Esteban Echeverría con única excepción de La Matanza que ocupa ambas coronas–.

De este modo, se observa que conforme nos alejamos de la ciudad central, la opción por proyectos que implementen la línea programática que prioriza la urbanización de villas o asentamientos disminuye. En efecto, es posible deducir que en la primera corona, ante la escasez de suelo urbano libre y los altos precios en los predios que los municipios centrales presentan (Baer 2012; Aramburu 2020), el PFUVyA haya permitido destrabar el cuello de botella; mientras, en el caso de la segunda corona, frente a la mayor disponibilidad de parcelas libres para la implementación de proyectos nuevos, los distintos niveles de gobierno parecieran haber dejado de lado la generación de alternativas de urbanización e intervención sobre el territorio habitado, para optar mayoritariamente por la construcción de viviendas nuevas³².

En este mismo sentido analítico, en el Mapa 1 se observa que en los municipios que se localizan en el corredor norte del Conurbano Bonaerense (Vicente López, San Isidro,

Tigre, San Fernando y en menor medida San Martín y Tres de Febrero) el comportamiento es similar que el descripto para la primera corona: es mínima la escala de obra de vivienda que presenta el PFCV y el PFEH. En ambas áreas –ya sea en el caso de los municipios de la primera corona o en aquellos del corredor norte– la ausencia de obras de vivienda enmarcadas en el PFCV o en el PFEH dialoga con las áreas más encarecidas en la dinámica del mercado del suelo (Aramburu 2020).

Mapa 1. Viviendas sociales ejecutadas a partir de los Programas Federales según línea programática y municipio donde se localizan, Gran Buenos Aires, 2004–2015.

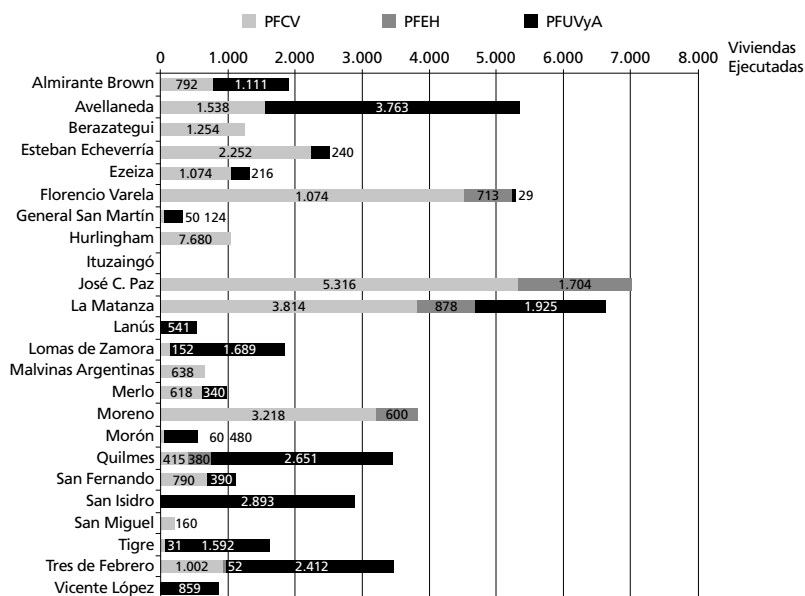


Fuente: Elaboración propia sobre datos reconstruidos en Aramburu (2020) en base al informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Una vez descriptas las dinámicas comunes, en el Gráfico 4 vemos los diversos escenarios que convivieron en el plano de ejecución de los Programas Federales en cada uno de los partidos del Conurbano Bonaerense. De este modo, mientras hubo municipios que pusieron en ejecución entre cinco mil y siete mil viviendas (José C. Paz, La Matanza, Avellaneda y Florencio Varela), hubo otros con mínima –o nula– escala de obra (Ituzaingó, San Miguel, General San Martín, Malvinas Argentinas, Morón). Sin que ello vaya en diálogo directo con

la orientación política partidaria de los municipios involucrados o la situación del déficit habitacional en cada municipio, y donde la explicación deba complejizarse también considerando necesariamente las dinámicas urbanas impuestas por la escasez de suelo urbano y los márgenes de acción que desarrolló cada uno de los gobiernos municipales.

Gráfico 4. Soluciones habitacionales ejecutadas con Planes Federales según tipo, línea programática y municipio donde se localiza. 2015, Conurbano Bonaerense.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe de ejecución de obras de la SSDUyV, 2015.

Para cerrar el análisis de esta etapa de ejecución es posible sintetizar algunas líneas. En primer lugar, con los Programas Federales se ejecutaron una gran escala de obras en el Conurbano Bonaerense, que superaron en poco más que una década la cantidad de vivienda social producida en el Gran Buenos Aires en los 30 años precedentes (Varela y Wagner 2012; Di Virgilio, Aramburu y Chiara 2016; Aramburu y Chiara 2016). Pero además ello se dio a partir de diversas modalidades de intervención habitacional: mejoramientos de vivienda individual y colectiva, vivienda nueva en predio nuevo, vivienda nueva en villas y asentamientos y/o vivienda gestionada por organizaciones sociales. Sin embargo, las diversas tipologías no tuvieron el mismo protagonismo sobre la ejecución total (por ejemplo, fue pequeño el porcentaje destinado a la gestión por parte de las organizaciones sociales). Ni tampoco todos los municipios tuvieron acceso a las mismas líneas programáticas o a la misma escala de cupos de vivienda, en ello se observó las

limitaciones de la dinámica urbana, los márgenes de acción desarrollados por los municipios y los acuerdos políticos. Y finalmente, tampoco todas las modalidades de intervención habitacional tuvieron los mismos tiempos de ejecución, ni, consecuentemente, los mismos niveles de terminación de obra al cerrar el ciclo político.

4.2. los Programas Federales tras el giro político de diciembre 2015: reconfiguración, paralización y limitado avance de obras.

Las modificaciones institucionales y burocrático-administrativas resueltas tras el cambio de gobierno nacional y provincial tuvieron efectos en el avance de la política habitacional y, también, en la terminación de las soluciones habitacionales que se encontraban en ejecución al 2015 mediante el PFV. Momento en el que había 25.932 viviendas en proceso de ejecución, sin terminar, que a la vez estaban mayormente concentradas en la línea programática orientada a villas y asentamientos. Es así que para analizar la ejecución de los Programas Federales de diciembre del 2015 en adelante es preciso considerar, no solo las obras nuevas, sino también el avance de las obras que habían quedado en ejecución en el ciclo político anterior.

Al adentrarnos en el estado de avance de los Programas Federales en el ciclo gobernado por la Alianza Cambiemos, vemos que en el Conurbano Bonaerense entre 2016 y 2017 son 18.744 las viviendas en obra vigentes y que estas integran, en su gran mayoría, proyectos de obras iniciados con anterioridad al cambio de gobierno³³. Del total de las viviendas sociales enmarcadas en los Programas Federales sólo 775³⁴ de las 18.744 fueron iniciadas entre diciembre del 2015 y diciembre del 2017, el resto son obras vigentes de la gestión anterior, dando cuenta de un corrimiento importante del Estado Nacional en relación a la construcción de unidades de vivienda en el Conurbano Bonaerense³⁵ (Cuadro 5).

Cuadro 5. Viviendas en obra del Programa Federal entre 2016-2017 según ciclo en que inicia la ejecución de cada proyecto de vivienda. Conurbano Bonaerense.

Viviendas iniciadas entre 2004 y 2015	17.969
Viviendas iniciadas entre 2016 y 2017	775
Total viviendas vigentes	18.744

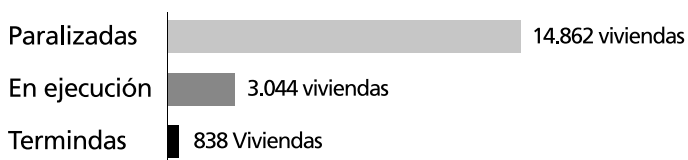
Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018.

A la vez, al interior de las 18.744 unidades de vivienda que estuvieron vigentes entre 2004 y 2017 inclusive, la gran mayoría (el 79,3%) de esas viviendas en obra estuvo paralizada

(14.862), el 16,2% en ejecución (3.044) y solo el 4,5% (838) fueron terminadas entre el 2016 y el 2017. Es decir, la gran mayoría de las obras vigentes en este ciclo transcurrieron en carácter de obras paralizadas como vemos en el Gráfico 5. Por lo que en el período que se abre en 2015, además de un corrimiento del Estado Nacional en la puesta en marcha de obras, lo que verificamos es una desaceleración de la capacidad de terminación de las mismas (más aún si consideramos que la etapa precedente tenía un promedio de terminación de 4685 unidades de vivienda cada dos años, muy superior a las 838).

Gráfico 5 y Cuadro 6. Viviendas en obra del Programa Plan Federal según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

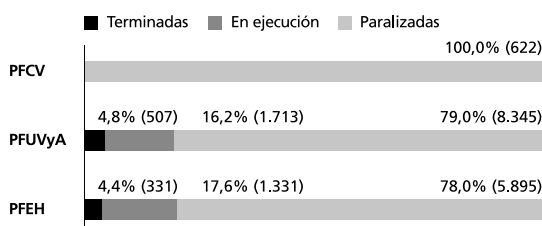
Viviendas en obra del Programa Federal según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense



Terminadas	838	4,5%
En ejecución	3.044	16,2%
Paralizadas	14.862	79,3%
Total	18.744	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

De este modo, además de las reducidas unidades iniciadas en esta bienal, otro eje que adquiere importancia para analizar el ciclo es la gran cantidad de obras de vivienda paralizadas (el 79,3% de las unidades). Y ello dialoga directamente con los cambios institucionales y burocrático-administrativos descriptos, ya que como se mencionó tras el cambio de gobierno y el cambio de dependencia ministerial, la primera medida que se tomó en relación a los Programas Federales fue dar de baja todas las obras en ejecución, para analizar cada proyecto antes de continuarlo o darle finalización. De este modo, lo que vemos al final del ejercicio 2017 es que una gran cantidad de vivienda, que en diciembre de 2015, ante el cambio de Gobierno, estaban en proceso de ejecución, pasaron a integrar un acervo de obras de viviendas paralizadas y que ese estado no cambió en los dos años de gestión para los cuales obtuvimos datos.

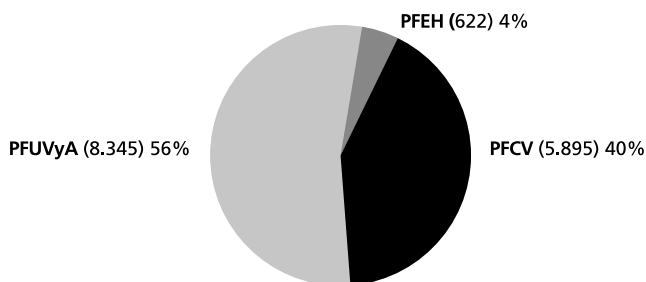
Gráfico 6 y Cuadro 7. Viviendas en obra del Programa Federal según tipología por estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

Estado de las obras de vivienda	PFCV	PFUVyA	PFEH	TOTAL
Terminadas	331	507	0	838
En ejecución	1.331	1.713	0	3.044
Paralizadas	5.895	8.345	622	14.862
Total	7.557	10.565	622	18.744

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

Y este último punto se complejiza al discriminar por tipo de programa, donde se observa que entre las obras paralizadas la gran mayoría fueron proyectos de vivienda enmarcados en procesos de urbanización de villas y asentamientos, que alcanzaron 8.345 viviendas, el 56% de las viviendas paralizadas (Gráfico 7). Si combinamos el análisis con el Gráfico 3 del apartado anterior, vemos que las obras pendientes en proceso de ejecución del PFUVyA eran en su mayoría proyectos avanzados al 2015, de lo que se puede deducir estructuras de obra inconclusas, en estado de abandono, colindantes o insertas en barrios que continúan poblándose y densificándose.

Gráfico 7 y Cuadro 8. Viviendas en obras paralizadas del Programa Federal según tipología en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.

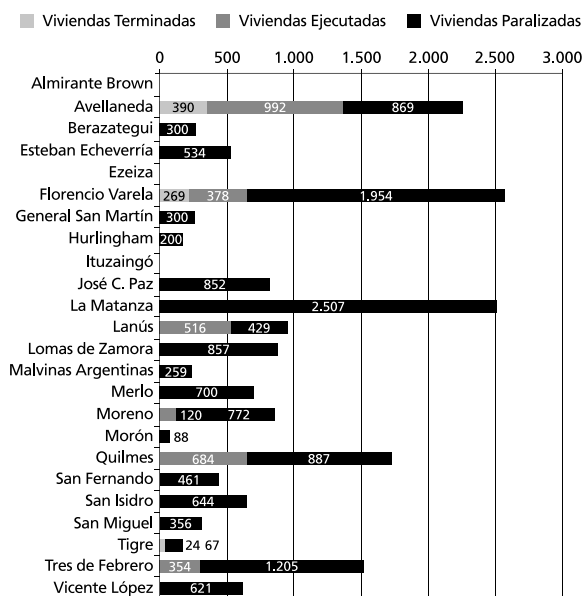


Viviendas en obra paralizadas	Tipología de Programa			Total de Viviendas
	PFCV	PFUVyA	PFEH	
Absoluto	5.895	8.345	622	14.862
Porcentaje	40%	56%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del IVBA y la DIO de la SV del MIOPyV, 2018.

Finalmente, en el Gráfico 8 observamos el panorama de ejecución diferenciando por municipio. A partir de él es posible referir y localizar diversos partidos del Conurbano Bonaerense con más de mil viviendas en obra paralizadas, tales como: La Matanza, Florencio Varela, Tres de Febrero. A los que le siguen Avellaneda, Quilmes y José. C. Paz con apenas menos de mil. Estos ejemplos, además de permitir localizar las viviendas, dan cuenta de que la paralización de las obras es un estado de situación común del ciclo estudiado, que comparten los diversos municipios que habían ejecutado, en mayor o menor medida, los Programas Federales hasta el 2015. Y que, de hecho, ello incluye municipios alineados en términos políticos con el Gobierno Nacional y Provincial (tales como Quilmes o Tres de Febrero).

Gráfico 8. Soluciones habitacionales ejecutadas con Planes Federales según estado de avance en 2016-2017. Conurbano Bonaerense.



Fuente: Elaboración propia a partir de la recopilación de datos del documento de “Auditorías del FO.NA. VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018.

5. Reflexiones finales

Este artículo tuvo por objetivo reflexionar sobre los impactos de los cambios de gestión de gobierno sobre la implementación de la política de vivienda con foco en el Conurbano Bonaerense durante un período de más de diez años. Específicamente se analizan los Planes Federales de Vivienda, para rastrear los vaivenes institucionales y cambios burocrático-administrativos acaecidos durante la ejecución de la política bajo distintas gestiones de gobierno (entre 2004-2015 -neodesarrollista- y 2015-2019 -neoliberal-) y el alcance de su ejecución en el territorio a partir de los efectos de estos cambios sobre la dimensión de lo producido y sus impactos territoriales.

Con este objetivo reconstruimos un andamiaje metodológico cualitativo en el que triangulamos datos aportados por fuentes primarias provenientes de entrevistas en profundidad a agentes públicos imbricados en la ejecución de los programas federales, notas de campo, y fuentes de información secundaria tales como convenios y reglamentos, informes de gestión y presupuestarios.

La hipótesis que atravesó al artículo es que cada gestión de gobierno imprimió, por acción u omisión, una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional con repercusiones de tipo institucional, en cambios burocrático-administrativos, en el entramado programático y en los resultados territoriales de lo producido (en términos de lo materializado y su distribución territorial).

Para ello se reconstruyó un marco teórico conceptual que recupera la historiología de la política habitacional (Fernández Wagner 2007; Yujnovsky 1984, entre otros) para explicar el origen y sentido de la tipología habitacional que imprime a los Programas Federales y se retoman conceptos propios de los estudios de la política pública (Oszlak 1980; Oszlak y O'Donnell 1981, entre otros) para reflexionar sobre los vaivenes de la organicidad del Estado en sus distintos niveles y sus formas de plasmar en sus burocracias-administraciones sus posiciones sobre la política habitacional.

A partir de esto verificamos que los Programas Federales, durante su primer ciclo de vida, son expresión de un giro re-centralizador de la política habitacional hacia el nivel nacional de gobierno, pero reasigna funciones de ejecución descentralizadas en los niveles provinciales y municipales y toma la dinámica de formulación y presentación de proyectos desde los gobiernos subnacionales (re-apropiándose de características propia de una segunda generación de políticas). Estas mutaciones del sistema de vivienda, que funcionan de manera paralela al Sistema Federal de Vivienda existente, son expresión de una primera “cristalización institucional” (Oszlak 1980) de la política habitacional, que tuvo por resultados un nuevo ministerio a escala nacional y una multiplicidad de repercusiones horizontales y verticales tanto dentro del IVBA como de los municipios.

En este primer ciclo vimos que los Programas Federales asignaron al Conurbano Bonaerense un protagonismo significativo en la asignación de cupos y financiamiento, generando un cambio en la distribución de la obra pública. A la vez, los Federales reintrodujeron en agenda un problema histórico de la política habitacional argentina, propia de las políticas de primera generación: desatendió la cuestión urbana más integral, incluyendo en ello la consideración del control del mercado de suelo. Y este punto, conjugado con la escala de asignación, generó un enorme desafío para los gobiernos locales -y en menor medida el gobierno de la Provincia- del área más densamente poblada del país. De esta realidad surgió una primera modificación burocrática-administrativa de peso en la política habitacional, la creación de la línea de urbanización de villas y asentamientos, que generó la posibilidad de saltar el cuello de botella inicial y le agregó una perspectiva urbana y habitacional distinta a la típica política “llave en mano”.

En esta última dimensión, vemos que los Programas Federales se diferencian de la política habitacional vivandista clásica, tanto introduciendo la línea programática vinculada a la ejecución vía organizaciones sociales, como generando la línea de urbanización de

villas y asentamientos. Sin embargo, el proceso de ejecución analizado deja ver ciertos puntos críticos. En relación a la línea destinada a la implementación con organizaciones sociales, vemos que los cupos de vivienda y financiamiento son mucho menores al resto de las líneas, y que su desarrollo disminuye con el correr del ciclo 2004-2015. Por otra parte, en relación a la línea enfocada en villas y asentamientos, vemos que su ejecución aumenta en este mismo ciclo pero que su proceso de ejecución avanza con tiempos más lentos, quedando un gran porcentaje de obras sin terminar al finalizar este ciclo político. Es posible reflexionar que estos tiempos, más dilatados, se vinculan tanto con los procesos mismos de urbanización, que requieren de censos, consensos, esponjamiento, obras de infraestructura –y todo ello tiene tiempos más lentos que la construcción de vivienda nueva en un predio nuevo–, como también con la dificultad de adaptar a una política que financia principalmente la construcción de vivienda y ajusta, según eficiencia y grado de avance de la obra, la bajada de financiamiento, las aprobaciones de avance de obras, las gestiones sociales, urbanas y dominiales.

En cuanto a la distribución territorial de los proyectos en este ciclo de la política, lo que verificamos es que la línea de urbanización de villas y asentamientos se concentra mayoritariamente en la primera corona del conurbano, mientras que el resto de los programas lo hacen en la segunda corona. Esto nos permite deducir que el programa orientado a villas y asentamientos logró destrabar un cuello de botella generado por la escasez de suelo y los altos precios de los predios en la primera corona, mientras que por la disponibilidad de suelo en la segunda corona, allí se priorizó la implementación de proyectos de construcción de viviendas nuevas.

A partir del ciclo 2015-2019, con la asunción de la Alianza Cambiemos en el gobierno nacional y provincial, lo que verificamos es una nueva “cristalización institucional” (Oszlak 1980) expresión de una renovada interpretación de la política habitacional orientada por un modelo de apertura y liberalización económica, que implicó un desplazamiento de una política productora de vivienda hacia el desarrollo de una política orientada a la focalización para los sectores más vulnerables y hacia una de financiamiento de la vivienda sostenida en la capacidad de pago del “cliente”, para aquellos sectores con cierta capacidad de pago. Esto generó reacomodamientos institucionales de peso y generó repercusiones tanto horizontales como verticales en todos los niveles estatales, y también en el alcance de la intervención.

Los Programas Federales de Vivienda fueron objeto de una reingeniería institucional a partir de un desguace del antiguo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en otros 3 ministerios; todas las líneas programáticas existentes (PFCV, PFMV, PFUVyA, PFEH) fueron unificados bajo el Plan Nacional de Vivienda; y se redujeron significativamente los presupuestos con impacto directo en la capacidad de sostenimiento de los proyectos a escala de los gobiernos provinciales y municipales.

Así, la política habitacional de producción masiva de vivienda social ingresó a una fase de congelamiento e incluso de paralización y de desmantelamiento de todas las obras en curso, consolidando un acervo significativo de obras de viviendas paralizadas, entre las cuales tienen un peso significativo proyectos de vivienda enmarcados en procesos de urbanización de villas y asentamientos. Inclusive, el análisis territorializado de las obras paralizadas muestra que este congelamiento es un estado de situación común de este ciclo, ya que no hay diferenciaciones entre niveles de avance ni excepciones hacia municipios alineados en términos políticos con el gobierno de turno.

En suma, concluimos del análisis que cada gestión de gobierno imprimió una determinada direccionalidad a la implementación de la política habitacional y, a partir de allí, los reacomodamientos burocráticos e institucionales que hicieron falta para ello, perdiendo de vista –a veces– sus repercusiones en términos de acceso a un hábitat digno para los sectores populares.

¹ Vale aclarar, que durante el mismo período de análisis se concretaron otras modalidades de intervención de la política habitacional en el AMBA; por ejemplo, el PROMEBA, una línea programática de tomo peso y escala en el Conurbano Bonaerense, orientado a obras de mejoramiento de barrios populares.

² El ciclo 2004-2015 de la política habitacional tuvo al frente del gobierno nacional a Néstor Kirchner (entre 2003-2007) y a Cristina Fernández de Kirchner (entre 2007-2011 y 2011-2015). Durante el ejercicio de estas presidencias, la política social (incluida la de vivienda) se ancló en un modelo de desarrollo neodesarrollista, en donde se re-aggiornaron las bases creadas por el neoliberalismo (la transnacionalización del proceso de acumulación), pero en convivencia con un Estado fuertemente presente a través de políticas sociales compensatorias (Zapata, 2020).

³ El ciclo 2015-2019 tuvo al frente del gobierno nacional a Mauricio Macri, quien re-estableció los postulados del neoliberalismo a partir de un fuerte proceso de retirada del Estado en la satisfacción de derechos de base y re-mercantilización de la política social (incluida la vivienda).

⁴ Proyecto UBACyT CS2020-345 (2020-2023): "Territorios urbanos en transformación: políticas públicas de hábitat e infraestructura y dinámicas del habitar en el AMBA (2010-2020)".

⁵ Fueron múltiples los actores sociales que apuntaron a la cuestión habitacional en la poscrisis, entre ellos: la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, la Central de Trabajadores Argentinos, redes de Organizaciones No Gubernamentales, sectores de la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Aun siendo disímiles, estos actores coincidieron en la mesa de diálogo en torno a la ley de Presupuesto 2003, demandando el fortalecimiento de los programas enfocados en la emergencia habitacional y la finalización de las viviendas que el Fondo Nacional de Viviendas tenía en ejecución (Rodríguez, 2012).

⁶ Coloquialmente llamado "Techo y Trabajo", que luego cambió su nombre a "Programa Federal de Integración Socio Comunitaria".

⁷ El Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos tuvo también adaptaciones vinculadas a las prioridades de los territorios donde se implementó. En este sentido, tras la Causa Mendoza y a fin de dar cumplimiento a las solicitudes hechas por el Juzgado Federal, se destinó una fracción de la línea programática a la relocalización de las familias que habitan el camino de la rivera o "sirga" y el resto de los asentamientos del área del borde del Riachuelo y a la urbanización de las villas y asentamientos precarios en alto riesgo ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo. Ello incluyó jurisdicciones específicas como los municipios de Lanús, Lomas de Zamora, Avellaneda, Marcos Paz, Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown y la Matanza, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸ A excepción del Convenio Marco del PFUVyA, que emitía una aclaración en torno a la situación dominial de los predios: "la situación dominial de los terrenos debe estar resuelta o debe garantizarse su regularización antes de concluir las obras" (Convenio Marco, 2005).

⁹ Con la refundación del MPFIPyS en el 2003 los programas habitacionales que lo precedían, y se encontraban bajo la órbita de otras reparticiones, fueron unificados en dicho Ministerio (Decreto 27/2003). Siguiendo a del Río (2010), el encauce de la política habitacional en la SOP expresa la concepción vinculada a la promoción de la obra y a la reactivación económica. El autor toma a Rodolfo (2007 en del Río, 2012) y describe la "matriz productivista" que sustenta el diseño de la política habitacional federal. La elección, en contexto de poscrisis económica, se basa en que la construcción de vivienda es un elemento que aporta a elevar rápidamente y mantener los niveles de actividad y empleo, hasta tanto se consiga reactivar el resto de los sectores. Además, la producción de vivienda puede distribuirse territorialmente, a diferencia de otro tipo de rubros dentro de la obra pública, y generar empleos directos e indirectos, con rápido impacto. Este esquema, tal como resalta el autor, estuvo directamente vinculado con la coyuntura socioeconómica, pero determinó rasgos que adquirieron continuidad y trascendieron al momento histórico (Rodolfo, 2007 en del Río, 2012; del Río, 2012).

¹⁰ Estas operatorias de segunda generación mostraron la enorme capacidad de gestión de los niveles locales de gobierno -que vale aclarar que no siempre fueron acompañadas de recursos- y dieron cuenta de lo virtuoso de la territorialización de la política.

¹¹ Tras la salida de la convertibilidad, y en un contexto de balanza comercial positiva, ante el ingreso de nuevos recursos como las retenciones a la exportación y la disminución de los egresos vinculados al endeudamiento externo.

¹² En paralelo, dado que se continuó ejecutando el FONAVI, tanto para el recupero de obras pasadas como para nuevas obras, que en la Provincia de Buenos Aires se concentraron por fuera del Conurbano Bonaerense.

¹³ El PFUVyA podría ser comprendido como un tercer esquema de implementación inicial del PFCV, ya que se lanza como un subprograma del mismo. Sin embargo, en este trabajo optamos por considerarlo como una línea programática específica dado que propone un conjunto de tareas diferentes, tiene un reglamento particular y plantea un vínculo diferente entre la Nación, la Provincia y los municipios. Además, al 2015 el PFUVyA llevaba muchos años jerarquizado e implementado como programa independiente del PFCV.

¹⁴ Según el Convenio Marco firmado entre el Estado y las provincias, las jurisdicciones tenían un plazo máximo de seis meses para comenzar la ejecución de los cupos asignados ya que, pasado ese plazo, los recursos iban a ser reasignados a otras provincias.

¹⁵ En términos burocráticos-administrativos, la reglamentación de este Programa solo requería para ser implementado que el suelo escogido contase con un proceso de regularización iniciado, o pasible de serlo, quitando la presión inmediata sobre predios libres.

¹⁶ Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), organismo descentralizado, Municipalidad de Moreno.

¹⁷ Al respecto, Ostuni (2010) señala que la “eficiencia” es un criterio de evaluación del gasto que se extiende como principio rector desde la década del noventa, distinguiendo de esta forma los Programas Federales –aunque él refiere específicamente al PFCV– de los programas tradiciones de construcción de vivienda.

¹⁸ En relación a la implementación y la distribución de recursos en el Conurbano Bonaerense, Cravino (2010) señala que ello tuvo “relación directa con la capacidad de negociación de cada municipio con el Gobierno nacional para firmar convenios de implementación de los diferentes programas. La mayoría de los gobiernos municipales [eran] del mismo color político que el Gobierno Nacional (Partido Justicialista), sin embargo, tanto las distintas facciones del partido gobernante como las alianzas de aquellos que no [eran] justicialistas [fueron] centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos” (Cravino, 2010: 23).

¹⁹ Además de las obras de infraestructura urbana el PNH incluyó financiamiento e impulsó la construcción de NIDOs, espacios y edificios de equipamiento comunitario que tendrían como objetivo promover la integración en barrios vulnerables. El NIDO debía incluir el diseño comunitario del espacio y la propuesta que considerara las necesidades y los intereses de cada barrio.

²⁰ Estas obras de vivienda nueva paralizadas recién fueron reactivadas en abril de 2021 a partir de la creación del Programa “Reconstruir”, el cual, mediante una inversión de \$110 mil millones de pesos se propuso reactivar las obras de todo el país paralizadas durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri.

²¹ Es importante resaltar, que ya en 2012, las organizaciones de base del Conurbano Bonaerense, a partir de nutridos procesos de organización, discusión e incidencia sobre el legislativo provincial, lograron la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449), que promueve, como antecedente de lo que luego será el RENABAP, el primer Registro Único Provincial de Villas y Asentamientos (el cual develó 1.585 villas y asentamientos precarios en un total de 83 partidos entre 2014/2015). Además, esta norma provee herramientas y mecanismos a los distintos niveles del Estado (provincial y municipal) para fortalecer su capacidad de desarrollar políticas orientadas a la provisión de hábitat digno y derecho a la ciudad. Los instrumentos se vinculan específicamente con la creación de suelo urbano, la intervención en los procesos de integración socio-urbana de las villas y asentamientos, el fomento de operativas de microcrédito para mejoramiento de viviendas y la dotación de infraestructuras y equipamientos.

²² En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires la nueva legislación nacional tuvo su impacto en la configuración burocrática. Con la resolución 201/2018 se creó un Plan de Integración Sociourbana de Villas y Asentamientos (PISU) en la Provincia encargada de abordar el proceso de urbanización de los 6 barrios populares principales (en tamaño) del Conurbano Bonaerense. Con ello, el Plan impulsó la creación de una nueva unidad de gestión encargada de la urbanización, con dependencia directa del Gabinete Provincial, implicando un corrimiento del organismo público con mayor experiencia técnica en política habitacional a nivel provincial: el Instituto de Vivienda e inaugurando un nuevo ciclo de la gestión de barrios informales en la Provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que el financiamiento era, en parte, provisto por organismos internacionales de crédito (Banco Mundial y BID) y por fondos bonaerenses (Autora 1, 2019).

²³ En el caso del PROCREAR, en 2016 se relanzó el programa con el mismo nombre, pero con importantes modificaciones en sus lógicas de financiamiento: los fondos no eran ya de la ANSES, ingresó la banca privada a ofrecer los créditos para acceder al programa (Cosacov y Segura, 2019) y se modifica el sistema de indexación del programa.

²⁴ Sobre el nuevo perfil que asume la política de vivienda post-2015 se trabajará en próximos trabajos ya que merece profundización.

²⁵ El PFEH ya existía en el 2003, pero se opta por el 2004 considerando el inicio de su ejecución, el lanzamiento del resto de programas englobados como Programas Federales y la unificación bajo esta batería de programas.

²⁶ Según la SSDUyV, entre el 2004 y el 2014 el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos y el Programa Federal de Emergencia Habitacional, pusieron en ejecución obras por 54.041 viviendas (Di Virgilio et al., 2016: 169-171), mientras entre 1976 y 2003 se construyeron 39.856 viviendas en el AMBA mediante obra pública (en base a la reconstrucción realizada por Varela y Fernández Wagner (2012)).

²⁷ Incluyendo entre las viviendas recuperables las viviendas que el Indec reconoce como viviendas de tipo b, las piezas de inquilinato u hoteles familiares. Esta categoría agrupa viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad son pasibles de ser recuperadas o intervenidas con políticas públicas. Esta categoría se diferencia de las viviendas irrecuperables, entre las que encontramos los ranchos, las casillas, los locales no construidos para la vivienda y las viviendas móviles.

²⁸ Para ello, tomamos como fuente el estado de avance informado por la SSDUyV del MPFIPyS al 2015, que incluye las soluciones habitacionales finalizadas y puestas en ejecución hasta el 31 de diciembre de 2014. No tuvimos acceso al informe 2016, correspondiente al ejercicio hasta diciembre de 2015, aunque él mismo hubiese sido la fuente más atinada para el análisis.

²⁹ Las obras que se presentan son aquellas “puestas en ejecución”, luego con el correr del apartado se diferencia entre las obras “terminadas” y aquellas que estaban aún en ejecución al terminar el ciclo.

³⁰ Tal como referimos inicialmente, la primera corona se compone por Avellaneda, San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. En términos operacionales se distribuyen los valores del municipio de La Matanza, cuyo territorio comparten ambas Coronas, de este modo el 50% de las soluciones habitacionales allí construidas se le asignan a la primera corona, y el otro 50% se le asignan a la segunda corona.

³¹ La segunda corona está integrada por los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencia Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre.

³² Esta distinción, puede ser puesta en diálogo con las características socio-territoriales de ambas conurbaciones. Mientras la Primer Corona posee una marcada antigüedad en su trama y un alto grado de consolidación física; la Segunda es de urbanización más reciente, con un marcado déficit de infraestructura, en ella se concentra el mayor crecimiento poblacional de las últimas décadas, así como la población de menores recursos (Clichevsky, 2007).

³³ Los datos trabajados de aquí en adelante son resultado de nuestra recopilación de anexos y procesamiento de datos del documento de “Auditorías del FO.NA.VI y Programas Federales de Vivienda” del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) y la Dirección de Inspección de Obras (DIO) de la Secretaría de Vivienda (SV) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), 2018. Este, contiene los datos del ejercicio 2016 y 2017. No nos fue posible acceder a la Auditoría 2020, referente a los ejercicios 2018 y 2019, aunque el procesamiento de ambas hubiese sido lo más exhaustivo.

³⁴ 120 viviendas en Moreno, 157 en Lanús, 254 en Avellaneda y el resto en Almirante Brown.

³⁵ Aun considerando el corto tiempo transcurrido entre diciembre 2015 y diciembre 2017, en el ciclo que comprendió 2004 a 2015 el ritmo de implementación de la política ponía en ejecución un promedio de 9007 viviendas cada dos años, que supera con creces las 775 de éste.

Referencias bibliográficas

Aramburu, F. (2020) “Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015)”. Tesis para optar por el título de magister. Los Polvorines: UNGS.

Aramburu, F. y Chiara, C. (2016) “Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires”. Documento presentado en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Disponible en *Memoria Académica UNLP* <https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&e=eventos&d=Jev9056> el 20 de diciembre 2021.

Baer, L. (2012) “Mercados de Suelo y producción de Vivienda en Buenos Aires y su Área Metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 16: 43-58.

Barreto, M. Á. (2008) “Análisis comparativo de supuestos de la política habitacional argentina de la reforma del estado destinada a los afectados por la pobreza. Área Digital 8:1-16.

Barreto, M. Á. (2012) “Cambios y continuidades en la política habitacional argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y urbanismo* 5(9):12-30.

Barreto, M. Á. (2017) “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina: mirada comparada con períodos recientes”. *Revista Pensum*. Vol 3., 73-91.

Bettatis, C. (2012) De villa a “barrio”. La reurbanización de villas y asentamientos. In **M. C. Cravino** (ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: CICCUS-UNG.

Biglia, Marisa, Marsili, Inés, & Vallina, Liliana (2008) *Metodología de intervención del Área Social del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) - Plan Federal de Vivienda, Programa Construcción de Vivienda, operatoria llave en mano*. Buenos Aires: FADU-UBA

Brikman, M., Najman, M., Aramburu, F. y Di Virgilio, M. (2019) “El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires”. *Revista de Urbanismo* 40: 1-20.

Clichevsky, N. (2007) “La tierra vacante “revisitada“. elementos explicativos y potencialidades de utilización”. *Cuaderno Urbano* 6, 195-220.

Cravino, M. C. (2010) Percepciones de los nuevos espacios urbanos en Buenos Aires. Un análisis del Plan Federal de Viviendas desde la perspectiva de los receptores. *Dearq, Revista de Arquitectura* 6, 20-31.

Cravino, M. C., Arenaza, S., Bettatis, C., Pablo, J., Río, D., Duarte, J. I., Ostuni, F. (2012) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Los Polvorines: UNGS.

Cuenya, B. (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En B.

Cuenya, & A., Falú. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA/CBC.

Del Río, J. P. (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis para optar por el título de doctor. La Plata: UNLP. Disponible en *Memoria Académica UNLP* <https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte464> el 20 de diciembre 2021.

Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2012) “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional”. In M. C. Cravino (ed.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA*. Los Polvorines: UNGS - Ciccus.: 49-102.

Del Río, J. P.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014) “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* 11, 76-86.

Di Virgilio, M. M. (2017) “Housing policy in Argentina: Reflections on a decade of progressive social policy”. *International Journal of Housing Policy* 17 (2), 1-12.

Di Virgilio, M. M., & Aramburu, F. (2020) “La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 13., 1-21.

Di Virgilio M. M., Aramburu, F. & Chiara C. (2016) “Los Planes Federales de Vivienda en el Conurbano Bonaerense. Un derrotero por los barrios del Municipio de Avellaneda”. En M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (eds.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 165-206).

Di Virgilio M. M., Aramburu F., Brikman D. y Najman, M. (2019) “Nuevas políticas de integración urbana: rupturas y continuidades entre el Kirchnerismo y los gobiernos PRO (2015-2019)”. En Florencia Rehermann et al., eds. *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*. Montevideo: UDELAR: 202-223.

Di Virgilio, M., Rodríguez, M. C., & Mera, G. (2016) “La vivienda un problema persistente: las condiciones habitacionales en el área metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010”. *Revista CIS* 13(20): 21-48.

Fernández Wagner R. (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-. *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília: Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão.: 1-28.

Granero, G., Barreda M. P. y Bercovich, F. (2019) “La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda”. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Trabajo 181:1-52.

O'Donnell, G., & Oszlak O. (1981) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Buenos Aires: CEDES-CLACSO.

Olejarczyk, R. (2016) Tiempos y lugares en la política pública de construcción de viviendas sociales. Tesis para optar por el título de doctora. Buenos Aires: FSOC-UBA.

Ostuni, F. (2007) “‘Del FONAVI al ‘Federal’: Transformaciones Socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional”. En Centro de Documentación en Políticas Sociales (GCBA), Documento de Trabajo n°38, 1-32.

Ostuni, F. (2010) “Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 3(5), 12-33.

Oszlak, O. (1980) “Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias”. *Revista de Administración Pública INAP*, N° Especial 1980: “25° aniversario”, 205-232.

Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. M. (2010) “Caleidoscopio de las políticas urbanas. Un rompecabezas para armar”. In M. M. Di Virgilio (ed.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros:17-50.

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., & Morales, B. (2007) Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL.

Rodríguez, M. C. (2012) La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. In J. Erazo Espinosa (Ed.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito: Flacso Ecuador.: 119-144.

Rodulfo, M. B., & Boselli, T. (2015) “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”. *Vivienda y Ciudad* 2:30-41.

Segura, R. y Cosacov, N. (2019) “Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr.”. *Ciencia, Tecnología y Política*. 2: 1-12.

Sautú, R. (1999). *El método biográfico*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Sepúlveda Ocampo, R., Fernández Wagner, R., Caquimbo Salazar, S. & Echeverría A. (2006) Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina. San José de Costa Rica: Edit. Centro Cooperativo Sueco.

Varela, O., & Fernández Wagner, R. (2012) “El retorno del Estado. Los Programas Federales de Vivienda en el AMBA”. In M. C. Cravino (ed.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS.: 15-48.

Yujnovsky, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1995-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, M.C. (2010) “El papel de niveles subnacionales de gobierno en un contexto re-centralizador de la política habitacional”. En Rodríguez, M.Á. y Gutiérrez, N.S.N. (comps.): *Expresiones de la apropiación espacial en las ciudades latinoamericanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de Guerrero: 128-143.

Zapata M.C. (2018) “Impactos segregatorios de la política habitacional ‘llave en mano’ de la Ciudad de Buenos Aires. Una lectura en clave participativa”. *riURB, Revista Iberoamericana de Urbanismo* 14(9), 105-123.

Zapata, M.C. (2020) “Huellas de la reestructuración capitalista. Un análisis de la transformación urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Estudios demográficos y urbanos* 35(3), 663-694.

Cómo citar este artículo:

Aramburu, Florencia y María Cecilia Zapata (2022) “Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 361-398

La estatización de los ferrocarriles durante el primer gobierno peronista: regulación del mercado y redistribución de ingresos

Railroad system nationalization during the first Peronista government: market regulation and income redistribution.

Jonás Chaia De Bellis

Doctor en Ciencias Sociales, UBA
Investigador del Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el área de economía política comparada.
jonas.heliogabalo@gmail.com

Fecha de recepción:

6.8.21

Fecha de aceptación:

2.2.22

Resumen

Este artículo reconstruye el proceso de estatización del sistema ferroviario durante el primer gobierno peronista, prestando atención al modo en que la coalición sectorial del gobierno determinó el uso político de Ferrocarriles del Estado. Sostiene la hipótesis de la presencia de la fracción industrial de la burguesía condujo a la regulación del mercado en favor del sector industrial, y que la presencia del movimiento obrero como actor político condujo a la redistribución de recursos en beneficio de los sectores populares, ambas dinámicas posibilitadas por la rentabilidad de la empresa y por el control político de la misma tras su estatización.

Palabras clave: estatización - ferrocarriles - peronismo - economía política comparada - burguesía industrial

Abstract:

This article reconstructs the process of railroads nationalization process during the first Peronist government, paying special attention to the way in which the government's sectoral coalition took political advantage of the new firm Ferrocarriles del Estado. The main hypothesis of this study is that the presence of the industrial fraction of the bourgeoisie led to market regulation favoring the industrial sector, while the presence of the labor movement as a political actor enabled the framing of redistributive politics favoring working class sector, both based on the economic profitability of the railroads firm together with the political control from the Executive branch on it after the nationalization.

Keywords: *nationalization - railways - peronism - comparative political economy - industrial bourgeoisie*

Introducción

La nacionalización de los ferrocarriles en 1947 y 1948 fue uno de los hitos económicos de los primeros gobiernos peronistas, no sólo por la centralidad de este servicio en el tránsito desde un modelo agroexportador hacia uno industrial, sino también porque la nacionalización constituía una reivindicación política de los gremios del sector, de la burguesía industrial local y de los grupos políticos del nacionalismo en sus diferentes orientaciones. La nacionalización del sistema ferroviario y la creación de Ferrocarriles del Estado, deben observarse, a su vez, junto a toda la serie de estatizaciones y creaciones de empresas públicas que hicieron que, durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), el Estado adquiriese un rol empresarial inédito.

En efecto, además de Ferrocarriles del Estado, se crearon inmensas empresas públicas en sectores cruciales de la economía,¹ surgidas en su mayoría a partir de la estatización de empresas privadas de capitales nacionales y extranjeros de los más variados rubros (siderúrgico, metalúrgico, químico, petroquímico, alimenticio, energético, transporte, etc.). Esta gigantesca expansión del sector público bajo el peronismo se combinó con uno de los procesos de incorporación política de los asalariados y sectores populares más importantes de la región y del mundo (Collier y Collier 1991), y con la subordinación de las fracciones agraria y agro-industrial al sector industrial de la burguesía (O'Donnell

1977; Murmis y Portantiero 1987). En los países de industrialización tardía, estos tres actores económicos –sector público, movimiento obrero y burguesía industrial– no siempre se expandieron política y económicamente al mismo tiempo; en muchos casos, sector público y burguesía industrial cooperaron en contextos de exclusión y represión del movimiento obrero (Evans 1987) mientras que, en otros casos, las empresas del sector público fueron directamente utilizadas para movilizar a los asalariados modificando así estructuras y relaciones de clase (Hertog, 2010).

En este sentido, uno de los interrogantes principales que este artículo intentará responder es cuáles fueron los efectos de la coalición industrial-popular del peronismo sobre el sector público, considerando que los tres actores mencionados se expandieron al unísono. En otras palabras, intentaremos saber cuál fue el uso político de Ferrocarriles del Estado considerando que la coalición que estatizó el sistema ferroviario era una “coalición de actores ISI internos”.² Incorporando una dimensión sectorial que suele ser dejada de lado al estudiar las empresas públicas, la hipótesis de este trabajo es que cuando una coalición de actores ISI internos estatiza una empresa, la misma es utilizada tanto para satisfacer las presiones redistributivas del elemento asalariado que integra esa coalición, como así también para satisfacer las demandas regulatorias del elemento industrial que integra la misma coalición. Más precisamente: dadas las características industriales y populares de la coalición peronista, Ferrocarriles del Estado fue utilizada para regular el mercado y redistribuir recursos.

Luego de recuperar algunos antecedentes sobre este tema y detallar la hipótesis, el artículo se divide en dos grandes partes: en la primera se describe la composición industrial y popular de la coalición peronista, mientras que en la segunda se reconstruye el proceso de estatización de los ferrocarriles, enfatizando no sólo el modo en que la composición sectorial de la coalición determinó su uso regulatorio y redistributivo, sino también cómo se lograron estos objetivos, esto es: seleccionando una empresa rentable y luego controlándola políticamente desde el Poder Ejecutivo.

1. Antecedentes e hipótesis

Existen numerosos estudios sobre las empresas públicas en Argentina: algunos las han abordado desde una historia general del sector público y del rol empresarial del Estado (Belini y Rougier, 2008), otros han analizado períodos puntuales (Castellani 2009; Belini 2003; Schvarzer, 1981) y algunos otros han realizado estudios de caso de empresas públicas y sectores específicos (por ejemplo Belini 2013; Raccanello 2013; Regalsky y Salerno 2008; Gaddano 2006; Chudnovsky y López 1997; Angueira y Tonini 1986; González Climent 1973)

No obstante, hay dos dinámicas particulares que no han recibido tanta atención: la estatización de empresas y el uso político de estas empresas en relación con las coaliciones sociales detrás de cada gobierno; en otras palabras: no se ha abordado el fenómeno de las empresas

públicas y de las estatizaciones en Argentina desde un enfoque de economía política comparada. Por el contrario, este enfoque sí ha sido utilizado para analizar casos de otros países y latitudes, aunque éstos se han concentrado principalmente en la relación entre empresas públicas y populismo. Apoyándose, por lo general, en las teorías sobre la captura de rentas (*rent-seeking*) (vid Krueger 1974), estos estudios suelen mostrar cómo, al priorizar los beneficios para sus coaliciones sociales, los gobiernos populistas han llevado a las empresas públicas a resultados ineficientes. Según estos trabajos, entre las dinámicas que conducen a tales resultados se destacan: la utilización de recursos de las empresas para financiar programas sociales, campañas o partidos políticos, el rescate estatal de las empresas luego de que ingresen en crisis tras incurrir en tales desviaciones políticas, la existencia de múltiples ‘principales’ con intereses diversos distribuidos a lo largo de todo el aparato estatal, la selección del personal y de los directorios a partir de criterios políticos y no técnicos, el patronazgo, la redistribución de riqueza, y, básicamente, toda utilización de las empresas que priorice resolver problemas políticos y sociales antes que satisfacer las demandas del mercado o corregir sus fallas en el plano productivo (Shleifer y Vishny 1998; Kornai 1979; Waterbury 1993; Hertog 2010).³

En el presente artículo intentaremos dar un paso más en el análisis que podría servir para complementar las teorías sobre populismo y “captura de rentas”: al incorporar la composición sectorial de las coaliciones como variable, podremos ver que los usos políticos de las empresas estatizadas (y estatales) no sólo se orientan a la búsqueda de adhesión de los sectores populares que conforman las coaliciones de apoyo a los gobiernos populistas, sino que también buscan satisfacer las demandas regulatorias de la fracción industrial de la burguesía.

Más precisamente, la hipótesis de este trabajo es que cuando una “coalición de actores ISI internos” estatiza una empresa, la misma puede ser utilizada para satisfacer las presiones redistributivas del elemento asalariado que integra esa coalición, pero también para satisfacer las demandas regulatorias del elemento industrial que integra esa coalición. Puntualmente, en el caso de Ferrocarriles del Estado veremos cómo la empresa fue utilizada, por un lado, para modificar la estructura del mercado, principalmente a partir de la incorporación de nuevos actores locales en la producción de insumos para el servicio y de una reforma tarifaria para fletes, tal como lo pedía el sector industrial antes de la estatización, y, por otro lado, para movilizar a los trabajadores a bajo precio, generar puestos de empleo, aumentar salarios y cristalizar conquistas sociales reivindicadas por los gremios del sector con anterioridad a la estatización. Para alcanzar estas metas el Poder Ejecutivo habría de controlar políticamente tanto a las empresas estatizadas como a las que las coaliciones de actores ISI internos promovieran estatizar fueran rentables (i.e. no están en crisis o en quiebra).⁴

En la sección siguiente se reconstruye la dinámica de la estatización de los ferrocarriles en 1947-1948, enfocando específicamente las variables que conforman la hipótesis. El artículo, entonces, continúa de la siguiente forma: primero se describirá la composición

sectorial de la coalición peronista; luego se sostendrá la rentabilidad de los ferrocarriles que fueron controlados políticamente por el Poder Ejecutivo; los usos regulatorios y redistributivos asignados a los ferrocarriles una vez en manos del Estado son explicitados en la sección que le sigue. El artículo finaliza con una sección de conclusiones y la formulación de las interrogantes que se abren a partir del mismo.⁵

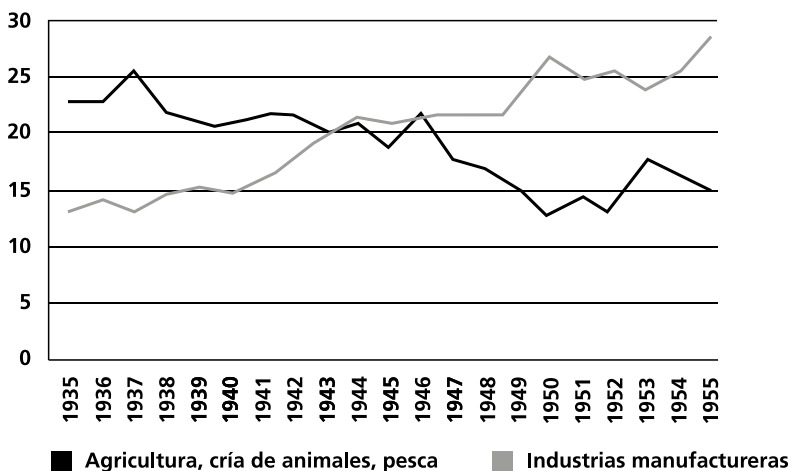
2. La “coalición de actores ISI internos” de los gobiernos peronistas

A continuación, describiremos la composición industrial y popular de la coalición peronista –ya que ambos elementos determinaron el uso político asignado a Ferrocarriles del Estado–, destacando también el modo en que desde el propio Estado se promovió la hegemonía de la fracción industrial de la burguesía local por sobre las fracciones agrarias y agro-industriales.

La fracción industrial de la burguesía

Durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) es posible observar cómo la fracción nacional de la burguesía industrial subordinó a la “burguesía pampeana” asociada al capital transnacional (O’Donnell 1977).

Gráfico 1. PBI por sectores (porcentaje), 1935-1955



Fuente: elaboración propia sobre datos de Ferreres (2010)

A grandes rasgos y como punto de partida, el Gráfico 1 muestra que desde 1946, primer año de gobierno peronista, el PBI industrial manufacturero superó y se consolidó de manera irreversible al generado por los sectores agropecuarios y pesca, consolidando la tendencia iniciada durante el proceso de sustitución de importaciones de la década de 1930.

Este tránsito hacia las manufacturas fue protagonizado inicialmente por la propia burguesía agraria. Cuando a raíz de la crisis de 1929 los países centrales desarrollaron políticas proteccionistas, la burguesía agraria inició un proyecto de industrialización limitada en el que diversificó sus actividades hacia distintas ramas –alimenticia y textil principalmente– para sustituir importaciones (Peralta Ramos 2007: 84). De este modo,

las condiciones estructurales que presentó el desarrollo industrial durante esa década, posibilitaron que el control del proceso se mantuviera, a nivel económico, en manos de los grandes hacendados, y a nivel político en las de los miembros de la elite tradicional (...) Recién al promediar la década del 40 esta relación de fuerzas entre las clases propietarias rurales e industriales se alterará, por la diferenciación que comenzará a operarse dentro de los propietarios industriales, por la movilización de las clases populares y por el fortalecimiento adquirido por el Estado (Murmis y Portantiero 1987: 45).

El propio peronismo contribuyó económica y políticamente a producir tal diferenciación en la burguesía industrial. El programa de “industrialización acelerada” del país llevado adelante por Perón estuvo impulsado por la generación de empleo y la redistribución de recursos. Varios autores han señalado este aspecto de la industrialización promovida por el gobierno peronista. De acuerdo a Etchemendy (2015) la prioridad asignada por el peronismo a la redistribución incidió para que se promovieran los sectores industriales de mayor inclusión laboral, mientras que las industrias básicas siguieron una trayectoria mucho más lenta. Esta prioridad redistributiva fue señalada también por Díaz Alejandro (2001); para este autor la industrialización fue un medio para aumentar la ocupación, el consumo y el bienestar económico de las masas, quedando relegada de este modo la formación de capital. Similarmente Gerchunoff y Antúnez (2002) señalaron al pleno empleo como motor de la industrialización.

En este sentido el Cuadro 1 registra dos fenómenos. En primer lugar, tal como señalan los estudios mencionados, durante los gobiernos peronistas se multiplican los establecimientos industriales que más empleo generan: las ramas industriales cuyos establecimientos fabriles más se incrementaron durante el período coinciden con las ramas industriales de mayor ocupación laboral. El segundo fenómeno es que esas ramas de mayor crecimiento no estaban asociadas a la agro-industria: maquinaria y aparatos eléctricos, fabricación de vehículos automotores, caucho y plástico, equipos de transporte, fabricación de metales comunes, refinación de petróleo, etc. Alimentos y bebidas fue el sector que menos establecimientos aumentó en el período, y cuya tasa de ocupación también creció menos.

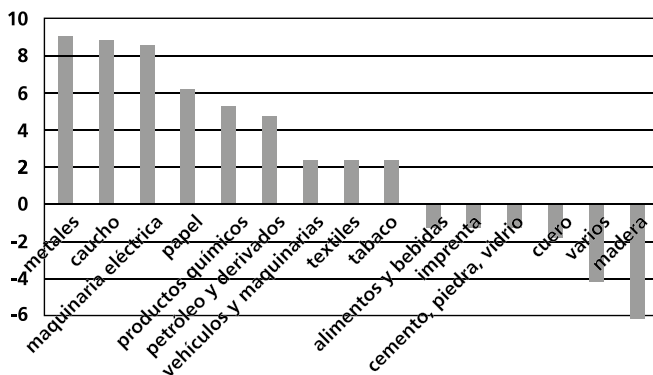
Cuadro 1. Cantidad de establecimientos industriales y obreros ocupados según ramas industriales seleccionadas (variación porcentual entre los Censos Industriales de 1946 y 1953)

Cantidad de establecimientos industriales		Cantidad de obreros industriales ocupados	
Rama Industrial	Variación 1946 a 1953	Rama Industrial	Variación 1946 a 1953
caucho y plástico	222,3%	maquinaria y aparatos eléctricos	147,8%
maquinaria y aparatos eléctricos	191,7%	maquinaria y equipos	121,1%
fabricación de vehículos automotores	185,5%	fabricación de vehículos automotores	73,3%
fabricación de metales comunes	169,8%	caucho y plástico	57,9%
maquinaria y equipos	163,5%	refinación de petróleo y combustible nuclear	46,2%
textiles	156,5%	equipos de transporte (excepto automotor)	44,6%
minerales no metálicos	92,5%	fabricación de metales comunes	42,3%
papel	81,7%	textiles	32,5%
productos elaborados de metal (excepto maquinaria)	80,5%	productos químicos	23,0%
calzado y cueros	66,3%	productos elaborados de metal (excepto maquinaria)	18,4%
equipos de transporte (excepto automotor)	53,8%	minerales no metálicos	10,8%
refinación de petróleo y combustible nuclear	44,7%	papel	7,9%
productos químicos	38,5%	alimentos y bebidas	-2,2%
alimentos y bebidas	24,7%	calzado y cueros	-13,6%

Fuente: elaboración propia sobre datos de Kulfas y Salles (2018)

A su vez el Gráfico 2 pone de relieve el desenvolvimiento de una diferenciación intersectorial a partir de las tasas diferenciales de acumulación de capital productivo –stock de capital–: las ramas industriales que registraron tasas menores fueron las vinculadas al sector primario (alimentos, cuero, madera) mientras que las que alcanzaron tasas más elevadas fueron las industrias de metales, caucho, maquinaria eléctrica, papel, productos químicos, y petróleo, entre otras.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento anual acumulativo de stock de capital por rama de la industria (porcentaje), 1946-1955



Fuente: elaboración propia sobre datos de Peralta Ramos (2007)

Este salto industrializador no implicó una ruptura económica y política con la burguesía agraria y agro-industrial, que puede observarse en la estrategia peronista frente a las organizaciones de representación de intereses industriales.

En 1946 la Unión Industrial Argentina (UIA) fue intervenida por el gobierno. Según Brennan y Rougier (2015) la UIA representaba en ese momento los intereses de las empresas agro-industriales del sector vitivinícola, cervecero y frigorífico. De acuerdo a estos autores

si bien para la década del 20 el comité ejecutivo estaba en manos de verdaderos industriales, la organización continuó incluyendo entre sus miembros los principales grupos de presión agropecuarios, financieros, comerciales e industriales, cada uno vinculado estrechamente a los otros. Los terratenientes e industriales no percibieron ningún conflicto de intereses fundamental hasta la década de 1940 (Brennan y Rougier 2015: 53).

Tras la intervención de la UIA, el gobierno peronista buscó el apoyo de entidades que expresasen la nueva conformación de la estructura industrial, como el sector metalúrgico nucleado en la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, que agrupaba a empresas como SIAM Di Tella, TAMET, CAMEA, FEBO, Merlini e Hijos, Establecimientos Schärer, entre otras; aunque la Cámara actuaba dentro de la UIA, lo hacía desde una posición opositora a la conducción de esta. Con el mismo propósito el gobierno promovió la formación de nuevas organizaciones empresariales; surgieron así AAPIC (Asociación Argentina de la Producción, Industria y Comercio) en 1946, CEA (Confederación

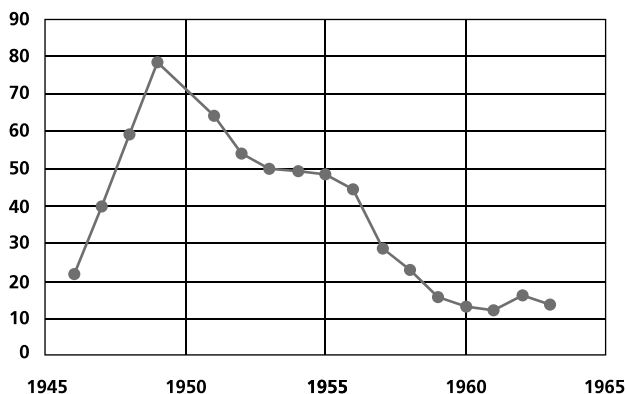
Económica Argentina) en 1950, CAPIC (Confederación Argentina de la Producción, Industria y Comercio) en ese mismo año, CGE (Confederación General Económica) en 1952, y Cooperamet (Cooperativa Metalúrgica) en 1953, entre otras. Analizando el surgimiento de estas entidades, y en relación con la hegemonía de la fracción nacional de la burguesía industrial, Jáuregui (2006) sostiene, mediante un acertado juego de palabras, que la estrategia peronista frente a las organizaciones empresariales consistió en acompañar a la industria sustitutiva con una “sustitución de industriales”.

La hegemonía de estos nuevos sectores de la industria y la subordinación de la burguesía agraria fueron un resultado premeditado de una variedad de políticas regulatorias, siendo tal vez la más importante de ellas el monopolio del comercio exterior mediante el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Este organismo se erigió como único comprador y vendedor de la producción agraria (trigo, maíz, avena, cebada centeno, oleaginosas, carne, cueros, grasas, cebo, ente otros), fijando los precios, los tipos de cambio, o estableciendo cupos, y empleando la diferencia obtenida del precio pagado al productor en el mercado local y la comercialización exterior. Sus objetivos eran múltiples: subsidiar a la industria y las compras de bienes de capital realizadas por el propio Estado, fijar precios internos de los productos elaborados, distribuir materia prima entre los industriales locales para su procesamiento, garantizar el abastecimiento industrial, subsidiar el consumo popular de alimentos para garantizar el nivel real de los salarios (Novick 2004).

El IAPI se creó tras la nacionalización del Banco Central y funcionó como su dependencia. A partir de ella se crearon otros instrumentos clave para la promoción de la burguesía industrial: el IMIM (Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias), mediante el cual el Estado compraba acciones de empresas industriales para garantizar su valor en la Bolsa, y el INDER (Instituto Nacional de Reaseguros), por el que las empresas se aseguraban con el Estado y no con firmas aseguradoras privadas locales o extranjeras. Otras acciones emprendidas en el mismo sentido fueron la creación del Ministerio de Industria y Comercio y sus múltiples agencias de regulación y promoción, la fijación de aranceles aduaneros, la adopción de sistemas de cuotas de importación, el establecimiento de tipos de cambio múltiples para proteger la industria y promover la exportación de manufacturas (Belini 2003).

La creación del Banco de Crédito Industrial fue una decisión clave para la consolidación de la hegemonía de la burguesía industrial; durante los gobiernos peronistas llegó a financiar casi el 52% promedio de toda la actividad industrial, con picos de hasta el 78.3% en 1949, 64.1% en 1951 y 54.2% en 1952 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Participación del Banco de Crédito Industrial en el financiamiento a la industria, 1946-1963 (porcentaje del total de la actividad industrial)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Altimir, Santamaría y Sourrouille (1967)

En suma, la hegemonía de la burguesía industrial fue resultado de una serie de políticas regulatorias, que, como veremos más adelante, también se desplegaron desde las empresas públicas.

El movimiento obrero

Nos referiremos ahora al componente popular de la coalición peronista, esto es: la inclusión de los sindicatos, en el sentido que le asigna Etchemendy (2017), en la elaboración y ejecución de políticas públicas, en cargos en agencias estatales, y la promoción gubernamental de su movilización y acción directa. De acuerdo a Buchrucker unos tres mil dirigentes sindicales ocuparon puestos en el gobierno (ministros, secretarios de Estado, diputados, agregados obreros en el servicio exterior, concejales municipales); en la Asamblea Constituyente de 1949 casi la mitad de los constituyentes peronistas provenían del mundo sindical. En contraste los diputados nacionales provenientes de los estratos más altos de la sociedad redujeron su presencia parlamentaria del 30% al 5% entre las elecciones de 1942 y 1952. Entre 1945 y 1951 la afiliación sindical creció de medio millón a tres millones, y a seis millones en 1955. El movimiento sindical tuvo participación consultiva en la elaboración del Segundo Plan Quinquenal (Buchrucker 1987:373-374).

Entre los cargos de mayor relevancia asignados a sindicalistas podemos mencionar el de Ministro del Interior, desempeñado por Ángel Borlenghi (secretario general de la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios), el de Ministro de Trabajo y Previsión, desempeñado por José María Freire (secretario general del Sindicato Obrero de la Industria del Vidrio y Afines), y el de Presidente del Banco Hipotecario Nacional, desempeñado por Juan Unamuno (del gremio Asociación Bancaria).

Los dirigentes sindicales de la Unión Ferroviaria tuvieron una importantísima participación en el Estado. Si, por ejemplo, consideramos cargos ejecutivos, encontramos que:

Atilio Bramuglia fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (1946-1949) y antes interventor de la Provincia de Buenos Aires (1944-1945), Alejandro Giavarini fue Ministro de Trabajo (1954), Luis Cruz fue Gobernador de Tucumán (1952-1955), Emilio Belenguer fue Gobernador del Territorio Nacional de Neuquén (1947-1949) y luego Gobernador del Territorio Nacional de Río Negro (1949-1955), Silverio Pontieri fue interventor del Partido de la Matanza, Julio Caprara fue Agregado Obrero en Turquía, y Manuel Ruybal fue Agregado Obrero en El Salvador (Aldao 2018a).

En el Cuadro 2 se aprecia la amplitud de esa participación en diferentes niveles de la Administración Pública.

Cuadro 2. Inclusión de miembros de la Unión Ferroviaria en agencias estatales durante el peronismo

Representante de la Unión Ferroviaria y cargo
<ul style="list-style-type: none"> • Girola, Luis (Representante Obrero del Consejo Nacional de Posguerra) • Bramuglia, Atilio (Vocal Consejo Nacional de Postguerra) • Parrilli, Savino A. (Consejo Económico y Social, Secretaría Técnica) • Cerruti, Luis (Jefe de Acción Gremial, Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, Secretaría de Trabajo y Previsión -STyP-) • Echave, Luis T. (Subdirector de Trabajo en los Transportes, Dirección General de Trabajo y Acción Social Directa, STyP) • Bramuglia, Atilio (Director general de Asistencia Social, STyP) • López, Ceferino (Cámara Asesora, Consejo Nacional de Previsión Social -CNPS-) • Solito, Nicolás (Director del Instituto Nacional de Previsión Social -INPS-) • Gonzales, Luis (Presidente de la Cámara Gremial del INPS y Director gubernamental del INPS) • Solito, Nicolás (Miembro de la Junta seccional en la división de previsión social según los gremios del INPS y Cámara Asesora del CNPS) • López, Ceferino (Miembro de la Junta seccional en la división de previsión social según los gremios del INPS y Presidente de la Cámara Gremial del INPS) • de Seta, Piero Enzo (Secretario de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios -DGAPSF-) • Solito, Nicolás (Representante de la UF en la Caja Ferroviaria, DGAPSF) • Monzalvo, Luis (Secretario General, DGAPSF) • Soto, Florencio (Consejo Asesor -CA-, DGAPSF y Subdirector General, DGAPSF) • Carugo, Juan A. (CA, DGAPSF y Vocal, DGAPSF) • Polo, Plácido S. (CA, DGAPSF) • Dándola, Pedro (CA, DGAPSF y Vocal, DGAPSF) • Iglesias, Ricardo (CA, DGAPSF y Vocal, DGAPSF) • Ratti, Alfredo (Vocal, DGAPSF) • Olivera, Juan N. (Vocal, DGAPSF) • Mendizabal, Vitorio (Vocal, DGAPSF y Director General, DGAPSF)

Fuente: Aldao (2018)

Asimismo la Unión Ferroviaria contó, por lo menos, con 16 de sus representantes en cargos legislativos nacionales (Diputados y Senadores Nacionales), 8 cargos legislativos provinciales (Diputados y Senadores Provinciales), y un 1 cargo legislativo municipal (concejal); además, 17 cargos del Partido Laborista y del Partido Justicialista fueron ocupados por integrantes del sindicato (Aldao 2018).

Como señalan Murmis y Portantiero (1987) estos contundentes números no son sino resultado de que el sindicalismo fue el factor constituyente y la base social del peronismo, y de que la participación política masiva de las organizaciones del movimiento obrero fue aquello que distinguió al peronismo de cualquier otro proceso populista. De hecho, los autores resaltan cómo el peronismo expresó el encuentro entre una clase obrera unificada en tanto que sector social –sometida durante las décadas anteriores a un proceso de acumulación sin redistribución, y portadora de un programa social– con una elite estatal a su vez portadora de un programa nacionalista popular. El hecho de que el sindicalismo haya sido la base social más importante del peronismo implicó que ésta se haya movilizado electoralmente de forma permanente, desde la conformación del partido sindical que le dio la victoria presidencial a Perón en 1946 –el Partido Laborista– hasta las campañas electorales de 1946, 1948, 1951, y 1954 (Torre 2011).

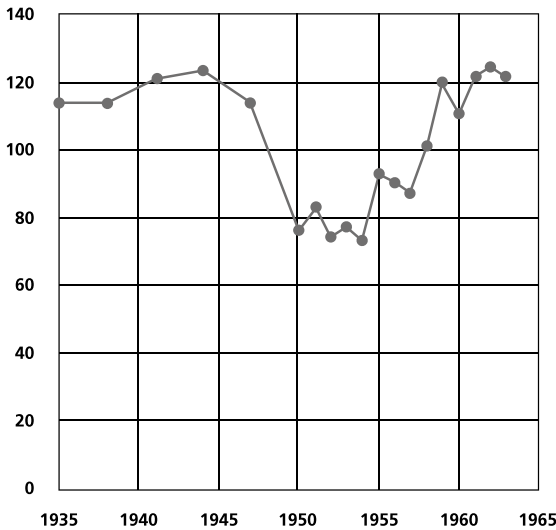
Entre las políticas pro-sindicales del peronismo podemos mencionar: la ley de Convenios Colectivos de Trabajo (Ley 14.250/53), la creación de un sistema integral de justicia laboral –i.e. Tribunales del Trabajo– (Decreto 32.347/44), el Estatuto del Peón Rural (Decreto 28.169/44), la creación de las obras sociales gremiales (Decreto 30.655/44), el salario mínimo, vital y móvil, y el aguinaldo (Decreto 33.302/45) y la Ley de Asociaciones Profesionales (Decreto 23.852/45) –que permitió tanto la centralización de la representación por rama de actividad como así también el monopolio de la representación de cada organización ante el Estado y la conformación de organizaciones de segundo grado (federaciones) y de tercer grado (centrales y confederaciones)–. Además, podemos agregar: el voto femenino (Ley 13.010/47), las políticas crediticias de vivienda del Banco Hipotecario Nacional, la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (Decreto 14.530/44) y la Dirección General de Enseñanza Técnica (Decreto 17.854/44) que derivaron en la fundación de la Universidad Obrera Nacional (Ley 13.229/48), la multiplicación de Cajas Jubilatorias y la incorporación masiva de jubilados y pensionados, y la conformación de innumerables agencias estatales vinculadas al trabajo y a la salud dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión y del Ministerio de Salud Pública, creados durante los gobiernos peronistas.

Adicionalmente el peronismo creó agencias de concertación de políticas en las que participaban sindicatos, empresas y representantes estatales, tales como el Consejo Nacional de Postguerra, la Secretaría Técnica, el Consejo Económico y Social, el Consejo Económico Nacional, la Comisión Nacional de Cooperación Económica, la Comisión Económica Consultiva, y la Comisión Nacional de Precios y Salarios (Bonifacio y Salas 1985).

Otras experiencias de inclusión se dieron en las empresas estatizadas. Por ejemplo, dos años después de que el gobierno expropiase las empresas del Grupo Bemberg en 1953 y formase la Comisión Administradora de Empresas Bemberg, delegó la gestión de la misma en la Federación Obrera Cervecera Argentina (Belini y Rougier 2008). Tras la estatización de los ferrocarriles representantes de los sindicatos ferroviarios Unión Ferroviaria y La Fraternidad formaron parte de la Dirección Nacional Ferroviaria del Ministerio de Transportes, encargado de gestionar el sistema (Cardozo 2015) además de que integraron el Directorio de la flamante empresa.

En conjunto estas transformaciones políticas e institucionales fueron el resultado de cambios en la relación capital-trabajo y avalan la hipótesis de una sustancial y progresiva reducción de la tasa de explotación laboral durante el período transcurrido entre 1945 a 1955 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Estimación de la tasa general de plusvalía, 1935-1963



Fuente: elaboración propia sobre datos de Peralta Ramos (2007).

3. La estatización peronista del sistema ferroviario

Este apartado se subdivide en tres partes. En la primera describiré cómo el sistema ferroviario en manos privadas era rentable al momento de ser estatizado. Luego presentaré las distintas estructuras administrativas de Ferrocarriles del Estado a lo largo del tiempo, para enfatizar cómo tras la estatización completada en 1948, la empresa fue controlada políticamente. Finalmente reconstruiré el proceso de estatización concentrándome principalmente en las dimensiones que conforman mis variables, mostrando su interacción dinámica.

Las estatizaciones ferroviarias comenzaron en 1947. Antes de ellas el sistema se dividía en tres conjuntos de empresas: las de capital británico, las de capital francés, y las estatales (Cuadro 3).

Cuadro 3. Empresas/líneas del sistema ferroviario argentino y origen de su capital hacia 1946

Empresas de capital británico	Empresas de capital francés	Empresas estatales
<ul style="list-style-type: none"> • FCS/O • FCCA • FCBAP • FCER/NEA • FCCBA • FCCC 	<ul style="list-style-type: none"> • FCPSF • FCRPB • FCCGBA 	<ul style="list-style-type: none"> • AGFE • PBA

Fuente: López, Waddell y Martínez (2016)⁶

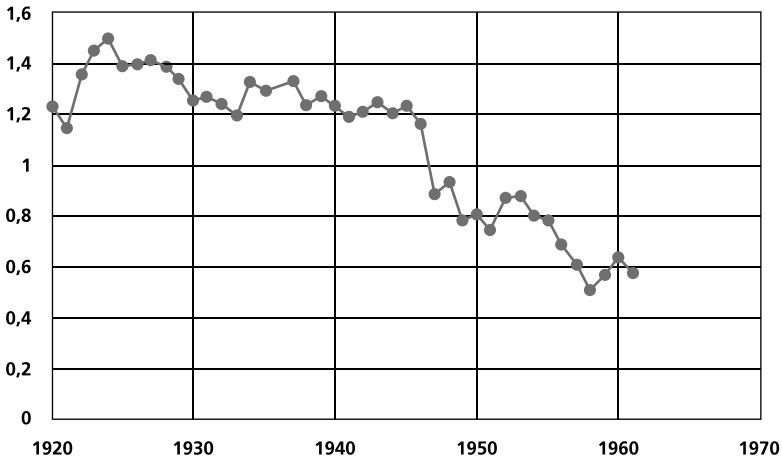
Cada una de estas empresas poseía otras líneas subsidiarias que, tras el final de las estatizaciones en 1948, se fusionaron en líneas administrativas más amplias.⁷

Tras las estatizaciones, el Estado pasó a contar con 43.883 kilómetros de vías férreas –de los cuales el 68% eran de capitales británicos, el 10.9 % eran de capital francés, el 1% de capital privado nacional (el Central de Buenos Aires, administrado por la familia Lacroze), el 2% propiedad provincial, y el 17.7 % eran ya estatales (Bastida Bellot 2015), como también con edificios, empresas de transporte carretero, energía, agua, firmas inmobiliarias, frigoríficos, miles de hectáreas en todo el país, con mercados, con elevadores de granos y silos, y con los principales puertos del país.⁸

La rentabilidad del sistema ferroviario al momento de su estatización

En el **Gráfico 5** se observa la rentabilidad de las empresas ferroviarias, previa a la estatización. El coeficiente de explotación expresa la relación entre los ingresos y los gastos totales, siendo los valores superiores a 1 superavitarios y los menores a 1 deficitarios. El gráfico ofrece dos elementos clave para afirmar que los ferrocarriles no eran deficitarios: 1) el primer resultado de déficit registrado desde 1920 es posterior a la primera nacionalización en 1947; 2) durante los años inmediatamente anteriores a la estatización el coeficiente muestra valores que ya habían aparecido durante las décadas previas. Es decir: no se detecta una tendencia particular hacia la no rentabilidad del sistema.

Gráfico 5. Coeficiente de explotación del sistema ferroviario, 1920-1961



Fuente: elaboración propia sobre datos de Ferreres (2010)

Constatar la rentabilidad de la red ferroviaria permite relegar al terreno de las disputas políticas del momento las que se suscitaron alrededor de las condiciones materiales en las que se encontraban los ferrocarriles nacionalizados o del monto pagado por los mismos.⁹ Ello no obstante es necesario destacar los múltiples factores que abonaron la apropiación estatal de la red ferroviaria.

La estatización no constituía una reivindicación exclusiva de los sectores nacionalistas (uno de cuyos hitos se expresó en la investigación de Raúl Scalabrini Ortiz, *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*, publicada en 1940) sino también del sindicalismo; de hecho, los gremios del sector reclamaban la nacionalización desde principios del siglo XX, y si se había producido una identificación entre Perón y los gremios desde 1945, la nacionalización fue el “clímax” de este vínculo (Aldao 2019).¹⁰

Desde el punto de vista de la gestión económica del gobierno peronista podemos decir, por el momento, que las tarifas fueron un incentivo determinante para la estatización. Miguel Miranda -director del IAPI, organismo encargado de gestionar la nacionalización y ex director del Banco Central- sostuvo en 1947, que se estaba frente a un sistema de tarifas diferenciadas que favorecían los productos agropecuarios a expensas de los artículos industriales o terminados y los materiales esenciales para la industria, con grave detrimento para la economía industrial del país y de sus transportes ferroviarios. “Esta situación anómala se terminaría con una nivelación de las tarifas y la coordinación efectiva de todas las formas de transporte, estando ya adelantados los estudios a este fin”.¹¹

Ahora bien, el hecho de que el sistema ferroviario fuese rentable no eliminaba las dificultades que los propietarios franceses e ingleses tenían para garantizar la continuidad de su participación en la explotación del servicio. Durante la Segunda Guerra Mundial “la libra esterlina se volvió inconvertible y Gran Bretaña comenzó a acumular saldos negativos en sus balances de pagos con distintos países, que para 1945 eran siete veces las reservas de dólares y oro que había en el Banco de Inglaterra” (Waddell 2016: 136). En el marco del Plan Marshall, Estados Unidos puso a Gran Bretaña la condición que esos saldos acumulados pudieran convertirse en cualquier moneda; de este modo, Estados Unidos lograba inyectar sus divisas en el mercado internacional consiguiendo hegemonizar el comercio no sólo con Gran Bretaña sino también con los acreedores de los británicos. De esta manera, presionados por Estados Unidos, los británicos decidieron desbloquear las libras vendiendo las empresas de ferrocarriles al Estado argentino (Skupch 2006, Gómez y Tchordonkian 2012). Un hecho que también motivó la venta por parte de Gran Bretaña, pero que explica además la nacionalización de las empresas francesas, es que ambos países acababan de finalizar la Segunda Guerra Mundial y sus economías estaban destruidas y endeudadas; en ese contexto, ni las empresas de Francia ni las de Gran Bretaña podrían afrontar el vencimiento, en 1947, del artículo 8º de la Ley Mitre de 1907, que eximía a las empresas ferroviarias del pago de impuestos nacionales, provinciales y municipales (Gambini, 1983: 87). La única forma de mantener la sustentabilidad del servicio si se le aplicaban impuestos hubiera sido disminuir los salarios, reducir el personal, y aumentar las tarifas (*ibid.*), es decir: una serie de medidas imposibles de adoptar dada la composición de la coalición sectorial del peronismo; en otras palabras: la presión redistributiva originada en la inclusión de los sectores populares redujo a cero las opciones de los propietarios privados para mantener en su poder las empresas ferroviarias.

Como dijimos, entonces, la explotación del sistema ferroviario era superavitaria, pero por la confluencia de múltiples factores, algunos de los cuales detallaremos luego, se produjo la estatización: a) las demandas nacionalistas y sindicales; b) las demandas industriales;¹² c) las ya referidas presiones de los Estados Unidos sobre Gran Bretaña; y d) la situación económica de Francia y Gran Bretaña.¹³

El control político del sistema ferroviario tras su estatización

Si la rentabilidad de las empresas es, según las teorías del *rent-seeking*, un incentivo para que el Estado avance sobre esas empresas, el control político de las mismas tras su estatización es el medio que permite al gobierno, no sólo la utilización redistributiva de las rentas, como señalan esas mismas teorías, sino también la adopción de medidas de regulación del mercado en favor de la burguesía industrial.

Entre 1947 y 1955 las empresas estatizadas que se nuclearon en Ferrocarriles del Estado fueron controladas políticamente por distintos entes dependientes del Poder Ejecutivo: la Administración General de Ferrocarriles del Estado, la Comisión Especial Provisoria,

la Secretaría de Transportes, el Ministerio de Transportes, y la Empresa Nacional de Transportes. De hecho, las modificaciones en el aparato estatal que se perciben en esa enumeración de organismos, estuvieron motivadas principalmente por la urgencia político-administrativa de gestionar y planificar la inmensa red ferroviaria con la que ahora, tras las estatizaciones, contaba el Estado (Cardozo 2015).

Mediante el Decreto 31.218 de 1947 las empresas francesas fueron incluidas en la red de líneas estatales que controlaba la Administración General de Ferrocarriles del Estado (AGFE). Este organismo, al haber surgido como un ente autárquico hacia 1909, obligaba al Poder Ejecutivo a que la máxima autoridad de la AGFE debiese contar con la aprobación del Senado de la Nación y de un Consejo de Administración interno, de modo tal que el Ejecutivo no pudo ejercer un control total del organismo, lo que sucedió en innumerables oportunidades a raíz de las cambiantes relaciones de fuerza dentro del Congreso (Regalsky y Salerno 2008). Además, hasta la Revolución del GOU (Grupo Oficiales Unidos) del 4 de junio de 1943, la AGFE solo tenía un control total sobre las líneas estatales, pero no sobre las privadas. No obstante, al momento de la estatización de las empresas francesas, la AGFE ya dependía de la Dirección Nacional del Transporte que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas. El Decreto 20.264 mediante el cual se crea la Dirección en 1944, enfatiza su dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo, y destaca la participación de otras reparticiones como la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas, como así también la creación de direcciones internas vinculadas a la planificación del transporte y control financiero de las empresas.¹⁴ En los primeros artículos de un Decreto reglamentario posterior, el 6.849 de 1945, en el que se establece la organización interna de la Dirección Nacional del Transporte, se aprecia claramente cómo el Poder Ejecutivo busca controlar políticamente al transporte para planificar la economía:

Artículo 1º: La D. N. T. encauza la actividad pública y privada para la consecución de un sistema de transportes que sirva en la mejor forma a los fines políticos, económicos, sociales y de defensa de la Nación (...) planificando el transporte de pasajeros y de cosas, y promoviendo y fiscalizando el establecimiento y explotación de los distintos medios. Artículo 2º: La D. N. T. depende del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, (Superior Decreto N° 20.264/44).

Para controlar políticamente a las empresas británicas estatizadas en 1948 (Decreto 5.789 de febrero de 1948) se creó una Comisión Especial Provisoria (Decreto 8.541 de marzo de 1948) que funcionaba dentro del Ministerio de Obras Públicas, presidida por Miguel Miranda, director del IAPI, e integrada además por el ministro de obras públicas Juan Pistarini, por el ministro de hacienda Ramón Cereijo, y por el presidente del Banco Central, Orlando

Maroglio. Esta Comisión Especial absorbió a la Dirección Nacional del Transporte que describimos arriba (artículo 3º, Decreto 8.541/48) de modo tal que pasó a ejercer el control de todas las empresas ferroviarias estatizadas, además de las que ya eran públicas.

Meses más tarde, en junio de 1948, toda la red ferroviaria pasó al control de la nueva Secretaría de Transportes de la Nación, dependiente directamente del Presidente de la Nación. Esta Secretaría centralizó todas las actividades y reparticiones hasta el momento existentes vinculadas al transporte, incluyendo por supuesto a la red ferroviaria recientemente estatizada (Ley 13.267):

Artículo 1º: Créase la Secretaría de Transportes de la Nación, la que dependerá de la Presidencia de la Nación, y estará a cargo de un secretario con la jerarquía y prerrogativas de ministro secretario de Estado. Artículo 2º: La Secretaría de Transportes de la Nación tendrá por funciones (...) la administración y explotación de los medios y servicios de transporte ferroviario, marítimo, fluvial, aéreo y automotor de propiedad de la Nación y de los que se incorporen a su patrimonio (...). Artículo 4º: Todas las funciones, atribuciones y obligaciones que las leyes y reglamentos determinan para la Dirección Nacional de Transportes, Dirección Nacional de la Marina Mercante, Dirección General de Aeronáutica Comercial y Administración General de Ferrocarriles del Estado, quedarán a cargo de la Secretaría de Transportes.

En virtud de la reforma constitucional de 1949 el Poder Ejecutivo pasó a contar con 22 ministerio en lugar de los 8 anteriores a ella. La Secretaría de Transportes se transformó en Ministerio de Transportes, quedando los ferrocarriles bajo el control de la Dirección Nacional Ferroviaria dentro del nuevo Ministerio.

Un año después tienen lugar algunos cambios significativos en la administración de los ferrocarriles. La empresa Ferrocarriles del Estado surgió con el objetivo de crear “un organismo coordinador del servicio público de los ferrocarriles recuperados para la economía nacional, con el objeto de realizar en definitiva los altos propósitos que este Poder Ejecutivo tuvo en cuenta al nacionalizar el servicio público mencionado” (Waddell (2016)). En 1952 Ferrocarriles del Estado pasó a integrar un *holding* de empresas estatales de transporte, denominado Empresa Nacional de Transportes (ENT) (Decreto 4.218), junto a otras empresas como Aerolíneas Argentinas, la Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU), la Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF), la Flota Mercante del Estado (FME), la Administración General del Transporte Fluvial (AGTF), la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, y la Dirección General de Puertos, y la Gerencia General de Transportes Automotores.¹⁵

Hay que destacar dos elementos que caracterizaron a las empresas integrantes de la ENT en relación con su control político. En primer lugar, la dependencia de la ENT respecto del Ministerio de Transporte significó la continuidad en el control directo y exclusivo de las empresas por parte del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, la estructura de propiedad de las empresas de la ENT estuvo regulada por la Ley 13.653 de Empresas del Estado. Esta ley de 1949 implicaba que las empresas del Estado funcionarían bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, y serían supervisadas directamente por el ministerio o secretaría de Estado jurisdiccional correspondiente “a los efectos de la orientación de sus actividades y no obstante cualquier disposición en contrario de las respectivas leyes o estatutos orgánicos” (artículo 3º, Ley 13.653). A su vez, indicaba que en el directorio de cada empresa pública habría un representante del Ministerio de Economía en tanto que autoridad financiera de la empresa (artículo 3º). En consecuencia el control de cada empresa sería compartido por tres entidades: el Ministerio correspondiente al sector en el que opera la empresa, el Ministerio de Economía, y el directorio de la empresa. Adicionalmente se establecía que

las empresas del Estado no podrán ser declaradas en quiebra. En los casos en que el Poder Ejecutivo resuelva la disolución o liquidación de una empresa del Estado, determinará el destino y procedimiento a seguir respecto de los bienes que constituyen su patrimonio. Facúltase al Poder Ejecutivo para disponer la transferencia o enajenación total o parcial del patrimonio de las empresas del Estado, cuando razones de interés general lo justifique, con cargo de dar cuenta al H. Congreso. El producido neto de las operaciones que realice el Poder Ejecutivo, en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, será ingresado al Tesoro nacional (artículo 10º, Ley 13.653).

Lo notable de este artículo para nuestro tema, es que es el Poder Ejecutivo quien administra las ganancias producidas por las empresas, y que, a su vez, las empresas del Estado no pueden quebrar, lo que manifiesta una clara sustracción de las mismas respecto de las lógicas del mercado.

En síntesis, las empresas estatizadas conformaron Ferrocarriles del Estado y luego integraron la Empresa Nacional de Transportes. Ambas empresas fueron controladas (política y económicamente) por el Poder Ejecutivo mediante distintos entes: el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Económico Nacional, la Secretaría de Transportes, y el Ministerio de Transportes, además de la intervención indirecta de otros organismos, tales como la Dirección General de Navegación y Puertos, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, el Banco Central, y el IAPI.

Los usos regulatorios y redistributivos del sistema ferroviario

En la historia argentina, pocas experiencias expresaron con tanta fuerza el reemplazo del mercado por el Estado como el monopolio del comercio exterior mediante el IAPI; fue justamente este organismo el encargado de llevar a cabo la nacionalización de los ferrocarriles, lo que conduce a uno de los puntos que interesa destacar: el uso regulatorio del sistema ferroviario.

¿Cómo se asocia la regulación del mercado en favor de la burguesía industrial con la estatización del sistema ferroviario realizada desde el IAPI? Cuando es hegemónica, la burguesía industrial demanda al Estado que ocupe el lugar del mercado allí donde éste no es capaz de ofrecer los bienes necesarios para el proceso productivo. Según Novick (2004: 76) el IAPI fue, justamente, empleado para la capitalización del país, esto es: para la adquisición y expansión de bienes de capital, que permanecían sub-desarrollados y asociados a las fracciones agrarias de la burguesía, y que las fracciones industriales emergentes requerían para producir. El organismo, como indica la autora, no sólo se hizo cargo de la estatización de los ferrocarriles y puertos que dieron origen a Ferrocarriles del Estado, o la conformación de Aerolíneas Argentinas y de FANU (Flota Argentina de Navegación de Ultramar), también participó en el desarrollo de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina), uno de los cimientos de la industria pesada nacional.¹⁶

La carga de bienes industriales transportada por los ferrocarriles del Estado se incrementó notablemente tras la estatización, mientras que la proveniente de otros sectores, como por ejemplo los asociados al agro y a la agro-industria (agrícola, pecuaria, forestal) permaneció en promedios similares durante el período transcurrido entre 1938 y 1955 (Cuadro 4). De la comparación de los períodos de administración privada con los de administración estatal, surge que el sector que más creció entre ambos es el industrial.

Cuadro 4. Peso de los bienes transportados (promedios en millones de toneladas), 1938-1955 (en porcentajes, por periodo)

Año/sector	Agrícola	Pecuario	Forestal	Industrial y minero	Petróleo
1938-1940	29,5	9,2	5,5	20	2,7
1941-1945	31,3	10,4	10	23,7	3,4
1946-1950	29,5	11,2	8	28,2	3,2
1951-1955	31,6	11,4	6,9	31,3	4
Variación % entre 1938/1945 y 1946/1955	0,49	15,31	-3,87	36,16	18,03

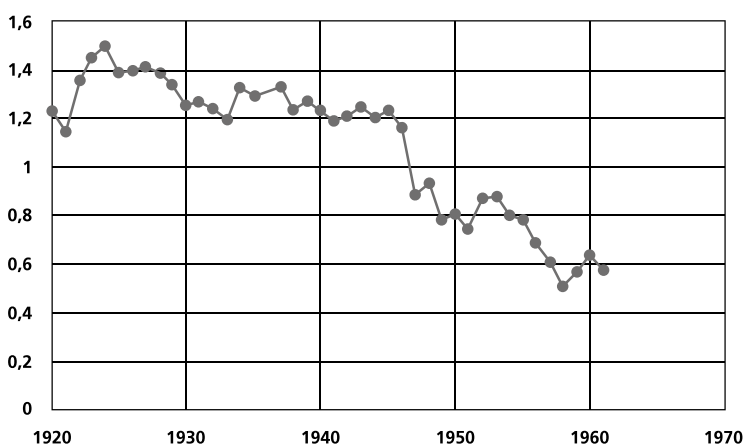
Fuente: CEPAL (1959)

En 1949 se creó un Clasificador Único de Tarifas con el objeto de para homogeneizar los fletes, así como revertir el sesgo anti-industrial del sistema de tarifas múltiples denunciado por Miranda en su ya mencionado discurso en la Bolsa de Comercio en 1947. El nuevo clasificador, que reemplazó a los 19 vigentes mientras las empresas eran privadas, funcionaba de forma parabólica: a medida que la distancia de la carga aumentaba el precio disminuía, favoreciendo así la producción industrial de todas las regiones y la distribución económica de bienes de consumo (Gómez y Tchordonkian 2012).

La estatización estimuló la actividad de empresas industriales de capital nacional que se transformaron en proveedoras de Ferrocarriles del Estado, al contrario de la etapa anterior, cuando estos servicios eran contratados en el exterior. Cabe mencionar el crecimiento de empresas como Buriasco SA (proveedora de vagones), ASTARSA (Astilleros Argentinos Río de la Plata S.A., proveedora de locomotoras a vapor), COMETARSA (Construcciones Metálicas Argentinas SA, del Grupo Techint, proveedora de vías férreas y otros insumos), TAMET (Talleres Metalúrgicos San Martín, proveedora de insumos de hierro)- y también de empresas estatales como YPF (proveedora de lubricantes, aceites, etc.), Forja Argentina SA (proveedora de llantas, ejes, etc.), FADEL (Fábrica Argentina de Locomotoras, proveedora de locomotoras), Ferrodinie SA (proveedora de vagones y otros materiales) y Crisoldinine SA (proveedora de ejes y materiales para frenos), entre otras (Sánchez 2017). En este sentido, los reclamos de la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas, y su celebración de las estatizaciones, parecerían haber encontrado eco.

La estatización ferroviaria también contribuyó al aumento de la movilidad de la fuerza de trabajo (Gráfico 6).

Gráfico 6. Cantidad de pasajeros transportados por el sistema ferroviario (miles), 1920-1983



Fuente: elaboración propia sobre datos de Ferreres (2010)

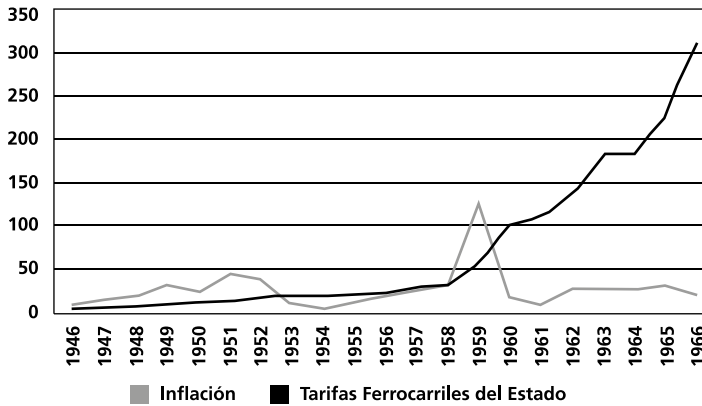
La comparación del promedio de pasajeros transportados entre 1935 y 1945 con el promedio entre 1946 y 1955, arroja un incremento de 168,9 % en el periodo del gobierno de Perón. A raíz del crecimiento del empleo y la proliferación de establecimientos industriales, el ferrocarril se transformó en un factor clave del proceso productivo tanto en el transporte de carga como de pasajeros: se trata de los trabajadores que migran internamente, y de los trabajadores que todos los días se movilizan desde sus hogares hacia las nuevas fábricas y comercios.

El aumento del transporte ferroviario de la fuerza de trabajo pone de relieve en dos dimensiones principales –tarifas y empleo– la relación entre la estatización de los ferrocarriles y el componente popular de la coalición gobernante que la promovió.

El régimen tarifario del transporte será racionalmente estructurado sobre bases justicialistas, a fin de asegurar los recursos necesarios para lograr la continuidad, economía y eficiencia del sistema nacional de transporte y el cumplimiento de su función social, y con el objeto de: a) asegurar el abastecimiento normal del consumo esencial de la población; b) abaratar el transporte popular; c) encauzar el movimiento de pasajeros y cargas por los medios de mínimo consumo unitario de energía y materiales críticos; d) tender a la máxima utilización de los puertos del litoral fluvial y marítimo; e) contribuir a la descentralización industrial; f) facilitar la reactivación, desarrollo y consolidación de las economías regionales; g) obtener el máximo rendimiento de las instalaciones, medios y servicios de transporte; h) contribuir a la promoción del turismo nacional e internacional (Segundo Plan Quinquenal, 1953: 366).¹⁷

En el listado de objetivos industriales y productivos asociados al transporte, el abarataamiento del transporte popular se encuentra en la cima (Gráfico 7). Durante la mayor parte del gobierno peronista las tarifas se encontraron por debajo de la inflación, revirtiéndose la relación a partir de 1953.

Gráfico 7. Evolución de la inflación (variación porcentual anual) y de las tarifas de Ferrocarriles del Estado (valores corrientes, índice 1960=100), 1946-1966

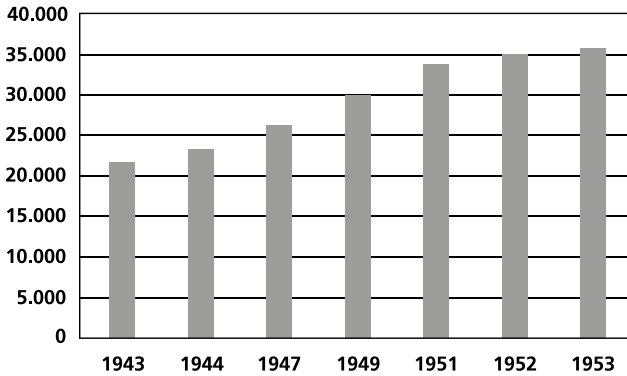


Fuente: elaboración propia sobre datos de Núñez Miñana y Porto (1982)

En palabras de J. Maggi, Ministro de Transportes entre 1951 y 1955, “el Estado prefirió mantener un déficit controlado en la explotación ferroviaria y no aumentar las tarifas al mismo nivel de los precios vigentes, con lo cual habría contribuido al encarecimiento de la vida en forma incontrolada” (apud Cardozo 2015).

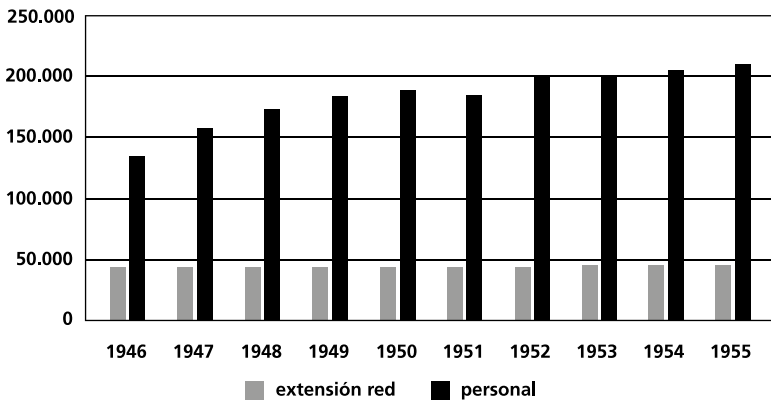
Además de las tarifas, la generación de puestos de empleo también muestra lo que denominamos uso redistributivo (también conceptualizado como “salario indirecto”) del ferrocarril, incentivado por la inclusión coalicional de los sectores populares. En los talleres generales ferroviarios el empleo aumentó un 64.3% entre 1943 (21.726 empleados) y 1953 (35.703 empleados) (Gráfico 8, mientras que el total del personal ferroviario un 55.5% entre 1946 (135.000 empleados) y 1955 (209.854 empleados) (Gráfico 9).

Gráfico 8. Personal empleado en los talleres generales ferroviarios, 1943-1953 (miles)



Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL (1959)

Gráfico 9. Evolución de la extensión de la red ferroviaria nacional (km) y el personal ferroviario contratado (miles), 1946-1955



Fuente: elaboración propia sobre la base de López, Waddell y Martínez (2016), Cardozo (2007), y Ferreres (2010)

La comparación del gasto en personal ferroviario y la cantidad de personal por tren-kilómetro en Argentina y otros países durante el período, Argentina fue el país que más invirtió en personal y que tuvo la tasa más alta de empleados en relación con su propio sistema ferroviario (Cuadro 5).

Cuadro 5. Comparación entre el sistema ferroviario argentino y el de otros países, año 1953

	Gasto en personal (%)	Personal por 1000 trenes-km
Argentina	69	1,59
Alemania	62	0,94
España	43	1,56
Estados Unidos	64	0,85
Francia	54	1,16
Italia	55	0,79
Japón	48	1,35
Suecia	64	0,58

Fuente: CEPAL (1959)

Ahora bien: existen dos interpretaciones posibles de esta tabla (que debe ser leída junto a los gráficos 8 y 9). Una primera lectura de esta tabla, que es la que hace CEPAL (1959), es que la productividad obrera de Ferrocarriles del Estado es la más baja de todos los casos presentados, ya que emplea más personal por kilómetro que todos los demás países (1.59 por 1000 trenes-km), además de pagar mayor salario que el resto (69% de gasto en personal). Es decir: al obrero ferroviario argentino se le paga más salario que a cualquier otro, y además por realizar una menor cantidad de tareas. Ahora bien, si leemos la tabla junto a los gráficos 8 y 9, podemos hacer una interpretación de estos mismos datos –no demasiado sofisticada y estrictamente relacionada con la coalición sectorial, tal como indica nuestra hipótesis–: dado el alto nivel de recursos con el que contó el sindicalismo bajo el peronismo, éste logró reducir su explotación por dos vías paralelas: a) llevándose una mayor parte del excedente en salarios, y b) reduciendo la carga de trabajo mediante la incorporación de más empleados para realizar una misma cantidad de tareas. De hecho, entre las razones que el Ministro de Transportes, J. Maggi, enumera para justificar el aumento de personal en Ferrocarriles del Estado, señala “el cumplimiento de las 8 horas de trabajo”, y “las licencias, vacaciones, feriados, etc.” (Carodozo, 2007), lo que justamente nos muestra de forma elocuente que el aumento de personal se encontró asociado al poder sindical para hacer efectivas las reivindicaciones obreras, y que las mismas no se cumplían previamente a la nacionalización.¹⁸

Cuadro 6. Gastos en la explotación del servicio según rubro, 1943-1958 (porcentajes)

Rubro / año	1943	1946	1949	1952	1955	1958
Personal	54,8	54,9	75,4	70,5	69,1	65,5
Materiales	9	9,1	7,8	9,2	13	13,7
Combustibles	24	19,3	11,7	12	10,8	14,3
Varios	12,2	16,6	5,1	8,2	7,1	6,5

Fuente: CEPAL (1959)

El Cuadro 6 muestra que los picos salariales máximos se registraron tras la estatización y durante los gobiernos peronistas, y también que el rubro personal es el que recibió la mayor asignación de fondos. En esta evolución no se pueden eludir las transformaciones en el derecho laboral que acompañaron el proceso de inclusión popular mencionadas en la primera parte, es decir que el aumento del gasto en personal debe ser analizado no sólo contemplando el poder sindical a la hora de negociar salarios, sino también la propia composición salarial, esto es: aguinaldos, vacaciones, horas extra, aportes patronales, etc.¹⁹

Conclusión

En el presente artículo hemos visto cómo la composición industrial y popular de la coalición peronista determinó los usos políticos asignados a Ferrocarriles del Estado.

En primer lugar, la empresa fue utilizada para regular el mercado en favor de la burguesía industrial: a) el IAPI gestionó la estatización, sustrayendo el servicio al sector agroexportador y empleándolo como herramienta de capitalización industrial; b) la adopción del Clasificador Único de Tarifas impulsó que se reformaran las tarifas de las cargas para promover la industria en diferentes regiones del país; c) se incrementó la carga de bienes industriales; d) se incrementó la transportación de la fuerza de trabajo; y e) se modificó la composición del mercado de productores de insumos ferroviarios, interrumpiendo las compras al exterior para incorporar a la burguesía industrial local. En segundo lugar, fue utilizada para redistribuir recursos hacia las clases populares el movimiento obrero: a) se impusieron tarifas por debajo de la inflación; b) se incrementaron los puestos de empleo en el sector ferroviario; c) aumentaron los salarios en ese sector; d) se implementaron en el servicio las reformas introducidas en el derecho laboral. Este proceso redistributivo fue inseparable de los cargos obtenidos en los diferentes poderes del Estado por integrantes de los sindicatos ferroviarios. A su vez, esta utilización regulatoria y redistributiva fue posible por dos factores: a) la empresa era rentable, y b) fue controlada políticamente por diferentes agencias del Poder Ejecutivo (el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Económico Nacional, la Secretaría de Transportes, el Ministerio de

Transportes, la Dirección General de Navegación y Puertos, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, el Banco Central y el IAPI).

No obstante, al intentar mostrar cómo la empresa fue controlada políticamente por el Poder Ejecutivo, no ha sido posible precisar cuál fue el rol directo del movimiento obrero en los procesos decisionales que llevaron a las políticas redistributivas asignadas a la empresa, cuestión que tampoco ha sido abordada en otros trabajos históricos, y que merece ser estudiada en profundidad en futuras investigaciones. Puntualmente nos referimos al hecho de que la Unión Ferroviaria y La Fraternidad formaron parte del directorio de la empresa, al igual que lo hicieron otros gremios en otras empresas públicas y empresas estatizadas durante el peronismo, como la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos en los directorios de la Empresa Mixta Telefónica Argentina, o la Federación Obrera Cervecera Argentina, ya no en los directorios sino directamente en la gestión de las empresas expropiadas al Grupo Bemberg, entre otros ejemplos. Así, sería importante responder a las siguientes interrogantes: ¿Desde los cargos ocupados por los obreros se adoptaron las decisiones redistributivas, o la designación en las empresas fue sólo parte de un intercambio político? ¿La participación obrera estuvo subordinada a los intereses de los trabajadores, de los técnicos, o de los políticos? ¿Es similar la participación obrera en empresas originalmente públicas y en empresas nacionalizadas, o los procesos conflictivos de estatización conducen a una participación obrera diferente? Esperamos que estos y otros interrogantes asociados a la relación entre coaliciones sociales y empresas públicas puedan ser respondidos en futuras investigaciones.

¹ EMTA -Empresa Mixta Telefónica Argentina-; DINIE -Dirección Nacional de Industrias del Estado-; SOMISA -Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina-; Agua y Energía Eléctrica; FANU -Flota Argentina de Navegación de Ultramar-; Aerolíneas Argentinas; ENDE -Empresa Nacional de Energía-; TBA -Transportes de Buenos Aires-; ENT -Empresa Nacional de Transportes-; IAME -Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado-; CAB -Compañía Administradora de empresas Bemberg-; AFNE -Astilleros y Fábricas Navales del Estado-, entre otras.

² Denomino a la coalición social del peronismo como “coalición de actores ISI internos” siguiendo la definición de Etchemendy (2015: 29), quien la emplea para designar a los agrupamientos entre sindicatos y burguesía industrial local, ambos sectores protegidos por el Estado.

³ Un ejemplo de este enfoque aplicado a nuestra región es el trabajo de Corrales y Penfold (2011), quienes analizan el modo en que el presidente venezolano H. Chávez empleó a PDVSA para consolidar su liderazgo.

⁴ Como se demuestra en Chaia De Bellis (2020), cuando la burguesía industrial integra las coaliciones de gobierno, pero los asalariados están excluidos de la coalición y/o del sistema político -como sucede bajo los regímenes burocrático-autoritarios, por ejemplo- también se pueden producir estatizaciones, aunque dado el carácter pro-empresario de tales regímenes, estas estatizaciones solo se producirán cuando las empresas estén quebradas o en crisis. Así, los gobiernos de facto de la Revolución Argentina (1966-1973) estatizaron 26 grandísimas empresas que fueron controladas por los Ministerios de Hacienda y Finanzas, Industria y Minería, Comercio, Trabajo, etc., además del Banco Nacional de Desarrollo. Entre estas empresas en crisis se encontraban SIAM Di Tella, La Cantábrica, Swift, y otras inmensas empresas de los rubros metalúrgico, siderúrgico, textil, papeleras, etc., además de una decena de importantísimos ingenios azucareros. Una vez en manos del Estado, estas empresas fueron utilizadas para realizar proyectos de infraestructura, fijar precios y establecer cupos de producción, entre otros usos regulatorios. Al no estar incluidos los asalariados, las empresas no fueron empleadas para redistribuir recursos pero sí para regular el mercado en favor del sector industrial.

⁵ Una aclaración conceptual: con el término ‘estatización’ me refiero a aquellas situaciones en las que el Estado central pasa a gestionar una empresa que hasta el momento estaba siendo gestionada por privados, transformándose en el accionista mayoritario o en el propietario total de la misma; estos trasposos pueden ser más conflictivos (lo que comúnmente se conoce como una “expropiación”) o más cooperativos (“salvatajes” o no renovación de concesiones, por ejemplo). En todo caso, desde la óptica de la economía política comparada adoptada en este trabajo, los matices jurídicos quedan minimizados frente al hecho de que son los gobiernos los que, mediante formatos directos o indirectos, asumen funciones empresariales.

⁶ FCS/O: Ferrocarril Sud de Buenos Aires/Ferrocarril Oeste de Buenos Aires; FCCA: Ferrocarril Central Argentino; FCBAP: Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico; FCER/NEA: Ferrocarriles de Entre Ríos/Ferrocarril Nordeste Argentino; FCCBA: Ferrocarril Central de Buenos Aires; FCCC: Ferrocarril Central Córdoba; FCPSF: Ferrocarril Provincia de Santa Fe; FCRPB: Ferrocarril Rosario a Puerto Belgrano; FCCGBA: Ferrocarril Compañía General de Buenos Aires; AGFE: Administración General de los Ferrocarriles del Estado ; PBA: Ferrocarril Provincial de Buenos Aires. Las empresas británicas propietarias de las líneas eran The Buenos Ayres Great Southern Railway Company Ltd., Bahía-Blanca and North Western Railway Company Ltd., Buenos Ayres Western Railway Company Ltd., Buenos Ayres Midland Railway Company Ltd., Central Argentine Railway Company Ltd., The Buenos Ayres and Pacific Railway Company Ltd., Argentine Great Western Company Ltd., Villa Maria and Rufino Railway Company Ltd., Entre Rios Railways Company Ltd., The Argentine North Eastern Railway Company Ltd., Buenos Ayres Southern Dock (Dock Sud), y Bahía Blanca Waterworks (López, 2016), mientras que las empresas francesas propietarias de las líneas eran Compagnie du Chemin de Fer de Rosario a Puerto Belgrano, Compagnie Generale de Chemins de Fer dans la Province de Buenos Ayres, y Compagnie Francaise de Chemins de Fer de la Province de Santa Fé (Regalsky, 1989).

⁷ Las empresas Ferrocarril Gran Sud de Buenos Aires, Ferrocarril Ensenada y Costa Sud, y Ferrocarril Bahía Blanca Noroeste conformaron el *Ferrocarril Nacional General Roca*; las empresas Ferrocarril Oeste de Buenos Aires y Ferrocarril Bahía Blanca Noroeste conformaron el *Ferrocarril Domingo F. Sarmiento*; las empresas Ferrocarril Central Argentino y Ferrocarril Rosario Puerto Belgrano conformaron el *Ferrocarril Nacional General Mitre*; las empresas Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, Ferrocarril Gran Oeste Argentino, y Ferrocarril Villa María Rufino conformaron el *Ferrocarril Nacional General San Martín*; las empresas Ferrocarril Entre Ríos, Ferrocarril Nordeste Argentino, Ferrocarril Correntino, y Ferrocarril Central Buenos Aires conformaron el *Ferrocarril Nacional General Urquiza*; las empresas Ferrocarril del Estado, Ferrocarril Provincial de Santa Fe, Ferrocarril Central Córdoba, y Ferrocarril Transandino Argentino conformaron el *Ferrocarril General Belgrano*; las empresas Ferrocarril Central del Chubut, Ferrocarril Comodoro Rivadavia Colonia Sarmiento, y Ferrocarril Puerto Deseado Colonia Las Heras conformaron el *Ferrocarril Nacional Patagónico*.

⁸ Las empresas ferroviarias ahora nacionalizadas eran propietarias y controlaban gran parte del proceso productivo y no sólo el transporte de la producción: desde inmobiliarias administradoras de tierras hasta mercados para comercializar ganados y frigoríficos para procesarlos, desde mercados para distribuir internamente la producción hasta puertos para exportarla. Al nacionalizarse las líneas, todo este conjunto de bienes y empresas –encadenadas productivamente y compartiendo el origen de su capital– pasó también a manos del Estado (véase Puiggrós 1957; Cafiero 1961).

⁹ En Wright (1986) se puede encontrar una descripción de los diferentes posicionamientos adoptados por los partidos políticos frente a la nacionalización. Es cierto que el coeficiente que utilizamos promedia el rendimiento de las diferentes empresas y sus ramales, y que éstas se encontraban en situaciones muy diversas, algunas con adecuada rentabilidad (FCS o FCCA, por ejemplo) y otras con déficits crónicos (FCRPB o FCCBA, por mencionar algunos). A los efectos de nuestra hipótesis, no obstante, el coeficiente resulta muy útil, ya que permite visualizar la oportunidad política (redistributiva y regulatoria) que el sistema ferroviario en general representaba para las elites políticas, o, en otras palabras, su utilidad como fuente de rentas. Sobre la situación económica y material de las líneas ver López, Waddell y Martínez (2016).

¹⁰ La existencia de un programa sindical propio es un factor muy importante a la hora de analizar el uso redistributivo de Ferrocarriles del Estado, ya que la nacionalización del sistema ferroviario formaba parte de las reivindicaciones históricas de los gremios del sector.

¹¹ Apud Gómez y Tchordonkian (2012). El fragmento entre comillas refiere al artículo de la *Review of the River Plate* encargado de transcribir la exposición de Miranda. Miguel Miranda era además un empresario metalúrgico, apodado cariñosamente en su época como “el Rey de la hojalata” por ser dueño de empresas de envases de ese material, entre otras (Galasso 2005: 225).

¹² La Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas –integrada por empresas como SIAM Di Tella, TAMET, CAMEA, FEBO, Merlini e Hijos, Establecimientos Schärer, entre otras– repudiaba los efectos de la Ley Mitre sobre la industria nacional (por carecer de aranceles proteccionistas para promover la producción de repuestos y material rodante) y celebró las nacionalizaciones ferroviarias (Brennan y Rougier, 2013: 111).

¹³ Como señalan López (2007) y Skupch (1971), desde la década del 30’ –y sobre todo después de la Ley de Vialidad de 1932– el crecimiento del transporte automotor, tanto de cargas (por el menor costo del flete y mayor flexibilidad “puerta a puerta”) como de pasajeros (por la presencia creciente de taxis y colectivos en las zonas urbanas), fue otro factor más que puso a las empresas ferroviarias en jaque, y que incluso las llevó a reclamar activamente por una ley de coordinación de todo el sistema de transportes.

¹⁴ “Artículo 1º: Créase la Dirección Nacional de Transportes, que dependerá del Ministerio de Obras Públicas de la Nación. Estará a cargo de un Presidente y será integrada por una Secretaría General, la Dirección General de Ferrocarriles y cinco direcciones...” (Decreto 20.264/1944).

¹⁵ La creación de la ENT preveía la creación del Directorio. Por ello, en junio de 1950 se pone en funciones el Directorio de los Ferrocarriles del Estado integrado por representantes sindicales (dos de la Unión Ferroviaria y uno de La Fraternidad); además, se estableció la participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa (Aldao 2018: 210).

¹⁶ Esto se advierte en los ítems de gastos que registra el Departamento de Contabilidad del IAPI, que también permiten ver los recursos aportados en concepto de equipamiento y obras a YPF, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica, DINIE, entre otras empresas estatales (Novick 2004).

¹⁷ Como el Primer Plan Quinquenal se elaboró durante 1946, la planificación del transporte no contemplaba que los ferrocarriles serían estatales. Por esta razón se cita aquí el Segundo Plan Quinquenal, con el propósito de mostrar la perspectiva estatal respecto de la regulación, la industria y los sectores populares.

¹⁸ La obtención efectiva de estos derechos es consecuencia de la modificación del Reglamento General de los Ferrocarriles de finales de 1948 (Decreto N°23.724/48) y, en el aspecto salarial, de la sanción de un Escalafón Único para los ferrocarriles estatales en agosto de 1949 (Aldao 2018).

¹⁹ No fue fácil para el propio gobierno peronista gestionar la puja salarial en los ferrocarriles estatizados, como demuestran la magnitud y las consecuencias de la huelga ferroviaria de 1950/1951, que incluyen las renuncias de la comisión directiva de la Unión Ferroviaria a sus cargos en el sindicato y en el directorio de los Ferrocarriles del Estado, en un contexto en el que el gobierno llamaba explícitamente a mejorar la productividad (sobre esto ver Aldao 2018b). El rubro “personal” se compone por el personal superior, administrativo, técnico y obrero de trenes de carga y de pasajeros de Ferrocarriles del Estado, agrupado en las siguientes cuatro categorías: a) vía y obras, b) tráfico y movimiento, c) tracción y talleres, y d) administración (CEPAL 1959).

Referencias bibliográficas

Aldao, Joaquín (2018a) *Entre la identidad ferroviaria y el peronismo. Transformaciones ideológico-simbólicas en el mundo sindical ferroviario durante los años del primer peronismo (1943-1955)*. Tesis Doctoral: Universidad Nacional de Quilmes.

Aldao, Joaquín (2018b) “Las Huelgas Ferroviarias (1950-1951). Una interna peronista”. *Prohistoria*, N°29: 93-114.

Aldao, Joaquín (2019) “Efectos sindicales de la nacionalización ferroviaria (1947-1950): la Unión Ferroviaria vs. la Confederación del Personal Civil de la Nación”. *Quinto Sol*, 23(2): 1-23.

Altimir, Oscar, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille (1967) “Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra”. *Desarrollo Económico*, 6(24): 709-734.

Angueira, María y Alicia Tonini (1986) *Capitalismo de Estado (1927-1956)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Chaia De Bellis, Jonás (2020), *Entre el dirigismo y el salvataje: estatización de empresas y coaliciones sectoriales en Argentina (1930-2018)*, Tesis Doctoral: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Bastida Bellot, Jonathan (2015) “Fierro viejo”. *El Aromo*, 87. <https://razonyrevolucion.org/fierro-viejo-por-jonathan-bastida-bellot/> accesado el 11 de mayo de 2021.

Belini, Claudio y Marcelo Rougier (2008) *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Belini, Claudio (2013) “Peronismo, nacionalizaciones y sociedades mixtas. El fracaso de la Empresa Mixta Telefónica Argentina, 1946-1948”. *Revista de Historia Iberoamericana*, 6(2): 10-32.

Belini, Claudio (2003) *La industria durante el primer peronismo (1946-1955). Un análisis de las políticas y su impacto*. Tesis Doctoral: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Bonifacio, José y Eduardo Salas (1985) *Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)*. Buenos Aires: INAP.

Brennan, James y Marcelo Rougier (2015) *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.

Buchrucker, Cristián (1987) *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cafiero, Antonio (1961) *De la economía social- justicialista al régimen liberal-capitalista*. Buenos Aires: EUDEBA.

Cardozo, Daniel (2007) “La política ferroviaria del peronismo (1946-1952)”. Ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Universidad de Tucumán.

Cardozo, Daniel (2015) “Conociendo y realizando a la vez; el monitoreo del sistema ferroviario durante el primer peronismo (1948-1952)”. *H-industri@*, 16: 133-165.

Cardozo, Daniel (2018) “Aproximaciones a la política de transportes peronista (1946-1952)”. Ponencia presentada en las XXVI Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de La Pampa.

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

CEPAL (1959) *El desarrollo económico de la Argentina. Los sectores de la producción*. México DF: Naciones Unidas.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López (1997) *Auge y ocaso del capitalismo asistido. La industria petroquímica latinoamericana*. Buenos Aires: Alianza Editorial/CEPAL/ IDRC.

Corrales, Javier y Michael Penfold (2011) *Dragon in the Tropics. Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brooking Institution.

De Pablo, Juan Carlos (2005) *La economía argentina: en la segunda mitad del siglo XX*. Buenos Aires: La Ley.

Díaz Alejandro, Carlos (2001) *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.

Etchemendy, Sebastián (2015) *La economía política del neoliberalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.

Etchemendy, Sebastián (2017) “The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015)”. Ponencia presentada en el 9º Congreso de ALACIP, Montevideo.

Evans, Peter (1987) “Class, State and Dependence in East Asia: Lesson for Latin Americanists”. En Frederic Deyo (ed.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1987: 203-226.

Ferreres, Orlando (2010) *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.

Gadano, Nicolás (2006) *Historia del petróleo en la Argentina, 1907-1955*. Buenos Aires: Edhasa.

Galasso, Norberto (2005) *Perón: Formación, ascenso y caída, 1893-1955*. Buenos Aires: Colihue.

Gambini, Hugo (1983) *La primera presidencia de Perón: testimonios y documentos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Gerchunoff, Pablo y Damián Antúnez (2002) “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”. En Juan Carlos Torre, *Los años peronistas*. Buenos Aires: Sudamericana, 2002: 125-206.

Gómez, Teresita y Silvia Tchordonkian (2012) “El lugar de las políticas del transporte ferroviario en la planificación peronista”. Ponencia presentada en el 54 Congreso de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas, Viena.

González Climent, Aurelio (1973) *Historia de la industria naval argentina*. Buenos Aires: Astilleros y Fábricas Navales del Estado.

Hertog, Steffen (2010) “Defying the Resource Curse. Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States”. *World Politics*, 62(2): 261-301.

Jáuregui, Aníbal (2006) “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios y el peronismo (1945-1955)”. *Revista de Sociología e Política*, 25: 165-175.

Kornai, Janos (1979) “Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems”. *Econometrica*, 47(4): 801-819.

Kulfas, Matías y Andrés Salles (2018) *Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogeneización de los Censos Industriales, 1895-2005*. Serie Documentos de Trabajo del PALP, 1, Universidad Nacional de San Martín.

Krueger, Anne (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”. *The American Economic Review*, 64 (3): 291-303.

López, Mario, Jorge Waddell y Juan Pablo Martínez (2016) *Historia del Ferrocarril en Argentina*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.

López, Mario (2007) “Del equilibrio a la crisis de las empresas ferroviarias privadas: 1917-1946”. En Mario López y Jorge Waddell, *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumiere, 2007: 103-155.

Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero (1987) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Novick, Susana (2004) *LAPI: auge y decadencia*. Buenos Aires: Catálogos.

O'Donnell, Guillermo (1977) “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico*, 16(64): 523-554.

Núñez Miñana, Horacio y Alberto Porto (1982) “Inflación y Tarifas Públicas: Argentina, 1945-1980”. *Desarrollo Económico*, 84(21): 469-484.

Peralta Ramos, Mónica (2007) *La economía política Argentina: poder y clases sociales, 1930-2006*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Puigros, Rodolfo (1957): *Libre empresa o nacionalización en la industria de la carne*. Buenos Aires: Argumentos.

Raccanello, Mario (2013) “Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado y la lógica de la política económica peronista”. *América Latina en la Historia Económica*, 20(2): 177-221.

Regalsky, Andrés y Elena Salerno (2008) “En los comienzos de la empresa pública argentina: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930”. *Investigaciones de Historia Económica*, 11: 107-136.

Regalsky, Andrés (1989) “Foreign Capital, Local Interests and Railway Development in Argentina: French Investments in Railways, 1900-1914”. *Journal of Latin American Studies*, 21(3): 425-452.

Sánchez, Matías (2017) “Una industria “desaparecida”: el cierre de los talleres ferroviarios estatales en Argentina (1955-1970)”. Ponencia presentada en las Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, AESIAL, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1981) *Expansión económica del Estado subsidiario, 1976-1981*. Buenos Aires: CISEA.

Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1998) *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Massachusetts: Harvard University Press.

Skupch, Pedro (2006): “El tratado Eady-Miranda y la nacionalización de los ferrocarriles”. Ponencia presentada en las *XX Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Mar del Plata, Argentina.

Skupch, Pedro (1971) “Las consecuencias de la competencia de transportes sobre la hegemonía económica británica en la Argentina (1919-1939)”. *Revista Económica de La Plata*, N°1: pp. 119-141.

Torre, Juan Carlos (2011) *La vieja guardia sindical y Perón*. Buenos Aires: Ediciones Razón y Revolución.

Waddell, Jorge (2016) “De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976”. En Mario López, Jorge Waddell y Juan Pablo Martínez, *Historia del Ferrocarril en Argentina*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora, 2016:152-200.

Waterbury, John (1993) *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey*. Cambridge University Press.

Wright, Winthrop (1986) *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.

Cómo citar este artículo:

Chaia De Bellis, Jonás (2022) “La estatización de los ferrocarriles durante el primer gobierno peronista: regulación del mercado y redistribución de ingresos”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 399-432

¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano

Social Power? Passengers associations in the Metropolitan Transport Public Service

Candela Hernandez

Doctora en Ciencias Sociales.
Instituto de Investigaciones Gino
Germani, Facultad de Ciencias Sociales
de la Universidad de Buenos Aires,
Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas, Argentina.
candeher@gmail.com

Resumen

Este artículo está orientado a problematizar cuáles son los límites y potencialidades a la construcción de poder social de los usuarios del transporte público masivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) para intervenir a favor de sus intereses en la toma de decisiones. Este planteo es abordado a partir del caso de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores indagando los marcos normativo-institucionales que dieron origen a la figura del usuario, a los cuerpos asociativos con potestad para defenderlos y a la construcción de instancias de participación. Con este propósito se trabaja vía el análisis documental sobre las regulaciones que afectan este campo en general y al transporte, en particular, junto con datos provenientes de entrevistas a miembros de Asociaciones y funcionarios de entidades competentes e información estadística brindada por la Secretaría de Comercio de la Nación.

Fecha de recepción:

18.5.21

Fecha de aceptación:

27.8.21

Palabras clave: transporte público - pasajeros - asociaciones de consumidores y usuarios - servicios públicos - poder social.

Abstract

This article discusses the limits and potentials of the construction of social power of users of mass public transport in the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA) to intervene in favor of their interests in decision-making. This approach is addressed from the case of User and Consumer Associations from inquire into the regulatory-institutional frameworks that gave rise to the user's figure, the bodies associative with legal authority to defend them and the construction of participation instances. For this purpose, it's applied documentary analysis of regulations affecting this field in general and transportation is worked on together with data from interviews with members of Associations and officials of competent entities and statistical information provided by the Secretary of Commerce of the Nation.

Keywords: public transportation - passengers - consumer and user associations - public services - social power.

Introducción

El reconocimiento de los consumidores como figura activa de la economía es un fenómeno moderno que tiene su génesis en el avance de los procesos de globalización. En el siglo XX el auge de la sociedad de masas y la explosión del consumo pasó a ser el rasgo dominante de la organización social. La creciente mercantilización de los distintos espacios de la vida colectiva fue la brújula de las transformaciones que tuvieron como contracara la visibilización de quienes personifican la función de consumo. El fundamento teórico de esta aparición en la escena vino acompañado de múltiples recomendaciones para el armado de una ingeniería regulatoria que colaborara en mitigar los potenciales desequilibrios de poder derivados de la expansión del mercado y que pusiera límites a los beneficios de las empresas a favor de quienes adquieren bienes y/o servicios.

La traducción al contexto local de las dinámicas de mercantilización sucedidas a gran escala, pueden ser densamente observables en los procesos de reestructuración capitalista de los años noventa. En sintonía con la propuesta general de este escrito, lo son especialmente en la privatización y concesión de los servicios públicos de infraestructura económica. Estas transformaciones fueron la punta de lanza para avanzar en la problematización de las relaciones de consumo delineadas bajo los nuevos esquemas de prestación que, aún hoy, conservan muchas de sus características constituyentes. Por entonces, los diseños institucionales elaborados para organizar la trama de relaciones resultantes formalizaron una gama de derechos y obligaciones que atendieron a las particularidades de los consumidores y usuarios y crearon las condiciones para la potencial emergencia de organizaciones de la sociedad civil orientadas a representarlos.

La pregunta analítica que orienta este artículo tiene como propósito estudiar los recursos que tienen las asociaciones de consumidores y usuarios para desarrollarse como colectivo asociado y en problematizar en qué medida –aunque conformado con el fin de defender los intereses de su base de sustentación (consumidores y usuarios)– lograron alcanzar esta meta. En este artículo se busca dar cuenta de las inquietudes planteadas de corte más general, a partir del caso del transporte público colectivo de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

La metodología empleada consiste principalmente en el análisis documental del corpus regulatorio que rige sobre las relaciones de consumo y las figuras legitimadas para su representación. Esta técnica también fue aplicada sobre un registro de prensa confeccionado con base a diarios de circulación nacional que permitieron caracterizar a los miembros de las asociaciones. En adición, se cuenta con un conjunto de entrevistas realizadas a referentes de las asociaciones de consumidores y usuarios e informantes clave de la administración pública. Complementariamente se dispone de los datos provenientes del “Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores” como de información estadística provista por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Todos los datos fueron producidos y recopilados en el marco del proyecto UBACyT “Transporte público y conflicto social” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Este escrito está ordenado temáticamente del siguiente modo. Para comenzar se sitúa la perspectiva de estudio y el recorte del campo de trabajo. En segundo término, son abordados los antecedentes constitutivos a la génesis de las asociaciones de consumidores y usuarios. Para continuar se trabaja sobre las características de las asociaciones. Luego son abordadas las vinculaciones que éstas establecen con su base de sustentación y el tipo de relación que mantienen con los canales institucionales con los que están relacionadas para el caso del transporte público colectivo de pasajeros. Como cierre del artículo se exponen las conclusiones arribadas.

La pregunta por el poder social en el campo de los servicios públicos

El problema de investigación que se aborda en este artículo encuentra sustrato en la perspectiva de los recursos de poder (Beverly 2005; Schmalz 2017; Wright 2000). El eje central de este planteo teórico sostiene que la forma en que está organizada socialmente la producción, determina los criterios de distribución, control y uso de los recursos estratégicos que están en juego.¹ En estos ordenamientos entran en relación el Estado, la Economía y la Sociedad Civil con sus respectivas personificaciones y funciones. La lógica que domina esta interacción está en estrecha relación con la mayor o menor capacidad de acción que cada uno tiene para alcanzar sus intereses particulares. En su funcionamiento este esquema abre la oportunidad a potenciales conflictos entre actores, derivados de la distribución desigual de poder y de propósitos no necesariamente convergentes o hasta incluso antagónicos.

En nuestro caso de estudio, esta mirada nos sitúa en el conjunto de relaciones establecidas entre quienes encarnan la función de prestación, regulación y consumo de los servicios públicos. Entre el Estado, las empresas y los usuarios. El foco del análisis está puesto en el tipo de inserción que éstos últimos poseen en el esquema de relaciones conformado.

Con esta direccionalidad –a partir de la propuesta de Wright (2006)– se busca avanzar en el reconocimiento de los límites y potencialidades que tienen los usuarios para construir poder social. Este refiere a la capacidad de acción de tipo voluntaria y cooperativa de la sociedad civil para incidir (en este caso) sobre la prestación de los servicios públicos; interpelar a la movilización a quienes comparten intereses y desplegar metas que tengan como horizonte una perspectiva de bienestar general. El poder social resultará fortalecido en la medida en que con una orientación progresiva logre disputar terreno a los poderes del Estado y la economía en los espacios de toma de decisión en los que se dirime la lógica de asignación de los recursos. Estará limitado cuando las posibilidades de su realización se vean obstaculizadas en las dimensiones que éste comprende.

El ámbito del transporte resulta fructífero para abordar esta propuesta por ser un servicio público de infraestructura económica dada su relevancia para el funcionamiento de la sociedad. Mismo por haber atravesado reformas estructurales que afectaron directamente la organización social de su prestación. En particular, el transporte público colectivo de pasajeros de la RMBA suma interés analítico debido a que hasta años recientes la calidad de la prestación en especial de los modos ferroviarios de superficie y subterráneos fueron objeto de una creciente y profunda degradación de su calidad, redundante en una afectación directa de las condiciones de vida de los usuarios del transporte (Pérez 2014).

El prisma de análisis adoptado, el campo temático y el caso analizado lleva a poner el foco del trabajo en reconocer cuáles son los tipos organizativos que pueden identificarse en la

sociedad civil. En este artículo el eje estará puesto en las asociaciones de consumidores y usuarios. La relación que éstos tienen con quienes conforman la masa crítica de su base social de sustentación, en este caso, los usuarios del transporte público de pasajeros. La delimitación de sus metas manifiestas y la concordancia con las acciones desplegadas. Las tramas de relaciones en las que están insertos y los grados de habilitación social o mecanismos institucionales de participación con los que se encuentran en las dinámicas de relación en las que están involucrados para ejercitar su forma específica de poder.

Una estructura de oportunidad

En el caso argentino pensar la emergencia de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores necesariamente lleva a retrotraerse al contexto de traspaso de la explotación de los servicios públicos a manos de empresas privadas ocurrido en la década del noventa (Basualdo, 2006).² En lo que respecta a la relación entre el Estado, las empresas y los usuarios este cambio generó una transformación en la forma de ordenar el esquema de responsabilidades y definir ámbitos de acción. A rasgos generales y como característica transversal al conjunto de los servicios públicos, el Estado –aunque mantuvo su intervención en la definición de las metas generales de las prestaciones–, pasó a ejercer funciones de fiscalización y/o control vía la creación de distintos mecanismos institucionales y entes reguladores con estas facultades. Las empresas privadas que por entonces tomaron su provisión sea por delegación temporaria de su prestación (concesión) o por la compra de activos (privatización), asumieron la explotación directa de los mismos (García 2008; Nahón 2006; Oszlak 2004).

En el caso del transporte público masivo de pasajeros metropolitano, la red de los trenes urbanos de superficie y de subterráneos fue concesionada. Iniciado el proceso a fines de los años ochenta el traspaso culminó en el año 1995 cuando las empresas Transportes Metropolitanos; Trenes de Buenos Aires; Ferrovías y Metrovías tomaron potestad sobre la totalidad de los servicios.³ Por su parte, el autotransporte de pasajeros urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional⁴ mantuvo su estructura de explotación privada que en el año 1994 fue sometida a cambios en sus lineamientos regulatorios que promovieron que en el tiempo se produjera una tendencia a la concentración empresaria (Pérez 2019; Pérez y Sánchez 2019). La resultante de este período fue que la operatoria de todos los modos de transporte del sistema metropolitano quedó bajo gestión privada.

Como se indicó con anterioridad la contracara de este proceso para todos los servicios públicos fue la creación de los organismos de control. La emergencia de estos entes no necesariamente estuvo integrada a los procesos de privatización/concesión al producirse dilaciones en su constitución. La secuencia idealmente prevista para dar paso a la formalización regulatoria que implica la diagramación institucional; la creación del ente regulador y la concreción del traspaso, no se cumplió (Oszlak *et al.* 2000). En el

caso de los transportes concesionados fue cedida la explotación de los servicios, luego implementado el marco regulatorio y por último creado el organismo de control correspondiente. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) entró en funciones en el año 1996 al fusionarse la Comisión Nacional de Transporte Automotor y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

Con coordenadas espacio temporales similares, emergieron distintos mecanismos con el propósito de amparar institucionalmente las relaciones de consumo (audiencias públicas, defensoría del pueblo, consejos consultivos, entre otros) (López y Felder 1997). La orientación subyacente de éstas innovaciones institucionales estuvo marcada por la búsqueda en consolidar la idea de un ciudadano consumidor posicionando frente a la expansión del mercado y los nuevos términos y condiciones de la relación entre éste y el Estado (del Cueto y Luzzi 2016). En nuestro país, la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 en 1993⁵ y un año después el artículo 42 de la Constitución Nacional de 1994, incentivó la creación de las asociaciones de consumidores y usuarios y estableció como necesaria su participación en estos espacios (Constitución Nacional, art. 52). En el campo de los servicios públicos, las disposiciones establecidas estuvieron orientadas a promover mecanismos de protección de los consumidores identificados en una posición estructural desventajosa en contexto de las nuevas relaciones de mercado desplegadas (García 2008; López y Felder 1997; Oszlak *et al*, 2000)).

La normativa habilitó la conformación de cuerpos asociativos provenientes de la Sociedad Civil bajo la figura de Asociaciones de Usuarios y Consumidores. En su texto sostiene que: “las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas como personas jurídicas reconocidas por la autoridad de aplicación, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores o usuarios” (ley 24.240; capítulo XIV; art.55). De acuerdo con la delimitación institucional éstas deben conformarse como asociaciones civiles y registrarse en la Secretaría de Comercio para poder funcionar. Deben estar orientadas a promover el bien común en materia de relaciones de consumo y hacerlo de forma independiente de la política partidaria y del fin de lucro como objeto de su orientación. En su funcionamiento este tipo organizativo puede atender reclamos de modo directo realizados a éstas por los usuarios en carácter de mediadoras e interponer acciones orientadas a mitigar los abusos de poder de las empresas. Están habilitadas para promover acciones judiciales en lo que respecta a la defensa de derechos de incidencia colectiva en materia de relaciones de consumo. Como indica la Constitución también deben participar de las instancias consultivas que funcionan en los organismos de control de los distintos servicios públicos (Rosato y Arribas 2008). Dadas las características de su génesis este tipo de asociaciones son las que están legitimadas para asumir la defensa de los intereses de los usuarios y consumidores.

En el caso de los servicios públicos como contraparte al estímulo institucional a la creación de asociaciones, los organismos de control debían contemplar en sus diseños la habilitación de espacios consultivos que las reconocieran como un actor activo con capacidad para involucrarse en instancias de toma de decisión (López y Felder 1997). No obstante, la creación de los entes regulatorios no significó necesariamente la apertura de canales institucionales que promovieran la participación. Este proceso fue muy heterogéneo según los casos, pero la dilación fue el rasgo dominante para la mayoría de los servicios. Como se verá más adelante, en transporte la CNRT habilitó esta instancia en el 2015 (Res. 175/15), trascurridos 19 años de su constitución y luego de que ocurriera la públicamente conocida como Tragedia de Once.⁶ Adicionalmente el funcionamiento de estos espacios quedó circunscrito a las asociaciones que estuvieran registradas y habilitadas para hacerlo. Esta condición permitió únicamente involucrarse a aquellos colectivos de usuarios que contaran con recursos disponibles y tuvieran la capacidad para constituirse formalmente como asociaciones de usuarios y consumidores (Azpiazu y Forcinito 2003).⁷ Como sostienen Lascoumes y Le Galès (1948), los actores sociales y políticos tienen capacidades de acción muy diferentes en función del nivel de institucionalización con el que cuentan. En este proceso son ciertos colectivos, intereses y valores los que se ven privilegiados con relación a otros.

La síntesis realizada permite hipotetizar en torno a las condiciones de surgimiento de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Puede observarse que su génesis estuvo vinculada a una estructura de oportunidad político-institucional que creó condiciones favorables para que experiencias organizativas de este tipo pudieran prosperar. En este caso el contexto propicio, logró articularse con un sustrato fértil que pudo promover experiencias organizativas impulsadas por actores que contaron con recursos y capacidad de movilización. La pregunta es entonces en qué medida esta imbricación entre mecanismos de habilitación social y organizaciones de la sociedad civil logra en su dinámica, ampliar los márgenes a la construcción de poder social. Caracterizar a las asociaciones puede aportar a la identificación de observables que den respuesta a este interrogante.

Las asociaciones

Las asociaciones son de carácter voluntario. Para constituirse requieren de la disposición de miembros activos dispuestos a asociarse y que cuenten con recursos de distinta índole (culturales, políticos, valorativos, económicos, educativos, entre otros). También que estén decididos a avanzar para formalizarse como asociaciones por la defensa de los derechos de consumidores y usuarios en el plano institucional. Con dicho propósito las asociaciones requieren delimitar un campo de actuación. Pueden conformarse en tono a un objeto particular como ser la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores de los recursos hídricos, las actividades financieras, entre otros ejemplos que pueden identificarse en este universo. También pueden constituirse delimitando como meta

general la defensa de consumidores y usuarios sin restringir desde el inicio su función a un área de trabajo específica. Esto les permite construir un terreno de actuación al ganar experiencia y alcanzar mayor capacidad de incidencia sobre determinados temas que finalmente logra instituirlos como referentes para intervenir en ese campo.

Para el año 2020 a nivel nacional tenían existencia jurídica 45 Asociaciones de Consumidores y Usuarios según los datos provistos por el “Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores” del Ministerio de la Producción (RNAC, 2020). En su distribución territorial –si tomamos en consideración las sedes centrales– las mismas tienen una cobertura que se concentra en la Región Metropolitana de Buenos Aires.⁸ El 62% están ubicadas en esta área. El 78.5% tiene actuación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que el 21.5% restante en los partidos del conurbano bonaerense.

Como característica general –aunque no necesaria– las Asociaciones de Consumidores y Usuarios están principalmente integradas por cuadros calificados. Aunque este no es un requisito para poder conformar una asociación, destaca como regularidad entre sus miembros que sean profesionales del derecho. Esta condición funciona como una herramienta con la que cuentan para intervenir en el terreno del litigio jurídico sobre el que tienen potestades (Botto 2007; López y Felder 1997). Esta *expertise* constituye un recurso instrumental al facilitar la integración a espacios de toma de decisiones, la construcción de argumentos robustos y persuasivos y de oponer propuestas y contra propuestas que se traducen en capacidades para el ejercicio del poder (Fairfield 2015).

Otra característica de los integrantes de las asociaciones es su estrecha relación con los partidos políticos. El caso emblemático de esta relación es el de Héctor Polino, referente de “Consumidores Libres” quien fuera Diputado nacional durante 12 años consecutivos por el partido Socialista en el período 1993–2005. En sus palabras: “He sido, soy y seré afiliado y dirigente del Partido Socialista pero consumidores somos todos” (Entrevista personal a Héctor Polino, 2018). También puede referirse al caso de Patricia Vaca Narvaja de trayectoria política y militante peronista de la “Asociación Consumidores Argentinos”, luego Subsecretaria de Defensa del Consumidor bajo la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003–2007), diputada nacional electa en representación de la provincia de Córdoba alineada con el oficialismo nacional entre los años (2005 y 2009) y embajadora en México hasta 2015. Otros ejemplos de público conocimiento son los de Sandra González de la “Asociación de Consumidores y Usuarios de la Argentina” (ADECUA), públicamente vinculada al partido Radical (“Nace Cambiemos en la”, 20 de abril de 2017). También el caso de Susana Andrada del “Centro de Educación al Consumidor” (CEC) quien estuvo por integrar la lista del Frente Renovador como candidata a Diputada nacional para las elecciones legislativas de 2017 (Cantón 2017). Otro ejemplo, es el de Claudio Boada de la “Unión de Consumidores y Usuarios”, quien en los mismos comicios referidos integró la lista como pre-candidato suplente a diputado de Unidad Ciudadana para la Capital Federal, encabezada por Daniel

Filmus (“Lista de Unidad”, 19 de octubre de 2017). Otro es el caso de Fernando Blanco Muiño de “Unión de Consumidores”, hombre orgánico de la militancia radical y Director Nacional de Defensa del Consumidor durante la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019) (“Otro nombramiento: Blanco”, 11 de diciembre 2015). Este perfil profesionalizado en el campo de la política observable en las trayectorias personales de los principales referentes de las distintas asociaciones también actúa como un recurso para la acción. En este caso, proveniente de articular con espacios y actores pertenecientes a otros ámbitos. En este sentido puede hipotetizarse que esta vinculación –a priori explícitamente limitada por el marco regulatorio que las afecta– termina por constituir a las asociaciones en una vía de los partidos políticos para ampliar sus espacios de intervención (Hernandez 2019).

Respecto a los recursos económicos provistos por el Estado del que disponen las asociaciones para mantenerse en funcionamiento denominados “Contribuciones financieras a cargo del presupuesto nacional” los criterios para la erogación de los fondos están estimados conforme a dos grandes líneas de financiamiento. La primera y más importante en términos de recursos orientada a solventar proyectos específicos (capacitaciones, campañas, talleres para la educación de los consumidores, etcétera). La segunda a mantener el funcionamiento institucional de las asociaciones. Con base a estos criterios año a año se evalúa el desempeño de las asociaciones y revisan los requisitos que deben cumplir para recibir la contribución financiera.

En los años noventa el monto asignado a cada una de las asociaciones comenzó constituyendo una suma significativa. En 1994 iniciado el desembolso de fondos bajo el modelo de convertibilidad (\$1 un \$USD) este alcanzó los \$USD 60 mil para cada asociación en funcionamiento. Por entonces eran 5 las registradas (Botto, 2007). A lo largo del tiempo los cambios producidos en el modelo económico implicaron una disminución de la capacidad adquisitiva del dinero disponible por asociación. La evolución de los recursos se inscribió en un marco de situaciones macro-económicas disímiles pero constantes en una tendencia devaluatoria de la moneda nacional proceso abierto con la crisis de 2001 y la salida de la paridad cambiaria. La caída de las asignaciones también estuvo afectada por el incremento del dominador sobre el cuál se dividen al crecer la cantidad de asociaciones registradas. Los datos disponibles permiten mostrar evidencia hasta el año 2006⁹ para el cual éstas habían ascendido a 30 registradas, sextuplicando la cantidad de asociaciones del año 1994 y recibiendo una contribución equivalente a los \$USD 3808 cada una según la cotización del peso estimada en \$3,07 para ese año (Hernandez 2019). Además, las asociaciones reciben un monto extra por participar en los Consejo Consultivo de los organismos de control. De acuerdo con los testimonios de los referentes entrevistados dichas asignaciones rondaban en el año 2018 los \$5000 (\$USD 244 según cotización) por institución en la que participan (Entrevista personal referente DEUCO y ADDUC 2018). Aunque los recursos provenientes del Estado no constituyen para las asociaciones una fuente de capitalización, cuentan en estos

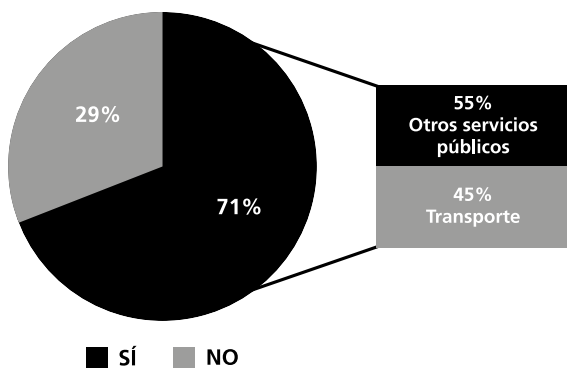
términos con una ventaja relativa respecto de otras organizaciones dedicadas también a la defensa de usuarios y consumidores. En el caso del transporte las autodenominadas como organizaciones de usuarios no tienen ningún tipo de ayuda económica para su sostenimiento ni reconocimiento institucional de sus funciones (Hernández 2019).

Lo planteado hasta acá nos permite sostener que existe un marco regulatorio que da entidad e institucionalidad formal a las asociaciones de usuarios y consumidores y que delimita –al menos teóricamente– su campo de intervención. También que los miembros de las asociaciones tienen un nivel de calificación y *expertise* profesional que abona a la consolidación de su estructura organizativa. La articulación con otros actores perteneciente a ambos diferentes como ser en este caso predominantemente el campo de la política partidaria colabora en la capitalización de recursos externos devenidos de acciones de cooperación con otros. Estas disposiciones constituyen recursos que se articulan en la construcción de poder social de las asociaciones. En este punto continúa vigente la pregunta por en qué medida en la dinámica de funcionamiento, las asociaciones logran traducir estos recursos en capacidades para el ejercicio del poder social. Como esto se produce en el ámbito del transporte público en la Región Metropolitana de Buenos Aires puede darnos una mejor aproximación a esta pregunta.

En el transporte

Entre las asociaciones registradas no existe ninguna constituida con el objeto de intervenir exclusivamente en el área de los servicios públicos de transporte de pasajeros de la Región Metropolitana. En las entrevistas realizadas uno de los testimonios refería a la “Asociación Usuarios del Transporte Público” como la única constituida con estos fines (Entrevista personal académica especializada, 3 de julio de 2018). Hasta el momento no pudieron encontrarse registros de prensa ni bibliográficos que dieran cuenta de la mencionada asociación. Tampoco de ninguna otra conformada con el motivo específico de defender a los usuarios de los servicios de transporte.

Asociaciones de Usuarios y Consumidores según tengan a los servicios públicos como objeto de intervención (2020).



Fuente: Elaboración propia con base a datos relevados (registros CNRT, web, redes sociales y entrevistas) N:28.

En la actualidad los reclamos vinculados a este último son retomados por quienes se dedican a atender aquellos relativos a los servicios públicos en general. Como muestra el gráfico N°1, las asociaciones que dan tratamiento a este tipo de demandas representan una porción mayoritaria del universo de las asociaciones (71%) con incidencia en la RMBA. El 29% restante tiene como área distintiva otros tópicos. De este universo el 45% se ocupan con mayor dedicación a temas vinculados al transporte (CNRT 2020).¹⁰

Para observar la actuación de las asociaciones en este ámbito específico es necesario situarse en las dos dimensiones que Rosato y Arribas (2008) sugieren para estudiar la dinámica de funcionamiento de este tipo organizativo. Como fue indicado con anterioridad, la primera refiere a la relación directa que las asociaciones tienen con los usuarios. Esta cuestión lleva a problematizar en qué medida son o no son consideradas por quienes utilizan los servicios de transporte masivo como una vía disponible para tramitar sus demandas vinculadas a la prestación. Al ser esta una dimensión relacional puede considerarse que no sólo son las acciones que las asociaciones puedan realizar para promover una mayor interacción, sino que también se juegan las disposiciones que tienen los usuarios -en este caso del transporte- para utilizar los canales institucionales de reclamo.

En este punto retomamos la sugerencia de Acuña y Chudnovsky (2013) que denominan como base de sustentación al soporte material con el que un espacio organizativo cuenta al asumir funciones de representación. En este caso los usuarios del transporte público masivo de pasajeros. En esta relación puede identificarse una debilidad en el vínculo. De acuerdo con los testimonios recabados en las entrevistas realizadas a los referentes de distintas asociaciones (2018-2019), éstas coinciden en reconocer como rasgo general, bajos niveles de demanda de sus funciones por parte de los consumidores.

Conforme a su testimonio puede decirse que la relación directa que las Asociaciones guardan con los reclamantes es de poca intensidad. Además, según indican, las quejas efectuadas individualmente por quienes se contactan con ellas por casos vinculados al transporte, es minoritaria. Las áreas en las cuáles reciben mayores quejas son principalmente las vinculadas a los servicios domiciliarios como telefonía, electricidad y gas, en ese orden de importancia según indican.

En el caso del transporte público masivo de la región, investigaciones de autoría individual y del equipo de trabajo muestran que uno de los rasgos característicos de los pasajeros es la ausencia de una cultura de reclamo institucional formal (Hernandez, 2017, 2019; Pérez & Rebón, 2017). Relevamientos por encuesta de elaboración propia permitieron identificar como característica transversal a los usuarios un marcado desconocimiento de los canales de reclamo que tienen disponibles para viabilizar sus disconformidades. Al indagar en particular por el caso de las asociaciones, los usuarios encuestados sostienen mayoritariamente que no existe una personificación social que encarne la defensa de sus intereses. En sus palabras: “Nadie nos defiende”. El dato sobresaliente es que en un 90% desconocen la existencia de asociaciones de consumidores y usuarios.

Por otra parte, entre quienes sí conocen las formas de reclamo vigentes existe un descreimiento generalizado de que éstas sean efectivas para resolver sus problemas (Relevamientos TCS, 2015,2016 y Hernandez-UBACyT, 2018).¹¹ Al respecto de este gran tópico, el referente de una asociación entrevistado decía: “La gente está muy remisa, no por indiferencia sino por incredulidad de que los mecanismos que puede utilizar les puedan servir para restituir derechos (Entrevista personal referente DUC, 26 de febrero de 2018).

Además, en el caso de los usuarios del transporte la disposición al reclamo está atravesada por un elemento más. Este refiere a la capacidad con lo que éstos cuentan para poder identificar una situación como problemática, elaborarla como un tema que requiere de una acción reclamatoria y efectivamente ejecutarla. Pérez (2014) mostró para el caso ferroviario como el nivel educativo es una variable que funciona como un recurso que nutre esta práctica. Aunque en términos globales ésta resulta marginal para los usuarios del conjunto de los servicios, puede hipotetizarse que el modo en que el nivel educativo juega interviniendo en la construcción de una disposición a la demanda es extensiva a los usuarios de los distintos modos de transporte (Hernandez y Pérez 2021). Esta misma variable juega también a otro nivel en oposición a quienes integran las asociaciones que -como fue indicado- son profesionales con una marcada actividad en la vida política partidaria nacional. Esta característica distancia en cierta medida a los referentes de las asociaciones de los atributos medios de quienes utilizan los servicios públicos de transporte. En especial esto se da para el caso de los usuarios de los trenes urbanos y el autotransporte (Hernandez y Pérez,2021).

La segunda dimensión que sugieren Rosato y Arribas (2008) está vinculada a la participación de éstas en los entes de control. Como fue adelantado en las páginas precedentes la conformación de los espacios consultivos fue un proceso heterogéneo según los servicios. Para el caso de interés la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) al comienzo de sus funciones tuvo un primer intento por construir un espacio de estas características denominado como “Consejo Asesor” iniciativa que no llegó a prosperar. Finalmente, inauguró su Consejo Consultivo de Usuarios en el año 2015. Dado los plazos puede sostenerse que la “necesaria participación” de los consumidores y usuarios en instancias de toma de decisión y control, tardó 19 años en ponerse en funcionamiento. La resolución que le dio origen a dicha instancia se estipuló que el Consejo estuviese integrado por las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, inscriptas y habilitadas en el RNAC que hayan manifestado su voluntad de asistir.

Conformado el espacio del Consejo Consultivo según la Resolución N°339/2015, se estipuló que éste estaría integrado por un representante de cada asociación, inscripta y con capacidad asignada para mocionar y votar. Se fijó la periodicidad de las reuniones en un encuentro mensual con el objeto de tratar temas vinculados a la seguridad y calidad del transporte. Se estableció que, para cada caso, debería elaborarse un informe y una propuesta de acción sometida a votación, bastando la simple mayoría para su aprobación. Cada asociación, podría votar una vez por cada moción debatida. En cada nueva reunión se incorporaría como primer punto del orden del día, el informe de avance de las acciones respecto a lo aprobado en sesiones anteriores (Resolución N°339/2015).

Según los datos provistos por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte participan del “Consejo consultivo de Usuarios” de la CNRT, el 30% de las asociaciones con injerencia en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esta proporción aumenta al 42% si se calcula sobre la base de las Asociaciones que se dedican con mayor intensidad a temas vinculados a los servicios públicos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a referentes de asociaciones, se desprende como rasgo general que atraviesa a este tipo de instancia participativa en todos los entes, el posicionamiento periférico dado a las Comisiones de Usuarios. Por ejemplo, según indican, al no brindar la infraestructura básica para su funcionamiento o los escasos recursos económicos asignados (Entrevistas 2018-2019).

En el caso de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte según indican referentes de las asociaciones, a diferencia de lo que ocurre con otras instancias consultivas, no se entrega subsidio a las que de ella participan. En palabras de un entrevistado: “En la CNRT [el consejo consultivo] se creó hace poco, pero por ejemplo ahí, se crea una comisión de usuarios, pero sin recursos, ahí no hay ni siquiera un subsidio, pero nada. Inclusive este año se le reclamó, pero no, subsidio no hay, si quieren venir vienen si no quieren venir, no vengan” (Entrevista referente DEUCO, 26 de febrero de 2018)

De acuerdo con los testimonios de los entrevistados, la falta de recursos atenta contra la capacidad de las Asociaciones de generar estrategias de control e intervención sobre las redes de transporte. En su argumento, sostienen que éstas presentan altos niveles de complejidad y problemáticas disímiles al interior de los modos y según su tipo. En las entrevistas, también surge que en muchas oportunidades el espacio del Consejo es utilizado para plantear problemáticas puntuales y de poca escala, que actúan desvirtuando la potencialidad del espacio (Entrevista asociaciones 2018–2019). También ocurre que, frente a proyectos a aplicarse en el sector con un mayor impacto potencial sobre los intereses de los usuarios y consumidores, lo indicado por las Asociaciones no se refleja luego en la toma de decisiones.

El estado de situación frente al que se encuentran los usuarios del transporte público de pasajeros reviste diferentes problemas por las dislocaciones que ocurren entre la identificación de una situación problemática y la acción del reclamo, representados y representantes, canales institucionales vigente y capacidad efectiva de que éstos permitan tramitar los objetos para los que fueron creados.

¿Poder social?

Este artículo permitió trazar algunos ejes para abordar la pregunta por los límites y potencialidades a la construcción de poder social, en este caso, de los usuarios del transporte público masivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Las Asociaciones de Usuarios y Consumidores constituyen una de las herramientas colectivas de las que disponen quienes utilizan estos servicios para defender sus intereses e intervenir en la toma de decisiones. Como conclusión se sostiene que en su devenir junto con las características que asumió la dinámica institucional, obturaron las posibilidades efectivas de su realización.

Como elemento potencial se identifica que una parte importante de los recursos de los que disponen estas formas organizativas, provienen de su reconocimiento y estatus fundado en el marco institucional que les da entidad. Esto les permite contar con una figura jurídica, un campo de intervención y capacidades resultantes de esta fuente.

Como limitantes a las vías del poder social son varios los elementos que pueden destacarse.

El marco normativo–institucional que creó la forma colectiva de defensa de los usuarios a la vez que habilitó vías de participación social en distintas instancias consultivas, quedó anclado al terreno de la discapacidad, pero no logró consolidarse en mecanismos para la incorporación efectiva en la toma de decisiones de la perspectiva de las Asociaciones existentes.

La composición social de las organizaciones cuyos miembros tienen una marcada trayectoria política profesionalizada es un indicador de las motivaciones organizacionales de quienes las integran que, según la ley, deberían estar libre de marcas político–partidarias.

Esto último permite hipotetizar que la lógica de reproducción de las Asociaciones no requiere de una vinculación con su base de sustentación. Condición que provoca una escisión respecto de los intereses instituidos y los efectivamente perseguidos.

En el caso de estudio, la baja cultura de reclamo y participación institucional que tienen los usuarios del transporte dificulta las posibilidades tanto de verse interpelados por los canales de participación como la generación de una disposición activa a la defensa de sus derechos por estas vías.

Estos elementos puestos en interacción construyen las condiciones que dificultan la consolidación y el despliegue del poder social en el ámbito de estudio. No obstante, en el terreno de lo realizable pueden visualizarse caminos posibles para sortear los obstáculos planteados. Los actores existentes que están organizados podrían reorientar sus acciones estrechándolas con sus metas aspiracionales. El andamiaje normativo institucional que instaura la figura del usuario es una herramienta que puede mediante el fortalecimiento de las capacidades estatales potenciarse para llevar hasta su límite el ejercicio de los derechos que promueve. Contribuir a acciones que permitan a quienes realizan su movilidad cotidiana en transporte público conocer sus derechos, también es una manera de abonar a la construcción de espacios más democráticos y de una ciudadanía más activa. En este transcurso las asimetrías de poder en la forma en que se organizan socialmente los servicios de transporte son la tónica que domina la trama de relaciones donde los usuarios del servicio quedan en una condición de indefensión.

¹ Wright (2010) instala este planteo a escala macro-social. No obstante, indica que las categorías de análisis pueden incluso aplicarse a nivel de una unidad socio-productiva.

² En el caso del transporte público metropolitano este proceso afectó a los modos guiados (ferrocarriles de superficie y subterráneos). Por su parte, el Autotransporte Público de Pasajeros había iniciado a fines de los años '50 su traspaso a la explotación privada, concluida a mediados de los años '60. Para una historia detallada de la evolución de este mercado puede consultarse Pérez (2021).

³ Transportes Metropolitanos quedó a cargo de la concesión de las líneas de ferrocarriles San Martín, Belgrano Sur y Roca; Trenes de Buenos Aires de las líneas Sarmiento y Mitre; Ferrovías de la línea Belgrano Norte y la empresa Metrovías de la línea Urquiza y de la red de subterráneos y Premetro.

⁴ Se considera de este modo a los servicios que operan su recorrido en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la RMBA.

⁵ No es el objetivo de este artículo pormenorizar en los cambios en la normativa, pero es necesario mencionar que en el año 2008 la ley de Defensa del Consumidor fue modificada por la ley 26.361. En el año 2014 los derechos de consumidores y usuarios fueron también incluidos en el Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por Ley 26.994 condición que fortaleció en el plano formal los derechos quienes personifican el consumo.

⁶ El 22 de febrero de 2012 una formación ferroviaria de la línea Sarmiento chocó el sistema de amortiguación del andén en la estación terminal de Once. Este hecho dejó un saldo de 52 víctimas fatales y 789 heridos. La posterior movilización de los familiares de las víctimas fue uno de los elementos clave en la motorización de cambios en el sistema ferroviario como en el conjunto de la red de los servicios de transporte público colectivo de la RMBA. Entre las distintas respuestas estatales puede mencionarse la apertura de canales institucionales de mayor o menor grado de formalización con organizaciones de la sociedad civil circunscritas en su intervención al transporte de pasajeros (Hernandez 2019).

⁷ En el ámbito del transporte metropolitano pueden registrarse distintas experiencias asociativas de carácter informal. En particular éstas nacen asociadas a los modos guiados y en especial a los trenes urbanos. Se autodenominan como “organizaciones de usuarios” constituidas para demandar por mejoras en las condiciones de prestación de los servicios y por la creación de espacio de participación que las contemplan (Hernandez 2019).

⁸ Conforme a lo dispuesto en la Resolución N°461/99 las distintas organizaciones tienen filiales en diferentes puntos del país.

⁹ En 2007 por Resolución N°187 de la Secretaría de Comercio por entonces bajo la gestión de Guillermo Moreno se derogó la Resolución N°612 donde se definían los criterios y asignaban las partidas presupuestarias correspondientes a las contribuciones financieras. El argumento de la suspensión señalaba que los fondos no necesariamente iban a ser designados a este tipo asociativo en particular al entender que en el amplio campo de las organizaciones de la sociedad civil existen otros agentes con funciones de relevancia que deben ser también alcanzadas por políticas de inclusión. Al respecto un exfuncionario de la Secretaría de Comercio decía: “Empezamos a separar la paja del trigo. Los que son sellos de goma y los que no lo son. Ya que el Estado va a dar plata que es de todos los argentinos que se la da a los que corresponde” (Entrevista personal exfuncionario Secretaría de Comercio, 2019). Desde entonces no pudo tenerse acceso a las publicaciones donde salían registrados los montos asignados. Esta decisión fue revisada tras el cambio de gestión en el año 2015.

¹⁰ Este dato fue reconstruido con base a información de la CNRT; Páginas Web y redes sociales de las asociaciones y registros de entrevistas. Fueron tomadas como Asociaciones con intervención en el campo de los servicios públicos aquellas que reciben reclamos de usuarios y a la vez participan de al menos un ente de control.

¹¹ Desde el año 2007 el equipo de trabajo viene realizando encuestas a pasajeros de los servicios públicos de transporte. En junio de 2015 y de 2016 fueron realizados dos relevamientos no representativos aplicados a los usuarios del ferrocarril de superficie. Los mismos culminaron con 300 casos. En noviembre de 2018 fue realizado un relevamiento similar a usuarios del ferrocarril subterráneo y del autotransporte. Este último constó de 400 casos en total. Las tendencias verificadas en esos años muestran un carácter de larga duración lo que permite hipotetizar que continúan vigentes al momento de escritura de este artículo

Referencias bibliográficas

Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En C. Acuña comp. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 19-64.

Azpiazu, D., y Forcinito, K. (2003) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En A. Catenazzi, D. Azpiazu y K. Forcinito (eds.) *Recursos públicos, negocios privados: Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, págs 11-112.

Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Beverly, S. (2005) *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Madrid: Akal.

Botto, A. (2007) *¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Cantón, M. (2017) “Primera baja en la lista porteña de Massa: No va Susana Andrada”. 23 de junio. https://www.clarin.com/politica/primera-baja-lista-portena-massa-va-susana-andrada_0_B1OQRli7-.html

Del Cueto, C. y Luzzi, M. (2016) “Salir a comprar. El consumo y la estructura social en la Argentina reciente”. En G. Kessler (comp.), *La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 209-231.

Fairfield, T. (2015) *Private Wealth and Public Revenue in Latin America Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.

García, A. (2008) *Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de los servicios públicos*. Buenos Aires: Centro de Investigación de la Regulación y del Derecho del Consumidor.

Hernandez, C. (2017) *Entre conflictos y accidentes. La construcción de los ferrocarriles metropolitanos como problema público (2002-2015)* Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hernandez, C. (2019) *Las vías del poder social. Límites y potencialidades a la capacidad asociativa de los usuarios/pasajeros del sistema metropolitano de transporte público colectivo (2002-2017)*. Tesis de Doctorado.. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hernandez, C., y Pérez, V. (2021) “El porvenir de la movilidad como derecho social. Reflexiones sobre la configuración de un espacio en construcción”. *PostDATA*: 47-69.

Krantzer, G. y Sánchez, J. (1994). Una indagación sobre el transporte automotor en Buenos Aires: Maduración del sistema y concentración. Buenos Aires: *Comisión Nacional de Transporte Automotor*.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (1948) *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.

Lista de Unidad Porteña (2017) *Daniel Filmus y candidatos a diputados por Buenos Aires* octubre 19). https://www.clarin.com/politica/lista-unidad-portena-daniel-filmus-candidatos-diputados-buenos-aires_0_BySabo0nW.html

López, A. y Felder, R. (1997) *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post privatización*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Nace Cambiemos en la Ciudad y la UCR porteña se divide por Lousteau. (2017, abril 20). *Nuevos papeles*. www.nuevospapeles.com/nota/3156-nace-cambiemos-en-la-ciudad-y-la-ucr-portena-se-divide-por-lousteau

Nahón, C. (2006) “El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos”. *Realidad Económica* 219,:8-32.

Oszlak, O. (2004) “Privatización y capacidad de regulación estatal: Una aproximación teórico-metodológica”. En L. Bresser Pereira, N. Cunill Grau, L. Garnier, O. Oszlak, & A. Przeworski *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, págs. 139-193.

Oszlak, O., R. Felder y K. Forcinito (2000) *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos, 4-76.

Pérez, V. (2014) “Viajar en la Ciudad. Movilidad, padecimiento y disconformidad entre los pasajeros de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires”. *Argumentos. Revista de crítica social* 16:315-343.

Pérez, V. (2021) «A 90 años de la aparición del colectivo. Reflexiones sobre la participación del Estado en un servicio público esencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)». *Sociohistórica* 47:1-20.

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

Pérez, V. y J. Sánchez (2019) «La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 9 (18) 319-343.

Pérez, V. y J. Rebón (2017) *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Biblos-CLACSO.

Rosato, A. y V. Arribas (2008) *Antropología del consumo. De consumidores, usuarios y beneficiarios*. Buenos Aires: Antropofagia.

Schmalz, S. (2017) “Los recursos de poder para la transformación sindical”. *Nueva Sociedad*, N° Especial, 20-41.

Todo Noticias (2015) “Otro nombramiento: Blanco Muiño a Defensa del Consumidor”. 11 de diciembre https://tn.com.ar/economia/otro-nombramiento-blanco-muino-defensa-del-consumidor_641343

Wright, E. O. (2000) “Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise”. *American Journal of Sociology*, 105(4), 957-1002.

Wright, E. O. (2006) “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. *New Left Review en español* 41:81-109.

Wright, E. O. (2010) *Preguntas a la desigualdad: Ensayos sobre análisis de clase, socialismo y marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Cómo citar este artículo

Hernández, Candela (2022) “¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 433-451

Un análisis estadístico de los cambios recientes en el acceso a la red cloacal y agua potable en áreas urbanas de Argentina (2003-2019)

A statistical analysis of recent changes in the access to the water and sewage systems in urban Argentina (2003-2019)

Federico Favata

Magíster en Econometría por la Universidad Torcuato Di Tella y Doctorando en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Investigaciones Macroeconómicas para el Desarrollo (CIMaD), Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) ffavata@unsam.edu.ar

Gabriel Montes Rojas

Doctor en Economía por la University of Illinois at Urbana-Champaign, Estados Unidos. Investigador del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES-UBA) gabriel.montes@fce.uba.ar

Andrés Salles

Licenciado, Maestrando y Doctorando en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigador en Programa Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) asalles@unsam.edu.ar

Resumen

Este trabajo estudia la evolución del porcentaje de hogares con acceso a red cloacal y agua potable corriente en Argentina a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) desde 2003 a 2019. Los resultados obtenidos muestran que, si bien las coberturas difieren en el nivel entre las regiones, hubo un continuo incremento en la cobertura de ambos servicios. Adicionalmente, se evaluó la presencia de quiebres estructurales en la evolución de los indicadores. Se observa una cierta desaceleración en el crecimiento a partir de 2012 en la evolución de cloacas, mientras que en agua potable se percibe en 2014. De esa manera, si se quiere lograr que todos los hogares urbanos tengan acceso a estos servicios se deberá mantener el nivel de inversión que hubo en periodos anteriores, principalmente en cloacas.

Fecha de recepción:
15.11.21

Palabras clave: acceso a red cloacal – agua potable
– condiciones sociales EPH – Argentina

Fecha de aceptación:
4.2.22

Abstract

This paper studies the evolution of the household percentage with access to the sewer network and drinkable water in Argentina using the Encuesta Permanente de Hogares (EPH) for the period 2003-2009. The results show that coverage differ across different regions, and there was a continuous increment in the coverage in both dimensions. In addition, we study the presence of structural breaks in the evolution of these indicators. A deaccelerating process is observed from 2012 in sewerage, and in drinkable water from 2014. Thus, if the goal is to achieve full coverage the level of investment should be maintained to the previous levels, mostly in sewerage.

Keywords: access to sewage - drinkable water - social conditions - EPH - Argentina

1. Introducción

El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es la variable multidimensional que se usa a nivel nacional como medida de pobreza estructural. Un factor fundamental, aunque no incluido en NBI, para la calidad de vida es el acceso a la red cloacal y acceso a agua potable. Ambos indicadores están asociados a la calidad de vida de los habitantes y tienen un impacto sobre la salud de los miembros de los hogares en cuestión, así como también importantes externalidades sobre la población en general. En ambos casos también, el acceso a una infraestructura adecuada está asociado a la inversión estatal, es decir, gasto público en agua potable y alcantarillado.

Este artículo cuantifica la evolución en el acceso a las redes de agua corriente y cloacas por parte los hogares urbanos en Argentina en el universo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), mirando la evolución desde 2003 a 2019. Se evalúan estos indicadores desde el punto de vista del acceso de los hogares a esta infraestructura, en contraposición a un análisis de la inversión en saneamiento y expansión de la red de agua potable y cloacal. Este estudio intenta así complementar estudios de tendencias históricas de largo plazo (por ejemplo Salvia et al. 2017, 2018; Acuña et al. 2017).

De acuerdo con Sen (1984), el bienestar de una persona no está definido por los bienes que posee ni por la utilidad que éstos le generan, sino por sus capacidades. Feres y Mancero (2001) definen a las capacidades como las actividades que los distintos objetos permiten realizar.¹ Es así que, en términos de Sen, la posesión de conexión a red de agua potable y cloacas provee una importante base para el logro de niveles de vida aceptables, pero no es en sí misma constituyente de esos estándares. El análisis del acceso a agua potable y cloacas pueden entonces interpretarse en términos de las capacidades que se ven potenciadas por la disponibilidad de esos dos bienes en un hogar: entre otras, la capacidad de higienizarse adecuadamente e hidratarse sin riesgo de intoxicación.

A escala mundial, las consecuencias que tiene la ausencia de esas capacidades (sumadas a las relacionadas con la conexión a red cloacal) han sido tratadas en numerosos estudios. Uno de los más relevantes es el Informe Anual de Desarrollo Humano (ONU 2006) enteramente dedicado al tema. Allí se enumeran los problemas, esencialmente de salud, que surgen por la falta de acceso a estas capacidades. Algunos de ellos son muertes por diarrea, infecciones parasitarias, paludismo y muchos otros.

La falta de acceso a agua corriente y cloacas tiene vinculación con la pobreza por ingresos. De acuerdo con Kaztman (1996), centrar la mirada en las capacidades no captura demasiado las variaciones coyunturales de bienestar (producto, por ejemplo, de una crisis económica puntual). Prueba de ello es que personas con capacidades de higienización/hidratación adecuadas siguen teniéndolas aun cuando puedan caer repentinamente en la pobreza por ingresos. Focalizar en las capacidades, no obstante, alerta sobre los déficits estructurales que tiene el país, con importantes consecuencias sobre la calidad de vida de las personas.

Existen antecedentes en el estudio de estos componentes en Argentina, en especial los ya mencionados de Salvia et al. (2017,2018) y Acuña et al. (2017). Con respecto al avance de las conexiones, Artana, Navajas y Urbiztondo (1997) critican la gestión estatal de los servicios que tuvo lugar en el país antes de los años 90s. En base al estudio de datos, afirman que los niveles de inversión en agua potable y cloacas fueron bajos, y que la privatización acaecida en 1994 fue positiva. No obstante, Maceira, Kremer y Finucane (2007) encuentran que durante el período de gestión privada, las provincias más pobres resultaron ser las menos beneficiadas en la extensión de los servicios de cloacas y agua potable. Estos autores también verifican que la situación se repitió al interior de las provincias, entre los municipios más prósperos (los más beneficiados) y los menos (poco beneficiados). Un estudio hecho en el partido bonaerense de San Miguel (Miño, 2005) detectó un alto nivel de nitratos en el agua de pozo que se bebe en barrios pobres. La causa de ellos es que hay filtraciones de sustancias orgánicas provenientes de cámaras sépticas de incorrecto diseño o inadecuada ubicación. El estudio advierte que se debe prestar especial atención a ese problema ya que el agua contaminada de ese modo puede ser muy peligrosa para bebés y ancianos.

Los resultados de este trabajo muestran un continuo incremento en el acceso a la infraestructura de los hogares en ambos indicadores para el periodo 2003-2019. Se observa, sin embargo, una leve desaceleración en los últimos años. Un análisis de quiebre estructural indica que entre 2012 y 2014 se produce un cambio de tendencia que está asociado a esta desaceleración. Para explorar este fenómeno, se realiza un análisis estadístico y econométrico. Éste último permite asociar las características del hogar que se correlacionan con el acceso a la red cloacal y agua corriente.

El artículo está organizado de la siguiente manera: la sección 2 presenta la metodología estadística aplicada en la realización del estudio; la siguiente muestra la evolución de los porcentajes de los hogares con acceso a cloacas y red pública de agua y discute los resultados; en la última sección se resumen las principales conclusiones del análisis. En sendos anexos presentamos la variación del acceso a la red cloacal y de agua potable de acuerdo a la información censal y la que brinda la EPH (Anexo A) y el análisis de regresión de determinantes de acceso (Anexo B).

2. Metodología estadística

Este trabajo busca presentar de una forma sistemática la evolución del porcentaje de hogares con acceso a la red cloacal y agua corriente potable. Para obtener la proporción de la población urbana que tiene acceso a la red cloacal a lo largo del tiempo se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) difundida por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

En primer lugar, para analizar cómo fue la evolución de las cloacas, la pregunta específica es: “El desagüe del baño es...” teniendo como posibilidades (i) “A red pública (cloaca)”, (ii) “A cámara séptica y pozo ciego”, (iii) “Sólo a pozo ciego”, (iv) “A hoyo/ excavación en la tierra”, y (v) “Ns/Nr”. De las cinco opciones se consideró la primera, evaluando los hogares en cuanto a si se satisface o no la opción (i).

En segundo lugar, usamos la pregunta de la EPH “El agua es de...” teniendo como posibilidades (i) “Red pública (agua corriente)”, (ii) “Perforación con bomba a motor”, (iii) “Perforación con bomba manual”, (iv) “Otra fuente”. Esta pregunta se evalúa tomando en cuenta los hogares que responden (i) como opción.

La EPH se realiza en 31 aglomerados urbanos del país y representa aproximadamente el 62% de la población total. Se encuesta a unos 18.000 hogares por trimestre, transformándolos luego mediante un proceso de expansión de la muestra en 9,2 millones de hogares, en donde habitaban, al segundo semestre de 2019, 28,1 millones de personas.

Sin embargo, EPH cuenta con diversas limitaciones y problemas muestrales que se detallan a continuación: (i) no está diseñada para ser representativa a nivel nacional, a diferencia de los censos. Cabe notar sin embargo, que para nuestro propósito de evaluar la evolución reciente solo podemos utilizar la EPH. Para un análisis de largo plazo y abarcativo de la Argentina se recomienda Acuña et al. (2017). (ii) la EPH, aun cuando fuese representativa para la población urbana, no es adecuada para estudiar los “bordes” de los aglomerados, entendidos estos como la periferia ya sea como parte de un proceso de urbanización reciente o como la anexión de estructuras urbanas diferenciadas cuyas delimitaciones quedan borradas. El presente estudio es entonces específico para el universo comprendido en las delimitaciones geográficas de los aglomerados tal como aparecen en la EPH. Si se tuviera que considerar qué tipos de sesgos podrían ocurrir en estos casos, se debería evaluar qué características específicas tienen las nuevas capas que se van sumando a cada aglomerado, ya se trate de asentamientos precarios, pequeñas poblaciones urbanas, *countries* o barrios cerrados.

Cabe destacar que la EPH, por su naturaleza y tamaño, tiene menos precisión que el censo. Esto se ve claramente cuando observamos que nuestras medidas de interés que deberían ser bastante invariantes a lo largo del tiempo (una vez que se accede a agua o cloacas es de esperar que el acceso se mantenga a lo largo del tiempo) tienen grandes fluctuaciones a lo largo de las ondas de la EPH. Por ello, presentamos abajo gráficos de medias móviles para suavizar estas fluctuaciones.

Otro punto a señalar es que la EPH contiene dos cortes que dificultan el cálculo de la tendencia en forma homogénea. Los mismos ocurren en 2007 y 2015-2016 por distintas razones. Usando un intervalo de confianza del 95%, que se reporta en los gráficos, vemos que no hay grandes cambios en la muestra subyacente.

A pesar de estas limitaciones, la EPH es la única encuesta con buena periodicidad para analizar los temas subyacentes. Por otro lado, las limitaciones antes señaladas no alteran demasiado los resultados. En el Anexo A (A.1 y A.2) se incluyen comparaciones entre los valores correspondientes a 2010, obtenidos mediante EPH y valores correspondientes al mismo año relevados mediante el Censo 2010. Se ve allí que en casi todos los aglomerados las diferencias no son significativas. En particular, se observa que aun cuando no son exactamente iguales, el orden o rango de los aglomerados es el mismo de acuerdo a ambas fuentes, indicando así que la EPH es un buen sustituto de los datos censales no disponibles para la evolución reciente.

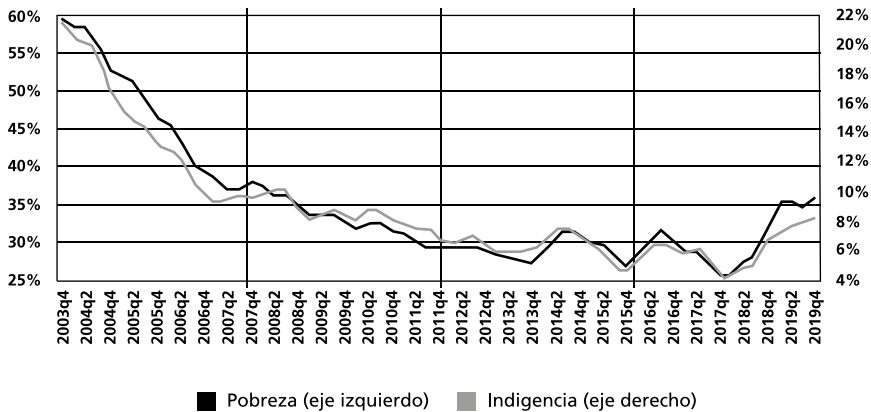
3. Análisis de resultados

3.1. Resultados preliminares para evaluar el contexto socioeconómico

La pobreza y la indigencia son posiblemente los peores males sociales que afectan a la sociedad. En nuestro periodo de análisis Tornarolli (2018) y Favata et al. (2020) recalculan

los indicadores de pobreza e indigencia para la Argentina siguiendo la metodología actual del INDEC (2016), construyendo una serie completa y metodológicamente homogénea.

Gráfico 1: Tasa de pobreza e indigencia en Argentina



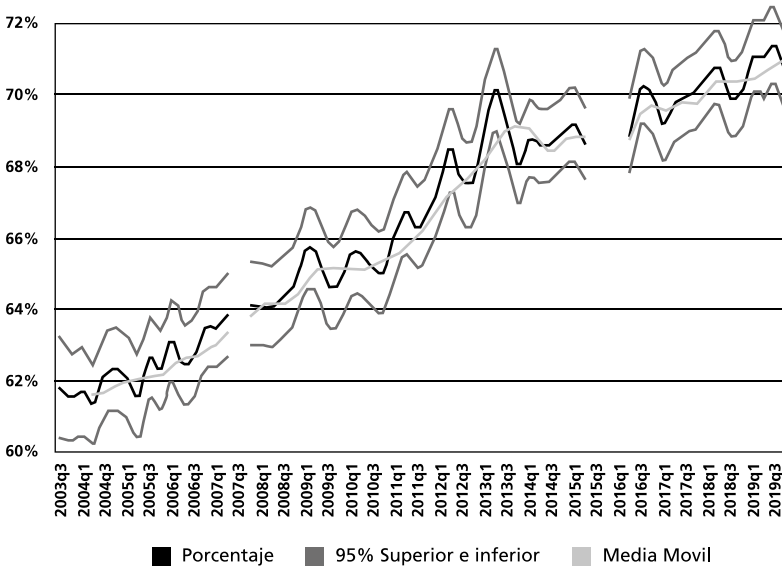
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Favata *et al* – EPH INDEC

De acuerdo a la metodología actual, en el segundo semestre de 2003 la pobreza afectaba casi al 60% de la población, cifra que disminuyó aceleradamente hasta el primer semestre de 2007 cuando había caído por debajo del 36%. Entre 2007 y 2011 la pobreza siguió disminuyendo, aunque a un ritmo más moderado, producto de un menor dinamismo económico y una aceleración inflacionaria que morigeró la mejora de los ingresos reales de la población, hasta alcanzar en el segundo semestre de 2011 al 30% de la población. Entre fines de 2011 y fines de 2013 la baja continuó pero fue muy pequeña, para luego pegar un salto superior a los tres puntos porcentuales en 2014, año de recesión, devaluación y aceleración inflacionaria. Durante la segunda mitad de 2015 la pobreza habría registrado una tendencia descendente, alcanzando el 26,9% de la población, valor similar al registrado en la segunda mitad de 2013. Posteriormente, la tendencia se habría revertido, lo que podría ser resultado de la devaluación de finales de 2015, impactando de manera brusca en el ingreso real. Así, la suba de la pobreza entre la segunda mitad de 2015 y mediados de 2016 habría sido del orden de los 3 puntos porcentuales, una magnitud similar a la registrada entre el segundo semestre de 2013 y mediados de 2014. La recuperación del poder adquisitivo y desaceleración inflacionaria posterior permitieron una baja de la pobreza hasta alcanzar un mínimo del 25,7% en el segundo semestre de 2017. Un nuevo proceso devaluatorio y recesivo en 2018 cortó tal tendencia bajista ubicando la tasa de pobreza en 32%. Una evolución similar tuvo la serie de indigencia, es decir, una tendencia similar pero en menor nivel.

3.1.1. Estadísticas de acceso a la red cloacal

El Gráfico 2 muestra que hay una reciente mejora en el acceso a la red cloacal. El primer dato de nuestra muestra (2003, 3er trimestre) arroja un porcentaje de 61.8%, que crece sostenidamente para alcanzar un máximo histórico de 71.3% en 2019, 3er trimestre. En el último periodo para el que tenemos datos la serie oscila alrededor de un valor del 70%.

Gráfico 2: Porcentaje de hogares con cloaca en Argentina



Fuente: Elaborado por los autores en base a EPH – INDEC

Tomando en cuenta los cálculos de medias móviles en el gráfico podemos observar que no hay un cambio significativo durante el periodo 2015–2019, y que se encuadra dentro de los últimos valores registrados en 2015, 2do trimestre. Considerando la amplitud de los intervalos de confianza vemos entonces que el porcentaje actual se encuadra en la tendencia reciente y no representa un cambio significativo con respecto a la infraestructura previa. En 2013, pueden existir picos debido a que hasta el tercer trimestre de 2013 el INDEC utilizó información del censo de 2001 para el cálculo de los ponderadores de la EPH, mientras que entre dicho trimestre y 2015 se usaron estimaciones socio-demográficas provenientes del censo 2010. Dado que en las estimaciones realizadas a partir del censo 2001 se comprobaron diferencias del crecimiento poblacional efectivo, INDEC modificó la composición de los ponderadores (pesos de cada individuo de la muestra para inferir a la población urbana), generando diversos quiebres en varios estadísticos de interés. Tornarolli (2018) y Favata et al. (2020) ajustaron dichos ponderadores

para evaluar subsanar estas diferencias. En nuestro caso, se utilizaron los ponderadores originales otorgados por el INDEC.

Desagregando datos por región (Tabla 1) puede verse que Gran Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires más Conurbano), estando siempre en niveles inferiores al promedio nacional, pasó en el período 2003–2019 desde 58,2% a 66,9%. La región Pampeana, en tanto, avanzó desde 65,1% a 68,6%. Cuyo de 69,2% a 80,2%, Patagonia de 90,3% a 95,6%, NOA de 65,9% a 78,7% y NEA, desde 55,1% (última en la tabla) pasa a 71,4% (penúltima, sobre GBA).²

Tabla 1. Porcentaje de hogares conectados a red cloacal (Regiones)

	2003	2007	2011	2015	2019
Argentina Urbana	61,70%	63,80%	66,50%	68,90%	70,40%
Gran Buenos Aires	58,24%	59,44%	61,54%	63,81%	66,90%
NorOeste Argentino (NOA)	65,90%	68,37%	72,25%	77,39%	78,70%
NorEste Argentino (NEA)	55,08%	57,58%	64,86%	73,20%	71,41%
Cuyo	69,16%	73,96%	77,01%	78,89%	80,19%
Pampeana	65,10%	67,34%	69,27%	69,43%	68,62%
Patagonia	90,31%	90,37%	93,33%	92,59%	95,59%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

Desagregando por aglomerado (Tabla 2) puede verse que no siempre hay crecimiento. Gran Córdoba en 2003 tenía 51,1%, en 2019 46,6%. Similar situación de descenso se da en La Plata, Mar del Plata–Batán, Salta y Gran Santa Fe. Eso no ocurre porque hay destrucción de instalaciones. Al tratarse de un ratio de hogares conectados sobre hogares totales, el número puede descender si el crecimiento de los hogares (por evolución de la población) es más veloz que el incremento de las conexiones.

Entre los principales aglomerados en donde hay incremento están Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán–Tafí Viejo y el mencionado GBA, con un panorama heterogéneo en donde contrasta la Ciudad, de poco crecimiento debido a que parte de niveles muy altos³, con el Conurbano, que se expande fuertemente (pasa de un bajísimo 40,9% en 2003 a 56,0% en 2019).

Tabla 2. Porcentaje de hogares conectados a red cloacal (Principales Aglomerados)

	2003	2007	2011	2015	2019
Partidos del GBA	40,90%	43,10%	46,40%	50,70%	56,00%
Ciudad de Buenos Aires	98,60%	98,60%	98,80%	99,40%	99,60%
Gran Córdoba	51,10%	52,60%	52,70%	47,20%	46,60%
Gran Rosario	60,00%	64,90%	67,10%	73,00%	74,60%
Gran Mendoza	88,30%	90,60%	92,10%	94,80%	93,20%
Gran Tucumán - Tafí Viejo	62,80%	65,00%	69,00%	69,20%	74,20%
Gran La Plata	72,40%	73,10%	76,30%	69,10%	67,50%
Mar del Plata - Batán	82,30%	82,90%	84,80%	91,20%	89,20%
Salta	90,40%	93,70%	94,30%	90,60%	90,10%
Gran Santa Fe	60,50%	57,40%	59,20%	52,50%	52,50%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

En la Tabla 3 pueden verse, por períodos, las tasas de crecimiento anual promedio en el ratio hogares conectados sobre hogares totales. A nivel país, después de partir de una tasa de 0,84% (2003-2007), se alcanza un 1,04% en el período siguiente (2007-2011). Luego empieza a verse una desaceleración: en 2011-2015 la tasa es 0,89%. En 2015-2019, pasa a ser más baja aún: 0,72%. Es interesante advertir que de seguir esta última tasa, son necesarios 49 años para lograr que todos los hogares tengan conexión. Si se desagrega la información por región puede verse cierta heterogeneidad en la evolución y los años necesarios para alcanzar el 100%.

La Tabla 4 presenta las tasas de crecimiento por aglomerado. Destaca el Conurbano bonaerense, que llega a mostrar en el período 2015-2019 una tasa anual de crecimiento promedio de 3,37%, bastante más alta que la de totalidad de región GBA. Esto ocurre porque Ciudad de Buenos Aires, también ubicada en el área, crece muy poco, principalmente por ya tener a la casi totalidad de sus hogares conectados.

Tabla 3. Tasas Anuales de Crecimiento (TAC) en el porcentaje de hogares con desagüe del baño a red pública (cloacas) para las regiones

	TAC 03-07	TAC 07-11	TAC 11-15	TAC 15-19	Años para alcanzar el 100% (TAC 15-19)
Argentina Urbana	0.840%	1.042%	0.890%	0.720%	49
Gran Buenos Aires	0.509%	0.874%	0.910%	1.589%	26
NorOeste Argentino (NOA)	0.926%	1.388%	1.733%	0.560%	43
NorEste Argentino (NEA)	1.118%	3.018%	3.073%	-0.820%	-
Cuyo	1.691%	1.015%	0.606%	0.548%	40
Pampeana	0.849%	0.711%	0.055%	-0.390%	-
Patagonia	0.019%	0.808%	-0.199%	1.069%	4

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

Tabla 4. Tasas Anuales de Crecimiento (TAC) en el porcentaje de hogares con desagüe del baño a red pública (cloacas) para los principales aglomerados

	TAC 03-07	TAC 07-11	TAC 11-15	TAC 15-19	Años para alcanzar el 100% (TAC 15-19)
Partidos del GBA	1,318%	1,862%	2,240%	3,370%	17
Ciudad de Buenos Aires	0,000%	0,051%	0,151%	0,067%	6
Gran Córdoba	0,726%	0,047%	-2,718%	-0,426%	-
Gran Rosario	1,982%	0,837%	2,129%	0,725%	41
Gran Mendoza	0,645%	0,411%	0,725%	-0,566%	-
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,865%	1,504%	0,072%	2,353%	13
Gran La Plata	0,241%	1,077%	-2,448%	-0,778%	-
Mar del Plata - Batán	0,182%	0,568%	1,836%	-0,736%	-
Salta	0,900%	0,160%	-0,996%	-0,184%	-
Gran Santa Fe	-1,306%	0,775%	-2,958%	0,000%	-

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

Por otro lado, se estudia qué características de los hogares se asocian con estas mejoras. Consideremos un análisis estadístico para distintos grupos: i) En primer lugar, separamos entre pobres y no pobres de acuerdo a la última metodología propuesta por INDEC. El 46% de hogares pobres en 2003 poseían cloacas, sin embargo, en la actualidad el valor ronda el 51%. Para el caso de los hogares que no son pobres, en 2003 aproximadamente el 76% tenía cloacas, ubicándose actualmente en un valor similar. Este se debe, a que este cruce de variables está relacionado a la evolución de la pobreza monetaria, y como se observó anteriormente, en 2003 la Argentina se encontraba pasando la peor crisis económica del últimos 30 años, comenzado luego el periodo de reducción de la pobreza, hasta aproximadamente 2011. ii) En segundo lugar separamos entre el universo de hogares con

viviendas en y fuera de villas de emergencia. Un primer resultado es que las mejoras de las redes cloacales beneficia a los hogares que no están en villas de emergencia. Además, para el caso de los hogares que se ubican en villas de emergencia, su tendencia parece nula a lo largo del tiempo. Sin duda esto se relaciona con el hecho que la infraestructura se mejora primero en las zonas de mayor poder adquisitivo que por alguna razón no tenían cloacas.

Finalmente analizamos la evolución del acceso a cloacas desde el punto de vista de una serie temporal con potenciales quiebres estructurales. En particular, implementamos para la serie agregada a nivel país y por regiones el contraste de cambio estructural en un modelo de tendencia lineal de Hansen (1997). Este contraste busca establecer cuál es el trimestre en el que se obtiene la mayor diferencia de un modelo de umbrales, e implementa un estadístico de supremos de Wald para evaluar que dicho quiebre es estadísticamente significativo. El contraste necesita suficientes observaciones antes y después del quiebre, con lo que solo se puede evaluar hasta 2018 primer trimestre.

Los resultados de la Tabla 5 muestran que en todos los casos se obtiene un quiebre estructural. Para el agregado urbano el mayor quiebre se observa en el primer trimestre 2012.

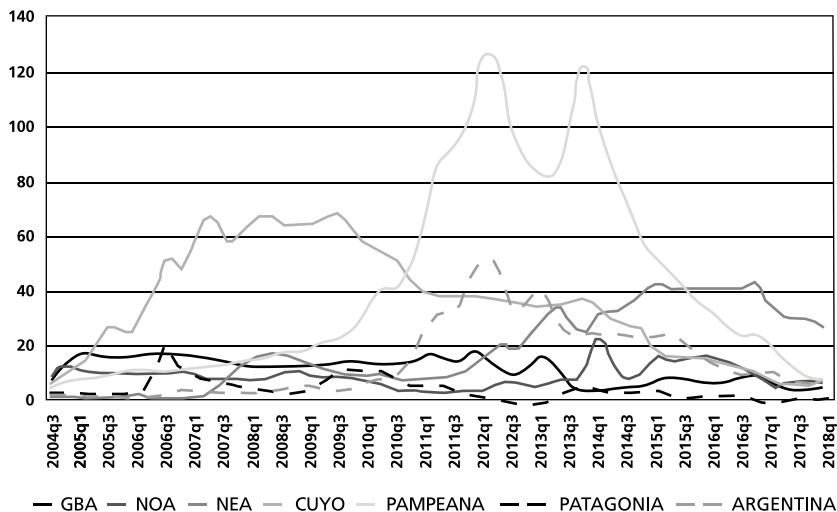
Tabla 5. Estimaciones de quiebre estructural para cloacas (Regiones)

	Sup Wald	p-valor	Fecha
Argentina Urbana	51.1	0.000	2012q1
Gran Buenos Aires	17.8	0.003	2006q4
NorOeste Argentino (NOA)	23.3	0.000	2014q1
NorEste Argentino (NEA)	42.2	0.000	2015q1
Cuyo	68.7	0.000	2009q3
Pampeana	125.3	0.000	2012q1
Patagonia	20.0	0.001	2006q3

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

El Gráfico 3 reporta los estadísticos de Wald para todos los potenciales quiebres estructurales. El mismo es informativo para observar que se nota una cierta desaceleración a partir de 2012 en casi todas las series.

Gráfico 3. Estadísticos de Wald para quiebre estructural en la tendencia

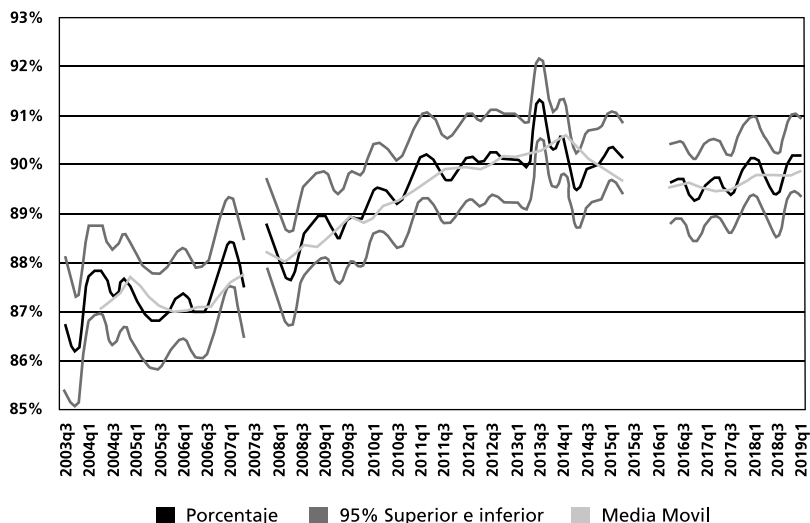


Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

3.1.2. Estadísticas de acceso a la red pública de agua corriente

Los porcentajes de los hogares con acceso a la red de agua corriente aparecen en el Gráfico 4. Los resultados muestran que recientemente no hay una mejora en el acceso a la red pública de agua corriente. El porcentaje de hogares en el universo EPH con agua de red pública ronda el 90% (2019, cuarto trimestre), en comparación con 90,3% en 2015 y 86,5% en 2003.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares con agua corriente en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

La Tabla 6 muestra los porcentajes regionales de cobertura en red de agua corriente. Se observa que el acceso al servicio es prácticamente universal para los hogares urbanos con la importante excepción del GBA, que, a valores de 2019, sigue teniendo casi a un quinto de sus hogares sin servicio.

Aquí, para evitar conclusiones apresuradas sobre las regiones de la Argentina, es bueno hacer una aclaración. Debe recordarse que el análisis realizado en este trabajo, al tomar como fuente la EPH, no contempla hogares rurales. Éstos, de acuerdo a datos del Censo 2010, representan más proporción de los hogares totales en el norte que en el resto del país⁴. De acuerdo a igual fuente, los hogares rurales suelen tener menos conexión a agua de red que los hogares urbanos⁵.

Desagregando por aglomerado (Tabla 7) puede verse el siguiente escenario. La totalidad del GBA (Ciudad Autónoma más Conurbano) tiene un porcentaje mayor de hogares conectados que el que posee el Conurbano bonaerense, que crece desde 68,3% (2003) a 76,5% (2019). El resto de los principales aglomerados del país, en ninguno de los períodos, muestra un porcentaje menor al 92%.

Tabla 6. Porcentaje de hogares conectados a red de agua corriente (Regiones)

	2003	2007	2011	2015	2019
Argentina Urbana	86,48%	88,04%	89,93%	90,25%	89,87%
Gran Buenos Aires	77,74%	79,22%	82,03%	82,22%	82,41%
NorOeste Argentino (NOA)	99,36%	99,33%	99,71%	99,59%	99,20%
NorEste Argentino (NEA)	96,17%	97,40%	99,36%	99,36%	99,45%
Cuyo	98,84%	99,58%	99,58%	99,88%	99,75%
Pampeana	96,93%	97,97%	98,41%	98,02%	98,12%
Patagonia	99,95%	99,89%	99,52%	99,36%	99,70%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

Tabla 7. Porcentaje de hogares conectados a red de agua corriente (principales aglomerados)

	2003	2007	2011	2015	2019
Partidos del GBA	68,32%	70,63%	74,81%	75,64%	76,54%
Ciudad de Buenos Aires	99,65%	99,90%	99,72%	100,00%	99,93%
Gran Córdoba	98,70%	99,80%	99,75%	99,87%	99,45%
Gran Rosario	98,77%	99,73%	99,72%	97,46%	99,40%
Gran Mendoza	98,69%	99,49%	99,58%	99,89%	99,76%
Gran Tucumán - Tafí Viejo	99,25%	98,65%	99,91%	99,73%	99,99%
Gran La Plata	92,27%	93,47%	96,37%	97,77%	97,30%
Mar del Plata – Batán	94,62%	95,52%	95,73%	95,59%	95,11%
Salta	100,00%	99,59%	99,12%	98,92%	97,28%
Gran Santa Fe	93,06%	95,88%	96,18%	93,67%	94,10%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

La Tabla 8 muestra que, a nivel país, la tasa anual de crecimiento del porcentaje de hogares conectados a agua de red alcanzó un máximo en 0,53% pero luego comenzó a bajar, hasta (a diferencia de lo visto en cloacas) hacerse negativa en el período 2015-2019. En efecto, de mantenerse igual tasa, nunca se podría alcanzar el 100% de hogares conectados.

Tabla 8. Tasas Anuales de Crecimiento (TAC) en el porcentaje de hogares con agua corriente

	TAC 03-07	TAC 07-11	TAC 11-15	TAC 15-19	Años para alcanzar el 100% (TAC 15-19)
Argentina	0.45%	0.53%	0.09%	-0.14%	-
Gran Buenos Aires	0.47%	0.87%	0.06%	0.08%	250
NorOeste Argentino (NOA)	-0.01%	0.09%	-0.03%	-0.13%	-
NorEste Argentino (NEA)	0.32%	0.50%	0.00%	0.03%	20
Cuyo	0.19%	0.00%	0.07%	-0.04%	-
Pampeana	0.27%	0.11%	-0.10%	0.03%	57
Patagonia	-0.01%	-0.09%	-0.04%	0.12%	3

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

Observando por principales aglomerados (Tabla 9), nótese que en el período 2003-2007, sólo 3 de 10 exhibían tasas negativas. En el siguiente lapso, 2007-2011 ese número ascendía a 4. Luego, en 2011-2015 el número llegaba a 5, para finalmente culminar en 6 en 2015-2019, mostrando una intensificación del problema durante el último período y no un cambio en la tendencia. De todas formas, es bueno aclarar que, a diferencia de lo que ocurre con cloacas, los porcentajes de conexión a red de agua en 9 de los 10 aglomerados partían de niveles altos⁶.

Tabla 9. Tasas Anuales de Crecimiento (TAC) en el porcentaje de hogares con agua corriente de los principales aglomerados

	TAC 03-07	TAC 07-11	TAC 11-15	TAC 15-19	Años para alcanzar el 100% (TAC 15-19)
Partidos del GBA	0,833%	1,449%	0,277%	0,395%	68
Ciudad de Buenos Aires	0,063%	-0,046%	0,071%	-0,024%	-
Gran Córdoba	0,277%	-0,015%	0,031%	-0,142%	-
Gran Rosario	0,242%	-0,004%	-0,570%	0,657%	1
Gran Mendoza	0,202%	0,022%	0,078%	-0,044%	-
Gran Tucumán - Tafi Viejo	-0,152%	0,316%	-0,045%	0,087%	0
Gran La Plata	-0,207%	0,224%	0,029%	-0,093%	-
Mar del Plata - Batán	0,236%	0,054%	-0,035%	-0,170%	-
Salta	-0,103%	-0,119%	-0,050%	-0,556%	-
Gran Santa Fe	0,749%	0,079%	-0,661%	0,154%	39

Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

Finalmente, se estudia qué características de los hogares se asocian con estas mejoras. Consideremos dos análisis: i) El 81% de hogares pobres en 2003 poseen acceso al agua corriente, sin embargo, en la actualidad el valor ronda el 85%. Para el caso de los hogares que no son

pobres, en 2003 aproximadamente el 91% tenía agua corriente, ubicándose actualmente en el mismo valor. ii) En 2003, el 88% de los hogares que se encuentran dentro de las villas de emergencia estaban conectados a la red de agua, mientras que los que se encontraban ubicados fuera rondaba el 86%. Sin embargo, en 2019, el 87% y 89% respectivamente se encuentran conectados a la red de agua corriente. De todas formas, en ambos casos hubo un estancamiento en el porcentaje de hogares con acceso a la red de agua corriente.

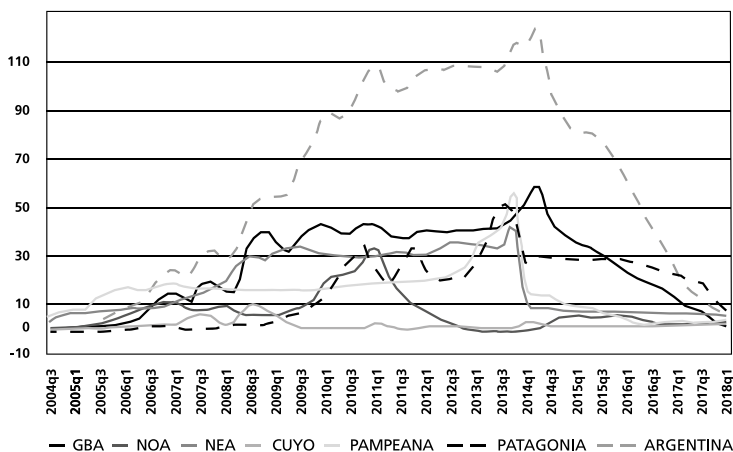
De la misma manera que lo hicimos para cloacas, implementamos un análisis de quiebre estructural en un modelo de tendencia lineal de Hansen (1997). Los resultados de la Tabla 10 muestran que en todos los casos se obtiene un quiebre estructural. Para el agregado urbano el mayor quiebre se observa en 2014q2. El Gráfico 5 reporta los estadísticos de Wald para todos los potenciales quiebres estructurales. En este caso hay un marcado decaimiento en 2014.

Tabla 10. Estimaciones de quiebre estructural para agua corriente (Regiones)

	Sup Wald	p-valor	Fecha
Argentina Urbana	123.1	0.000	2014q2
Gran Buenos Aires	57.9	0.003	2014q2
NorOeste Argentino (NOA)	33.5	0.000	2011q1
NorEste Argentino (NEA)	41.1	0.000	2013q4
Cuyo	10.5	0.077	2008q3
Pampeana	55.3	0.000	2013q4
Patagonia	51.7	0.001	2013q3

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

Gráfico 5. Estadísticos de Wald para quiebre estructural en la tendencia para agua corriente



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

La evolución del porcentaje de hogares con acceso a la red cloacal como al agua potable corriente depende de la inversión que el estado realice. En ese sentido, bajo políticas pro-cíclicas, períodos de crecimiento económico se debería observar un aumento en la recaudación, por ende, posiblemente haya más presupuesto para destinar a obras públicas.

4. Conclusiones

Este artículo presenta evidencia de la evolución del acceso de los hogares urbanos a la infraestructura de agua potable y red cloacal para el periodo 2003-2019. El análisis estadístico propuesto demuestra que las mejoras en ambos no representan un cambio de tendencia con respecto los años previos. Sin desmerecer la mejora en la calidad de vida de los beneficiados por las obras de infraestructura, pareciera haber evidencia empírica de quiebres estructurales en la evolución de porcentajes de hogares con acceso a la red cloacal y agua corriente. De todas formas, el año de quiebre depende de cada región.

Por otro lado, vemos que para los hogares que son pobres por ingresos la probabilidad de poseer cloacas es 17% menor que aquellos que no lo son. Sin embargo, este porcentaje es cercano al 1% menor de probabilidad de poseer agua potable como diferencia entre ser pobre y no pobre por ingresos. En gran medida, serían interesantes políticas que achiquen esta brecha, poniendo principal foco en hogares pobres sin cloacas.

Además, dejando de lado la evolución de los últimos años, los niveles de los indicadores difieren considerablemente entre las regiones. Si bien los datos que se detallaron anteriormente son únicamente urbanos, es necesario niveles de inversión considerables para aumentar la proporción de hogares con acceso a los servicios, especialmente en regiones más vulnerables sin acceso a red cloacal.

Finalmente, la evolución de estos indicadores depende de la inversión que el Estado realice. En ese sentido, bajo políticas pro-cíclicas, períodos de crecimiento económico se debería observar un aumento en la recaudación, por ende, posiblemente haya más presupuesto para destinar a obras públicas. Está claro que una macroeconomía sana, generaría tasas de crecimientos estables a lo largo del tiempo. Por otro lado es imprescindible establecer políticas de largo plazo para cumplir con determinados grados de cobertura de los hogares.

Relacionado a esto último, es válido hacer un recuento de las políticas que siguió Argentina en el sector y relacionarlas con los resultados encontrados.

Si bien se vieron avances con respecto a los años 80 (Auge, 2008)⁷, durante la década de los 90, en muchos casos, las empresas privadas concesionarias del servicio no invirtieron lo acordado.

Por ejemplo, en el Conurbano Bonaerense, según Cáceres y Carbayo (2013), la empresa AGBA se había comprometido a invertir 230 millones de dólares durante los primeros cinco años y a lograr que para 2004 el 74% estuviese conectada a la red de agua y el 55% a la red de cloacas. Sin embargo, en 2001, la empresa solicitó la renegociación del contrato y la suspensión de sus obligaciones, alegando una elevada tasa de incobrabilidad,⁸ característica de la época y del contexto socioeconómico de buena parte de la zona. En 2006, con ese antecedente y ante la evidencia de que la empresa estaba concentrando la expansión de las redes en las áreas de mayor poder adquisitivo, el gobierno re-estatizó el servicio.

AFERAS (2001), la asociación de entes reguladores de agua y saneamiento de todo el país, muestra que el proceso de privatización y posterior re-estatización no sólo afectó al Conurbano bonaerense. Para el 2000, sólo 5 de 18 ciudades grandes del país no habían privatizado su servicio (13 lo habían hecho). En contraste, para 2010, 8 de esas 13 habían re-estatizado, quedando en manos privadas solo 5.

Considerando la gestión estatal, en un principio (2006-2012) el servicio se expandió fuertemente. El país por ese entonces estaba experimentando un alto crecimiento económico. El Estado se hizo cargo de las inversiones en expansión de las redes y además congeló tarifas, subsidiando la creciente diferencia costo/precio. Tenía como pagar ya que había un sólido superávit fiscal.

Sin embargo, para los años 2012-2014, el superávit del estado se había perdido y el avance en las conexiones, consecuentemente, se hizo más lento⁹. La corrección tarifaria desplegada a partir de 2015 podría, dejando igual el gasto total asignado, haber alterado la proporción subsidios/expansión de red. No obstante, en los resultados presentados en este trabajo, no se verifica una aceleración de las conexiones. En otras palabras, no se logra una recuperación del ritmo de crecimiento previo a 2012.

Anexo A

Anexo A.1. Porcentaje de hogares conectados a cloaca. Comparación CENSO / EPH

	2010 CENSO	2010 EPH
Gran La Plata	67,94	73,80
Bahía Blanca - Cerri	82,03	82,50
Gran Rosario	62,21	66,50
Gran Santa Fe	53,03	58,60
Gran Paraná	71,25	72,30
Posadas	45,93	46,70
Gran Resistencia	49,42	47,20
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	91,49	96,30
Gran Mendoza	90,18	91,30
Corrientes	77,67	86,70
Gran Córdoba	47,40	53,00
Concordia	83,99	85,90
Formosa	65,23	88,30
Neuquén - Plottier	85,26	86,90
Santiago del Estero - La Banda	42,90	39,40
Jujuy - Palpalá	76,55	76,70
Río Gallegos	94,15	99,00
Gran Catamarca	79,73	68,80
Salta	86,87	93,70
La Rioja	81,83	86,40
San Luis - El Chorrillo	82,00	85,40
Gran San Juan	36,53	37,20
Gran Tucumán - Tafí Viejo	67,08	68,40
Santa Rosa - Toay	87,48	93,90
Ushuaia - Río Grande	91,63	96,20
Ciudad de Buenos Aires	99,01	98,40
Partidos del GBA	40,64	45,20
Mar del Plata - Batán	84,35	82,00
Río Cuarto	78,34	78,40
San Nicolás - Villa Constitución	64,66	67,80
Rawson - Trelew	92,28	94,60
Viedma - Carmen de Patagones	86,45	84,80

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

Anexo A.2. Porcentaje de hogares conectados a agua corriente. Comparación CENSO / EPH

	2010 CENSO	2010 EPH
Gran La Plata	93,57%	95,56%
Bahía Blanca - Cerri	99,04%	99,51%
Gran Rosario	97,19%	99,53%
Gran Santa Fe	87,40%	95,02%
Gran Paraná	99,11%	98,63%
Posadas	93,90%	97,60%
Gran Resistencia	99,63%	99,85%
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	99,60%	100,00%
Gran Mendoza	95,54%	99,18%
Corrientes	99,15%	99,78%
Gran Córdoba	98,39%	99,41%
Concordia	98,03%	99,82%
Formosa	93,64%	99,88%
Neuquén - Plottier	97,82%	99,75%
Santiago del Estero - La Banda	98,37%	99,79%
Jujuy - Palpalá	99,53%	99,83%
Río Gallegos	98,47%	100,00%
Gran Catamarca	98,39%	100,00%
Salta	97,58%	99,23%
La Rioja	96,82%	100,00%
San Luis - El Chorrillo	99,66%	99,93%
Gran San Juan	97,10%	98,81%
Gran Tucumán - Tafi Viejo	94,74%	98,11%
Santa Rosa - Toay	92,09%	95,64%
Ushuaia - Río Grande	95,03%	98,61%
Ciudad de Buenos Aires	99,60%	99,71%
Partidos del GBA	69,64%	74,25%
Mar del Plata - Batán	93,86%	94,86%
Río Cuarto	98,34%	99,87%
San Nicolás - Villa Constitución	99,45%	99,83%
Rawson - Trelew	99,83%	100,00%
Viedma - Carmen de Patagones	99,72%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

Anexo B. Modelo econométrico

Con el objetivo de evaluar qué características se relacionan con un aumento o disminución en la probabilidad de tener acceso a la red cloacal y agua potable, se propone un modelo econométrico. Éste no tiene una interpretación causal, sino simplemente se evaluará qué características de los hogares están mayormente asociadas con el acceso a la red. Para ello, se utilizan los microdatos de la EPH del INDEC desde el tercer trimestre 2003 al cuarto 2019 nivel de los hogares. Se presentan tres modelos, siendo la variable a explicar dicotómica (tomando el valor uno en caso de poseer cloaca y cero en caso contrario). En el primer modelo se intenta explicar a través de las variables región, nivel educativo del jefe de hogar, las 5 necesidades básicas insatisfechas propuestas por INDEC,¹ una variable dicotómica pobre (tomando el valor uno en caso de que el hogar sea pobre y cero en caso contrario) agregando finalmente una variable dicotómica temporal para corregir sesgos en el modelo (estas fueron excluidas en la salida de la regresión). Los otros dos modelos propuestos, son similares pero con menores variables regresoras (Ver Tabla B.1).

$clocas_i = \beta_0 + \beta_1 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(1)
$clocas_i = \beta_0 + \beta_1 D_{nivel\ educativo} + \beta_2 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(2)
$clocas_i = \beta_0 + \beta_1 D_{region} + \beta_2 D_{nivel\ educativo} + \beta_3 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(3)

El modelo 1 brinda los siguientes resultados: una persona pobre por ingresos se relaciona con un 17.1% menos probabilidad de acceder a cloacas que otra no pobre. Alguien que tiene NBI1 (vivienda inconveniente: vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho) tiene 38.9% menos de probabilidad de tener el servicio que alguien que no tiene NBI. Si en cambio, tiene NBI2 (malas condiciones sanitarias: ausencia de retrete) tiene 44.5% menos. Con NBI3 (condiciones de hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto) muestra 17.7% menos. Con NBI4 (inasistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar, es decir, 6 a 12 años, que no asistiera a la escuela), en tanto, muestra 5.9% menos. Finalmente con NBI5 (Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria) lo hace en 9.5% menos.

¹El INDEC considera que un hogar es pobre por NBI si sufre al menos de alguna de las siguientes carencias o privaciones:

NBI1 (Vivienda): Vivienda de tipo inconveniente (vivienda de inquilinato, precaria u otro tipo)

NBI2 (Condic. Sanitarias): Viviendas sin retrete

NBI3 (Hacinamiento): Más de tres personas por cuarto.

NBI4 (Asistencia escolar): Hogares con niños en edad escolar (6 a 12 años) que no asisten a la escuela.

NBI5 (Cap. de Subsistencia): Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe de hogar tiene bajo nivel de educación (dos años o menos en el nivel primario)

Para el caso del modelo 2, los estimadores anteriores son similares. Además, el jefe o jefa de hogar con primaria completa se asocia con un 5.0% más de probabilidad de acceder al servicio que una de primaria incompleta (categoría base). Además, quienes tienen secundaria incompleta muestran 8.5% adicional de probabilidad de tener cloaca, sin embargo, los que la han culminado la universidad 21.5% más que la categoría base. En tanto, quienes ni siquiera lograron acceder a algunos años de la primaria (sin instrucción) tienen 1.4% de probabilidad menos que la categoría base (aunque sin significatividad). En el caso de las regiones, sólo Patagonia muestra valores significativos (30% más de probabilidad que Gran Buenos Aires). Congruentemente, en el tercer modelo, al agregar la variable región como control, se observa que no hay unos cambios significativos en las variables anteriormente mencionadas.

Además, se hace un análisis similar para relacionar qué características se relacionan con un aumento o disminución en la probabilidad, in situ, de tener acceso a agua corriente. Para ello se utilizan los tres modelos anteriormente mencionados, cambiando únicamente la variable explicada. En este caso tomará el valor uno en caso de poseer agua corriente y cero en caso contrario (Ver Tabla B.2). Los tres modelos a analizar son:

$agua_i = \beta_0 + \beta_1 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(1)
$agua_i = \beta_0 + \beta_1 D_{nivel\ educativo} + \beta_2 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(2)
$clocas_i = \beta_0 + \beta_1 D_{region} + \beta_2 D_{nivel\ educativo} + \beta_3 D_{temporal} + \sum_{i=1}^5 \gamma_i NBI_i + \delta_1 Pobres + \varepsilon_i$	(3)

Con respecto a red agua corriente, los resultados son, en promedio, bastante menos significativos. Tomando el modelo más completo (que incluye regiones y nivel educativo como variables de control) un hogar pobre por ingresos tiene 1.6% menos de posibilidades de estar conectado a la red que uno no pobre (categoría base), resultado significativo al 10%.

Sin embargo, un hogar ubicado en el Noroeste Argentino, Noreste Argentino, Pampeana, Patagonia o Cuyo tiene entre 17% y 18% más de probabilidad de tener agua de red que Gran de Buenos Aires, siendo estadísticamente significativo al 5%.

Para el caso del nivel educativo no es significativo si se excluye a las regiones como control. Sin embargo, si se las tuviera en consideración en el modelo, en casi todos los casos, son significativas al 10%. Así es como un hogar liderado por una persona que como máximo ha culminado la escuela primaria tiene un 0,5% adicional de probabilidad de tener conexión a la red de agua que un hogar que cuenta con un jefe o jefa de hogar que la discontinuó. Sin embargo, un hogar con nivel universitario completo, en tanto, tiene 3.3% adicional, en comparación a nuestra categoría base (primaria incompleta).

Por último, tres de las cinco NBI son no significativas para cualquiera de los tres modelos. Para el caso del NBI 2 (retrete) y NBI 3 (Hacinamiento) poseen 27% y 1.2% menos de probabilidad de tener acceso a agua corriente, respectivamente.

Tabla B.1. Modelos lineales de probabilidad tomando cloaca como variable explicada, corregido por clúster de aglomerado.

Variables	(1) Cloaca	(2) Cloaca	(3) Cloaca
NBI 1 (Vivienda)	-0.389*** (0.049)	-0.355*** (0.0518)	-0.361*** (0.0363)
NBI 2 (Condic. Sanitarias)	-0.445*** (0.0437)	-0.414*** (0.0463)	-0.393*** (0.0544)
NBI 3 (Hacinamiento)	-0.177*** (0.0162)	-0.158*** (0.0155)	-0.164*** (0.0128)
NBI 4 (Asistencia escolar)	-0.0595*** (0.0141)	-0.0570*** (0.0148)	-0.0480*** (0.012)
NBI 5 (Cap. de Subsistencia)	-0.0955*** (0.0173)	-0.0099 (0.0145)	-0.00727 (0.0113)
Pobres	-0.171*** (0.0197)	-0.134*** (0.016)	-0.127*** (0.0142)
Primaria completa		0.0450*** (0.0105)	0.0492*** (0.00935)
Sec. incompleta		0.0854*** (0.0128)	0.0816*** (0.012)
Sec. Completa		0.151*** (0.0224)	0.151*** (0.0203)
Univ. incompleta		0.212*** (0.0339)	0.218*** (0.0291)
Univ. Completa		0.215*** (0.0367)	0.223*** (0.0335)
Sin instrucción		-0.014 (0.0189)	-0.0234 (0.0139)
NOA			0.123 (0.137)
NEA			0.0749 (0.161)
Cuyo			0.143 (0.17)
Pampeana			0.104 (0.131)
Patagonia			0.300** (0.122)
Constante	0.783*** (0.0406)	0.659*** (0.052)	0.552*** (0.124)
Observaciones	973,795	973,795	973,795

Notas: Errores estándares robustos clusterizados a nivel de aglomerado entre paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla B.2. Modelos lineales de probabilidad tomando agua corriente como variable explicada. corregido por clúster de aglomerado.

Variables	(1) Agua	(2) Agua	(3) Agua
NBI 1 (Vivienda)	0.0031 (0.0163)	0.00793 (0.0179)	-0.00893 (0.0116)
NBI 2 (Retrete)	-0.274*** (0.0573)	-0.270*** (0.0553)	-0.260*** (0.049)
NBI 3 (Hacinamiento)	-0.0145* (0.00758)	-0.0113* (0.00561)	-0.0135** (0.00656)
NBI 4 (Asistencia escolar)	-0.0153 (0.0141)	-0.015 (0.0141)	-0.0135 (0.0115)
NBI 5 (Cap. de Subsistencia)	-0.00359 (0.00507)	0.00594 (0.00524)	0.00368 (0.00352)
Pobres	-0.0163 (0.0118)	-0.0104 (0.00751)	-0.0165* (0.00949)
Primaria completa		0.00197 (0.00201)	0.00531* (0.00299)
Sec. incompleta		0.00748 (0.00483)	0.00914* (0.00494)
Sec. Completa		0.0202 (0.0148)	0.0203* (0.0118)
Univ. incompleta		0.0306 (0.0225)	0.0290* (0.0159)
Univ. Completa		0.0296 (0.0229)	0.0331* (0.900)
Sin instrucción		0.003 (0.00571)	-0.000602 (0.00259)
NOA			0.180** (0.0715)
NEA			0.174** (0.0723)
Cuyo			0.180** (0.0715)
Pampeana			0.166** (0.0713)
Patagonia			0.179** (0.0709)
Constante	0.962*** (0.0229)	0.946*** (0.0338)	0.810*** (0.0713)
Observaciones	973,795	973,795	973,795

Notas: Errores estándares robustos clusterizados a nivel de aglomerado entre paréntesis.
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

¹ Un ejemplo aportado por Sen para facilitar la comprensión de los conceptos “bienes”, “capacidades” y “utilidad” es el de la bicicleta: un bien que posee distintas características, entre ellas, ser un medio de transporte. Esta característica proporciona a la persona usuaria la capacidad de transportarse. Finalmente, esa capacidad puede proporcionar (o no) utilidad a un individuo en particular.

² Cabe destacar que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se realiza únicamente en aglomerados urbanos, donde sí se tuviera en cuenta la población rural, seguramente los resultados serían distintos (Guarda y Tornarolli, 2010). En este trabajo, en el apartado dedicado a red de agua potable (donde la divergencia entre GBA y buena parte del resto del país es mayor), se profundiza en este tópico.

³ Esto se debe, a que en principio CABA se encuentra cercano a la estaciones elevadoras y estaciones de bombeo, conectados al Sistema de Desagües Cloacales de AySA según Garzonio (2006).

⁴ Para 2010, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de igual año, mientras el 20% de los hogares de NOA/NEA estaba situado en áreas rurales, sólo el 7% de los hogares del resto de las regiones vivía lo mismo.

⁵ Para 2010, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de igual año, mientras el 87,3% de los hogares urbanos tenía acceso a la red pública de agua, sólo 46,6% de los hogares rurales estaba en igual situación.

⁶ El caso anómalo es GBA, que, por su alto número de hogares, tiene fuerte incidencia sobre el total del país.

⁷ En el Conurbano, de acuerdo a la misma fuente, se pasa de coberturas de 25,2% en cloacas (1980) a 24,7% (1990). Para 2001, la cobertura había ascendido a 39,2%.

⁸ A diferencia de lo que ocurre con otros servicios públicos, el no pago de la tarifa no causa el corte del suministro.

⁹ Un problema adicional fueron las dificultades de financiamiento que atravesó el país a partir del fallo del juez Thomas Griesa.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. H.; Cetrángolo, O; Cáceres V.; Goldschmit, A. (2017) *La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina*, Serie de Documentos de Trabajo del IIEP N° 22.. Recuperado de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_iiep_022

AFERAS (2011) *Conclusiones sobre el seminario-taller regional “Derecho de los usuarios y el rol de los entes reguladores”*. AFERAS, Córdoba. <https://aferas.org.ar/conclusiones-sobre-el-seminario-taller-regional-derecho-de-los-usuarios-y-el-rol-de-los-entes-reguladores/>

Artana, D; Navajas, F y Urbiztondo, S. (1997) *La regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes, Argentina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-regulaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-en-las-concesiones-de-agua-potable-y-desag%C3%BCes-cloacales-en-Buenos-Aires-y-Corrientes-Argentina.pdf>

Cáceres, V. y Carbayo, A. (2013) “La concesión del servicio del agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1999-2006)”. En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 11: 6-24.

Favata, F., Schteingart, D. y Zack, G. (2020) “Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea”. *Revista Sociedad y Economía*, 40: 69-98. Universidad del Valle. Recuperado de: http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sociedad_y_economia/article/view/7990/11817

Feres, J. C. y Mancero, X. (2001) *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile, Cepal.

Guardia, L y Tornarolli, L. (2010) *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en Argentina*. Documento de trabajo N° 98 - Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Hansen, B. E. (1997) “Approximate asymptotic p values for structural-change tests”. *Journal of Business and Economic Statistics* 15: 60-67.

INDEC (2016) “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina.” *Metodología INDEC N° 22*. Recuperado de http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

Kaztman, Rubén (1996). “Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas”. *Revista de la Cepal* 58: 23:32.

Maceira, Daniel; Kremer, Pedro y Finucane, Hilary (2007) *El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en la Argentina*. Buenos Aires, CIPPEC, Políticas Públicas Análisis N°39. Recuperado de: http://cofes.org.ar/descargas/info_sector/Agua_y_Economia/El_desigual_acceso_agua_potable_Cippec.pdf

Auge, M. (2008) *Agua potable y saneamiento en Argentina*. Departamento de Ciencias Geológicas, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/17762/Documento_completo.pdf?sequence=1

Miño, Mariela (2005) *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido de San Miguel: año 2001*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20171116055455/pdf_111.pdf

Salvia, A; Bonfiglio, J. I y Vera, J. (2017) *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino*. Buenos Aires, Educa.

Salvia, A; Bonfiglio, J. I y Vera, J. (2018) *Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)*. Ciudad de Buenos Aires, Educa.

Sen, Amartya (1981) “Public Action and the Quality of Life in Developing Countries”. *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, 43 (4) 287-319.

ONU (2006) *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf

Tornarolli, L. (2018) “Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica” *Documentos de trabajo 226, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CED-LAS)*. http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas226.pdf

Cómo citar este artículo:

Favata, Federico, Gabriel Montes Rojas y Andrés Salles (2022) “Un análisis estadístico de los cambios recientes en el acceso a la red cloacal y agua potable en áreas urbanas de Argentina (2003-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 452-478

Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis

Urban policies. Definitions, reflections, and analytical tools

Luján Menazzi

Doctora en Ciencias Sociales (UBA).
Investigadora del Instituto de
Investigaciones Gino Germani -
CONICET en el área de estudios urbanos
lmenazzi@yahoo.com

Resumen

El presente artículo propone repensar la categoría políticas urbanas, dando cuenta de su especificidad y características. A diferencia de otros abordajes, se sostiene que es el espacio urbano, objeto de intervención de estas políticas, lo que las distingue de otras. Esto tiene importantes implicancias en tanto se trata de políticas territorializadas, es decir, políticas que se insertan en (y buscan transformar) al territorio. El propósito del artículo es doble: en primer lugar se busca desnaturalizar la categoría, dando cuenta que no se trata de una noción auto-evidente sino que puede encerrar varios sentidos divergentes y algunos malentendidos. Para ello se reflexiona sobre posibles definiciones y sus implicancias teórico-metodológicas. En segundo término se proponen, a partir de aportes del campo de los estudios urbanos, herramientas para pensarlas e investigarlas. En este sentido se busca que el texto funcione como caja de herramientas, señalando posibles recorridos e instrumentos al momento de analizar las políticas urbanas.

Fecha de recepción:

3.8.21

Fecha de aceptación:

2.2.22

Palabras clave: políticas urbanas - estudios urbanos
- ciudad - actores urbanos - políticas territorializadas

Abstract

This article revisits urban policies from a conceptual approach, giving account of their specifics and characteristic traits. Our basic argument states that it is the urban space –i.e. the main locus of policy interventions- what differentiates the current theoretical approach to alternative, more frequent ones. We see urban policies as territorialized policies, i.e. policies addressed at interventions in and eventually transformations of, the urban space. The objective of our discussion is twofold: On the one hand, it attempts to a de-naturalization of the category, pointing out that it is not a self-evident notion, but on the contrary, a category that may involve a variety of divergent meanings as well some misunderstandings. Thus, the article discusses alternative definitions as well their theoretic and methodological implications). On the other hand, the article provides tools to research urban policies drawing from contributions from the field of urban studies. In this sense, the text is intended to function as a toolbox, pointing out possible paths and instruments when analyzing urban policies.

Key words: urban policies - urban studies - city - urban actors - territorialized policies

1. Introducción: una problematización ausente

El presente artículo sistematiza ideas y aportes provenientes de diversos campos problemáticos para reflexionar sobre las políticas urbanas. Se trata de un tema popular en las investigaciones del campo de los estudios urbanos, pero, a diferencia de los grandes debates que atravesaron a este campo de estudios, en torno a la existencia y especificidad de su objeto de investigación, en el caso de las políticas urbanas existen pocos trabajos que intenten conceptualizarlas o problematizarlas.¹ El punto de inicio de la mayoría de los análisis da por sentado su existencia, su referente empírico y su especificidad. Por ese motivo, por darse por evidente, no se considera necesario definirla, indagar su alcance, sus limitaciones y especificidades. ¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas urbanas? ¿Cuál es su objeto? ¿Tienen características distintivas respecto a otros tipos de políticas públicas? ¿Cómo podemos analizarlas? No se pretende aquí dar una definición cerrada, puesto que, como señala Cochrane, no hay una respuesta definitiva acerca de qué son las políticas urbanas, sino más bien se trata de entendimientos coyunturales

vinculados a cómo entendemos las ciudades y qué esperamos de ellas en distintos momentos históricos y geografías (Cochrane, 2007). Es decir, el objetivo y la propia entidad de las políticas urbanas van cambiando, así como van cambiando nuestras miradas y expectativas sobre la ciudad. Las definiciones, por ende, son siempre dinámicas, contextuales respecto a un tiempo y un lugar determinados.

La intención del texto es doble. Por un lado, se busca desnaturalizar la categoría de políticas urbanas, dando cuenta que no se trata de una categoría autoevidente, sino por el contrario, una noción que puede encerrar varios sentidos divergentes y algunos malentendidos. Se busca pensar en qué modos se utiliza la categoría y reflexionar sobre posibles definiciones y sus implicancias teórico-metodológicas. Por otra parte, se busca a partir de aportes del campo de los estudios urbanos, herramientas para pensarlas e investigarlas. En este sentido se busca que el texto funcione como caja de herramientas, señalando posibles recorridos e instrumentos al momento de analizar las políticas urbanas.

El artículo retoma producciones y perspectivas de distintos autores, reflexiones con colegas y emergentes del trabajo docente. A partir de transitar diversos espacios y repensar insumos y teorizaciones en que la temática de las políticas urbanas estaba siempre presente pero poco explicitada y sistematizada, se fue delineando la necesidad de articular algunas reflexiones y propuestas sobre la cuestión.

El trabajo se divide en cinco secciones, iniciando con esta introducción. La siguiente indaga algunas definiciones tentativas sobre las políticas urbanas, y ciertos malentendidos que se producen al traducir la noción de la literatura anglosajona. Se recorre el modo en que normalmente se usa la categoría en América Latina y sus implicancias. La tercera sección reflexiona sobre algunas especificidades y características del espacio urbano que tienen implicancias en los modos en que se interviene sobre la ciudad. La cuarta sección propone, a partir de los aportes teóricos de diversos autores, herramientas que puedan resultar útiles para pensar las políticas urbanas. Se trata de poner el foco en distintos aspectos de las políticas, y ver la interacción, las tensiones y contradicciones que se producen al considerar los objetivos de las políticas, sus efectos en la ciudad, los actores que logran incidir en la configuración de las intervenciones, entre otras cuestiones. Se busca de este modo pensar en términos de herramientas teórico-metodológicas útiles para el análisis empírico de las políticas urbanas. Por último, se realizan algunas reflexiones a manera de conclusión.

2. Aproximaciones a una definición

Autores de diversas geografías coinciden en señalar la falta de unanimidad respecto a qué son las políticas urbanas. Cochrane (2007) menciona los múltiples significados y la tendencia a dar por sentada su definición. Atkinson y Moon (1994) señalan que se trata

de una “concepción caótica”. Marques (2017) las señala como un objeto “olvidado” poco tematizado por los dos campos problemáticos que deberían abordarlas: la ciencia política, poco interesada en lo urbano, y los estudios urbanos, poco focalizados en las instituciones. A su vez, en distintos períodos y desde distintas teorizaciones, fueron cambiando las miradas sobre la ciudad, de entorno físico en la primera parte del siglo XX a prácticas sociales urbanas posteriormente, de espacio de consumo colectivo o reproducción de la fuerza de trabajo en los setenta a la ciudad como espacio de valorización del capital a partir de los ochenta. Acompañando estos cambios en la mirada sobre la ciudad, también se transformaron las conceptualizaciones sobre las políticas urbanas.

2.1 La caótica convivencia de definiciones. Sobre confusiones y malentendidos

Resulta interesante comenzar señalando ciertas confusiones que en ocasiones se producen respecto a esta temática, algunos posibles problemas de traducción. Para analizar las políticas urbanas, o ciertas teorizaciones al respecto, muchas veces utilizamos autores norteamericanos que investigan sobre *urban policies* o *urban politics*. Sin embargo, tal como podemos verificar fácilmente, ambos términos se refieren a políticas locales/municipales. Es decir, los autores norteamericanos entienden a las políticas urbanas como aquellas políticas que desarrolla el gobierno municipal.² Esto no parece ser entendido del mismo modo en América Latina donde se asocia la política urbana con un nivel gubernamental (municipal), sino con un objeto de intervención (el espacio urbano). Hay muchas políticas municipales que no consideraríamos políticas urbanas, en tanto no producen impacto en el tejido urbano, y, a la inversa, hay intervenciones de otros niveles gubernamentales que consideramos urbanas en tanto lo modifican. Esta distinción resulta fundamental para evitar ciertas confusiones.

Un segundo malentendido habitual sobre el término *urban politics* refiere a la segunda parte de la ecuación. En inglés, el término *politics* refiere a políticas en términos de gobierno, distribución del poder, toma de decisiones, mientras que *policies* refiere a las políticas públicas que se implementan para intervenir en determinadas cuestiones. No hay dos palabras en castellano para distinguir estos términos, sino una sola. De modo que cuando leemos acerca de *urban politics*, el foco está puesto en la toma de decisiones, en quién gobierna, qué actores intervienen, alianzas, competencias, acuerdo de orientaciones para la ciudad, entre otras cuestiones.³

Cuando retomamos bibliografía anglosajona debemos tener en mente que se está hablando de políticas locales, y no necesariamente de políticas con incidencia sobre el espacio urbano. Además, en la mayor parte de los casos no se está hablando de analizar políticas públicas con objetivos específicos, sino más bien los procesos de toma de decisión, negociaciones, acuerdos entre actores, sin prestar especial atención a los efectos

urbanos de estas cuestiones (Fainstein 2001). En este sentido, las ciudades resultan escenarios en que indagar las dinámicas de poder, más que objetos de investigación en sí mismas, y muchas veces las orientaciones y los efectos materiales de esas políticas no son analizados.

Más en profundidad, es importante considerar al momento de hacer estos traslados conceptuales, que los municipios, o -en términos más amplios- los poderes locales en ciudades norteamericanas difieren ampliamente en su grado de autonomía, financiamiento, recursos, potestades y capacidades respecto a los gobiernos locales latinoamericanos (que también conforman un conjunto heterogéneo).

Otro abordaje frecuente en los estudios norteamericanos respecto a las políticas urbanas las entiende como políticas destinadas a subsidiar a grupos y sectores vulnerables de la población, a través de ayudas sociales, con miras a la “pacificación de la ciudad”. Es en este sentido que Cochrane (2007) señala que el origen de políticas concebidas como urbanas se vincula en el caso norteamericano con la “Guerra contra la pobreza” en la década del sesenta del siglo pasado, agrupando iniciativas que buscaban responder a la alta conflictividad social de esa década. Le Galès (2005) coincide con esta periodización para distintos países europeos, señalando que, hacia fines de los sesenta, “la cuestión social se transforma y se presenta como una cuestión urbana”.⁴

En un sentido opuesto, algunos trabajos utilizan la noción de políticas urbanas como sinónimo de urbanismo, es decir, intervenciones exclusivamente materiales y de diseño del espacio urbano. Tomàs y Martí-Costa (2011) ubican esta concepción para el caso europeo, como propia de la primera mitad del siglo XX “con lo que se busca la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales”.

Más allá de las periodizaciones señaladas, en la actualidad podemos rastrear en diversas publicaciones la convivencia de estas diferentes concepciones. No hay una única definición sobre lo que son las políticas urbanas, sino diversos acuerdos e interpretaciones al respecto en distintas coyunturas históricas y geografías.

2.2 Definiendo las políticas urbanas: los usos de la categoría en América Latina

Estas primeras reflexiones nos permiten aproximarnos a conceptualizar las políticas urbanas. En primer lugar, dijimos que habitualmente en América Latina las definimos por su objeto de intervención, el espacio urbano. Una enunciación de Marques (2017) nos funcionará como definición base, para luego profundizar, argumentar y matizar:

Las políticas públicas urbanas incluyen, en especial, las acciones del Estado que inciden en el tejido urbano, sus territorios y la vida urbana (...) Están aquí incluidas las políticas de producción directa del espacio construido, como transportes, infraestructura y vivienda, y también la regulación estatal sobre las acciones privadas, como autorizaciones de emprendimientos, por ejemplo. Asimismo, las políticas de lo urbano también incluyen acciones del Estado que influyen la sociabilidad de la vida urbana, aun cuando no produce directamente ambiente construido.

Realizamos a continuación una serie de precisiones a partir de esta definición general.⁵

En primer lugar, las políticas urbanas no son definidas por un nivel gubernamental como lo hacen los anglosajones, sino por un objeto de intervención (el espacio urbano, la vida urbana). En las políticas urbanas intervienen los diversos niveles estatales.

En segundo término, tal como se desprende de la definición, no se trata tan sólo de aquellas políticas que transforman físicamente al espacio, sea a través de la intervención o la regulación. Tal como señalan Tomàs y Martí-Costa (2011), “no las podemos restringir tan solo a aquellas políticas urbanísticas”. Es decir, no se agotan en la intervención material, en el diseño, sino que también incorporan políticas que intervienen en los modos de usar y concebir el espacio (Subirats 2020).

En tercer lugar, vale destacar que se trata de intervenciones físicas en el territorio, así como regulaciones que normatizan las construcciones, usos y potencialidades del mismo. En términos de Pérez (2009)

La gestión urbana suele concretarse en dos tipos de acciones: acciones indirectas por medio de las cuales se intenta modificar el comportamiento de los productores y usuarios de la ciudad (regulaciones, planes, normas, etc.) y acciones directas (realización de obras, construcciones, prestación de servicios, etc.) que afectan de manera inmediata al medio urbano.

Volveremos sobre esta distinción más adelante.

Tenemos entonces, un amplio espectro de intervenciones: políticas de producción de vivienda, políticas de regulación de los parámetros para construir, códigos de planeamiento, planes reguladores, planes estratégicos, políticas de ordenamiento territorial, de usos del suelo, regulaciones del mercado inmobiliario, políticas de transporte, producción de equipamiento

urbano, usos y regulaciones del espacio público, gestión de los residuos, infraestructura de servicios, etc. El nivel de atomización de las políticas enumeradas contribuye a dificultar su conceptualización bajo el paraguas de “políticas urbanas”. En efecto, tal como señalan Del Río, Vertiz y Ursino (2014) se trata de políticas pensadas como sectoriales o segmentadas, no integradas ni coordinadas en el caso local. De hecho, históricamente, no hubo en Argentina una agencia estatal que centralizara las cuestiones ligadas a lo urbano, sino que se trata de dimensiones abordadas por múltiples agencias de diversos niveles.⁶

A pesar de la variedad de intervenciones que podríamos abarcar, no se trata de todo aquello que sucede en las ciudades (en tanto escenario estático), sino de aquello que tiene al espacio y los modos de transitarlo y habitarlo como destinatario y protagonista. Si bien parece una especificación obvia, no resulta tan lineal en tanto muchas de las intervenciones que se producen en la ciudad (incluso intervenciones enormemente transformadoras, como la construcción de infraestructura de transporte, o un plan de vivienda) no tienen como finalidad principal modificar al espacio urbano. En algunas ocasiones se trata de planes económicos que encuentran en la inversión en la construcción una vía de reactivación, en la construcción de infraestructura de transporte una forma de alentar y subsidiar cierto tipo de industrias o en la expansión de la red de agua potable una forma de mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la población. En este sentido, una política cuya principal finalidad es económica, social o de salud tiene una enorme incidencia sobre la estructuración del espacio urbano. Sin embargo, resulta ambiguo su carácter de política urbana y, de hecho, quienes idean e implementan este tipo de políticas en ocasiones no contemplan los efectos urbanos de estas intervenciones. Torres (2006) planteó una distinción que resulta muy fructífera para estas cuestiones, al hablar de políticas urbanas implícitas (aquellas que sin tener por objetivo principal modificar al espacio urbano, inciden sobre él) y explícitas (aquellas que buscan específicamente modificarlo).

Si bien estamos hablando de intervenciones u omisiones desarrolladas por el Estado en sus distintos niveles, poderes y agencias, las políticas urbanas “no son sólo institucionales, son el resultado de un conjunto de actores que intervienen en estas políticas” (Subirats 2020). El énfasis en el carácter colectivo de las políticas o en su carácter más institucional varía de acuerdo con la perspectiva teórica. Marques (2017) enfatiza el carácter institucional y el rol primordial del Estado, sin excluir la participación de más actores, mientras que otros autores (que tematizan las políticas públicas en general) enfatizan el carácter colectivo de las intervenciones dando lugar a categorías y conceptos para dar cuenta de ello, como acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014) o gobernanza en algunas de sus acepciones.⁷ Desde esas perspectivas el Estado deja de tener el rol central y determinante y pasa a ser un actor más en los procesos políticos. En esta línea, reflexiones como las Ward e Imbrosio (2011) así como las de Davidson y Martin (2014) se encargan de deconstruir la imagen de la política urbana como potestad exclusiva del estado municipal.

Considerando la atomización de este tipo de políticas en varias agencias que abarcan múltiples aristas de lo urbano, así como la distinción entre políticas urbanas explícitas e implícitas, cabe preguntarse por la vigencia de esta categoría y por su capacidad para informarnos de iniciativas tan disímiles. No podríamos considerarla en todos los ejemplos mencionados como una categoría nativa, sino más bien analítica, en tanto investigadores estamos denominando y agrupando a una serie de intervenciones como “urbanas”, más allá de que quienes las pensaron no las hubieran planteado en esos términos. Por ende, su uso se vincula con una decisión teórico-metodológica del propio investigador. Esa complejidad y dispersión puede considerarse también una virtud, en tanto la categoría nos permite agrupar intervenciones muy disímiles para pensar los procesos, dinámicas y efectos que van conformando un objeto: el espacio urbano. Intentaremos dar cuenta de su productividad a lo largo del texto, indagando los modos en que analizar a determinadas políticas como urbanas, nos permite incorporar facetas y dimensiones sumamente interesantes.

3. Aportes desde los estudios urbanos para pensar las políticas: especificidades de la ciudad como objeto de intervención

A partir de esta caracterización, intentaremos pensar qué cuestiones resultan específicas de las políticas urbanas respecto a otras políticas. En tanto las estamos definiendo por su objeto de intervención, el espacio urbano, existen características del mismo que suponen ciertas particularidades y pueden contribuir a iluminar los desafíos y especificidades de las políticas que pretenden intervenirlo. En esta sección repasaremos algunas de estas características, entendiendo a la ciudad como un producto social, que es a su vez material, de largo plazo y cambiante, cuatro aspectos que están íntimamente vinculados (Menazzi y Jajamovich 2019).

La ciudad es un producto colectivo. Interviene en su producción un amplísimo y heterogéneo conjunto de actores con necesidades, intereses, capacidades y recursos diversos. Cumple funciones múltiples que van cambiando a través del tiempo. No se trata de un producto cerrado, hecho a voluntad de un individuo –o un gobierno– que responde a un objetivo monolítico. Esto implica que cualquier intervención sobre la ciudad se inserta en ese universo complejo de actores, en una realidad que la preexiste en la mayor parte de los casos y que tiene dinámicas e inercias propias. A su vez, esto supone que las intervenciones tienen efectos difíciles de prever, que exceden ampliamente los objetivos de las políticas, debido a las reacciones del enorme entramado de actores interviniente. En muchas oportunidades los objetivos explícitos buscados por determinadas intervenciones no se cumplen debido a la resistencia de algunos actores, sus lógicas de acción o la complejidad del propio entramado. En otros casos los efectos resultan directamente contrarios a los objetivos, dado el carácter social y complejo del espacio urbano. El tema del entramado de actores resulta fundamental al momento de analizar el devenir de las políticas que pretenden intervenir en la ciudad. Rodríguez y Di Virgilio (2011) lo señalan como una de

las especificidades que definen a las políticas como urbanas “una particular configuración de relaciones e interacciones sociales que constituyen un elemento fundamental para comprender el derrotero y los sentidos que asume la política misma”.

El carácter material del espacio urbano complejiza más la cuestión ya que muchas veces requiere tiempos largos e importantes inversiones para transformarlo. En efecto, una de las principales propiedades del espacio es la resistencia física al cambio. A su vez, el capital se fija en inversiones inmobiliarias, el Estado produce equipamientos e infraestructuras y los individuos que habitan una ciudad la producen materialmente. Todas estas intervenciones son difíciles y onerosas de desmontar. Es importante recordar esto en tiempos en que mucha literatura sobre lo urbano enfatiza particularmente su uso como ámbito de valorización del capital, como si el espacio fuera fácilmente maleable.⁸

Siguiendo estas reflexiones, aunque desde otros encuadres, vale la pena señalar, en línea con numerosos autores y corrientes teóricas, que el territorio no es un escenario estático y pasivo, sino producto y productor de procesos sociales.⁹ Así como es moldeado por dinámicas sociales, también las moldea; existe una extensísima tradición de autores del campo de los estudios urbanos que desde distintas disciplinas y preocupaciones señalan esta cuestión, como Milton Santos, Henry Lefebvre y Edward Soja entre otros. En términos de Rodríguez y Di Virgilio “los territorios no son una simple proyección espacial de las iniciativas públicas” (2011). Determinado orden espacial habilita ciertos usos y constriñe otros, opone resistencias e inercias, es decir, que tiene efectos muy concretos sobre las prácticas sociales y el desarrollo de las políticas.

Otra arista importante del carácter material del espacio urbano es que las intervenciones en la ciudad suponen una localización, es decir, se insertan en determinado territorio “generando externalidades más allá de las entidades a las que se encuentra dirigida” (Del Río, Vertiz y Ursino 2014). Esta cuestión es relevante para analizar los efectos de las políticas urbanas. El impacto no se limita a la intervención puntual, sino que muy probablemente incide en el entorno, en los precios del suelo, viviendas y comercios, en la imagen de ese sector de la ciudad, en el modo en que los vecinos transitan el lugar, en su accesibilidad, su valor, etc.

Este carácter material implica, a su vez, tiempos largos en la producción y transformación de la ciudad. En términos de Silvestri y Gorelik (2000) “la ciudad, por su carácter de artefacto material, somete a las dimensiones sociales, políticas y culturales a la prueba de la larga duración: la inercia de los objetos materiales que siguen en pie mucho después de las coyunturas en que se han ideado y construido”. Las dinámicas políticas y sociales tienen cierto ritmo y velocidad que no pueden tener un correlato inmediato en el espacio urbano ya que, como señalábamos previamente, las estructuras materiales producidas no son tan fácilmente desmontables. Marques (2017) señala que “la localización de los equipamientos y sus trazados

espaciales dan a las políticas urbanas un carácter aún más inercial y dependiente que otras políticas”. Los tiempos largos que demanda la materialización de proyectos y planes, así como las inversiones que requieren (o que ya fueron realizadas) obligan a matizar vínculos lineales entre las políticas que buscan intervenir en la ciudad y sus resultados. Varios trabajos de Novick (2004, 2007) analizan las extensas temporalidades de los planes y proyectos urbanos y su sinuosa e incompleta materialización en el largo plazo.

Adicionalmente, las prácticas y los usos del espacio urbano lo van transformando permanentemente y subvierten, modifican y resignifican en muchas oportunidades los objetivos de una intervención. En este sentido se complejiza aún más la convivencia de diversas temporalidades: políticas, sociales, culturales, materiales, técnicas, que contribuyen a un resultado complejo, inestable y nunca acabado.

A los largos tiempos de lo material se suman las imágenes de la ciudad, las representaciones que se asocian a la ciudad o ciertos fragmentos de ella. También, se van consolidando a lo largo del tiempo y resultan difíciles de transformar. Quienes desarrollan intervenciones deben lidiar con estas imágenes y representaciones. En ocasiones las movilizan para lograr legitimidad, en otros casos deben deconstruirlas en pos de habilitar otras intervenciones o promover nuevas imágenes sobre determinados sectores.

El espacio como producción colectiva, material, de largo plazo y cambiante supone desafíos particulares para las políticas que pretenden intervenirlo. Las resistencias y complejidades del entramado de actores, las rigideces de lo material, los efectos de localización, las externalidades, las inercias que suponen las intervenciones previas, las múltiples temporalidades, las imágenes y representaciones asociados a la ciudad o ciertos sectores, así como los usos y prácticas que subvierten, modifican y resignifican al espacio urbano inciden fuertemente en el devenir de los procesos políticos.

4. Herramientas para analizar las políticas urbanas

A partir de los aportes teóricos de diversos autores, este apartado propone herramientas que pueden resultar útiles para pensar las políticas urbanas. Nos apartamos de la conceptualización teórica de las mismas y tomamos una serie de categorías y perspectivas que presentamos a modo de herramientas analíticas, si bien no fueron pensadas originalmente en este sentido. Se trata de poner el foco en distintos aspectos de las políticas y ver la interacciones, tensiones y contradicciones que se producen al considerar los objetivos de las políticas, sus efectos en la ciudad, los actores que logran incidir en la configuración de esa intervención, el proceso, el marco de sentido más amplio en que esa(s) política(s) se inserta(n), su vínculo con otras iniciativas, etc. Es a partir de estos distintos “focos” que lograremos dar cuenta de las complejidades que caracterizan a este tipo de intervenciones.

4.1 El juego entre objetivos y efectos

Retomamos en primer lugar la distinción entre políticas directas e indirectas, en el sentido que Pérez (2009) le asigna. ¿Cuál es su potencialidad? Es una distinción analítica que nos permite mostrar que a veces esas políticas directas e indirectas tienen sentidos diversos, colisionan, o son directamente contradictorias en sus efectos. Nos permite, también, pensar el modo en que las políticas indirectas inciden sobre las políticas directas, a veces, de forma problemática. Por ejemplo, la exigencia de medidas mínimas y estándares muy altos para la construcción de viviendas nuevas a partir de ciertas reglamentaciones puede colisionar con las necesidades de producción de vivienda social en determinados entornos en que existen limitaciones de espacio urbano disponible (Ostuni, 2010).

Asimismo, la distinción de Torres (2006) entre políticas implícitas y explícitas tiene potencialidad como herramienta analítica, en cuanto puede mostrar que las políticas urbanas implícitas condicionan /determinan /habilitan /construyen de múltiples modos la configuración de la ciudad. Puede mostrar asimismo que existen contradicciones o sentidos divergentes entre políticas explícitas e implícitas tensionando aún más el modo en que las políticas urbanas se analizan y conceptualizan. Por ejemplo, una gestión urbana puede enfatizar la idea de ciudad sustentable sumando metros de verde y favoreciendo industrias no contaminantes, al tiempo que desde otra agencia o nivel estatal se favorece la construcción de autopistas en el marco de un plan de obra pública, alentando de este modo el uso del automóvil individual, con la contaminación ambiental que eso supone. Como se observa, políticas urbanas implícitas y explícitas no resultan necesariamente armoniosas, sino que pueden, en muchas oportunidades, operar con lógicas y efectos contradictorios sobre el espacio urbano. Muchas políticas económicas tienen mayor incidencia en la ciudad que políticas explícitamente urbanas. En su análisis de la expansión de la ciudad de Buenos Aires, Torres detecta que las políticas urbanas implícitas incidieron mucho más en la expansión y configuración de la ciudad que las políticas urbanas explícitas.

Sin embargo, hay muchas intervenciones que no nos resultan fácilmente clasificables. Una política económica de subsidio al transporte público (con el objetivo de bajar los gastos de traslado de la población trabajadora) va a incidir muy fuerte en la configuración de la ciudad, tal como describe Torres (2006) para el caso de Buenos Aires. Podría pensarse como una política urbana explícita. Sin embargo, al analizarla, se trata de una medida en el marco de un paquete de iniciativas de índole económica que pretenden aliviar el costo de vida de la clase trabajadora e indirectamente los costos laborales de las empresas. Lo mismo podría pensarse de los créditos hipotecarios o un congelamiento del precio de los alquileres. Se trata de iniciativas que se encuentran en el límite de esta clasificación. De todos modos, no es la intención dilucidar en qué casos se trata de una política urbana implícita y en qué casos se trata de una política urbana explícita, sino iluminar la complejidad de esta cuestión y el interjuego que se produce si consideramos

la tensión entre los objetivos explícitos de la política, los modos en que la conciben quienes intervienen en la misma y sus efectos en el espacio urbano.

La distinción entre políticas urbanas explícitas e implícitas también permite considerar, que si una política tiene una finalidad prioritariamente económica (por ejemplo, un plan de préstamos para la construcción de viviendas que tiene por objetivo principal reactivar el mercado de la construcción), puede suceder que no contemple con tanto detenimiento los efectos e implicancias urbanas de la intervención, puesto que este no es su objetivo principal. Por ende, cuestiones como la localización, la inserción/integración de esas viviendas, sus efectos sobre el precio del suelo o el mercado inmobiliario posiblemente no resultan contempladas en la planificación e implementación de la política.

4.2 Un marco de sentido a las políticas: paradigmas urbanos y reorientaciones del Estado

Ampliando la mirada, otra cuestión interesante a considerar son los paradigmas a partir de los cuales las políticas urbanas se realizan. La noción de paradigma político se refiere a marcos interpretativos, ideas que atraviesan a los políticos, decisores y profesionales involucrados en la política pública, que generalmente se dan por sentado. Estas ideas no sólo determinan los objetivos políticos y los instrumentos para obtenerlos, sino también aquello que se considera problemático y la terminología que organiza los campos de intervención (Hall 1993). El término paradigma está inspirado en los paradigmas científicos descritos por Kuhn. Alicia Novick (2004, 2007) desarrolla esta clave de análisis a nivel local con miras a reflexionar sobre los modos en que se pensó y problematizó a la ciudad como objeto de intervención. De este modo, analiza los marcos interpretativos que organizaron las intervenciones sobre la ciudad en diversas coyunturas en términos de aquello considerado deseable o problemático, el posible repertorio de soluciones, los profesionales intervinientes, la escala de intervención entre otras cuestiones. Lombardo (2007), utiliza esta noción en el mismo sentido.

El rol de la ciudad, los productores y usuarios que se está privilegiando, el tipo de intervención y equipamiento que se busca producir, la escala de trabajo son cuestiones que se vinculan con una mirada general, paradigmas o modelos sobre la ciudad que predominaron en diversos períodos, que subyacen y organizan una diversidad de intervenciones, regulaciones e ideas. Historizaciones del urbanismo y la ciudad como las de Peter Hall, Leonardo Benevolo o Francois Choa reconstruyen diversos paradigmas, formas de entender la ciudad y lo que se consideraba deseable en diversas etapas. Arantes, Vainer y Maricato (2000), Whitaker Ferreira (2007) entre otros también revisan diversos modelos, paradigmas y perspectivas que predominaron a lo largo del tiempo o en períodos específicos en diversas geografías. Resulta fundamental interpretar las políticas urbanas en este marco de sentido más amplio que muchas veces vuelve inteligible a las reglamentaciones, planes, proyectos e intervenciones que se van implementando.

Estos paradigmas de intervención trascienden las temporalidades políticas. Así, en ocasiones gobiernos con tendencias opuestas implementan intervenciones similares sobre la ciudad y, por el contrario, gobiernos con tendencias afines instrumentan políticas contrarias (Menazzi y Jajamovich 2019). A su vez, hay períodos en que conviven diversos paradigmas, períodos de transición en que se realizan intervenciones cuyos marcos de sentido resultan contradictorios. Tal como señalan Silvestri y Gorelik (2001) y Liernur (2001) para el caso de la ciudad de Buenos Aires, el período de la última dictadura militar argentina puede ser caracterizado de este modo, como una coyuntura en que convivían iniciativas propias de una tradición modernizadora-planificadora e intervenciones que iban en un sentido contrario. Esta convivencia contradictoria fue analizada en Menazzi (2013); Jajamovich y Menazzi (2012).

Pensar en los paradigmas al momento de analizar una política habilita una serie de interrogantes muy interesantes que podemos plantear respecto a cualquier intervención: ¿Qué tipo de ciudad se aspira a lograr? ¿Desde qué diagnóstico se parte? ¿Qué cuestiones son consideradas problemáticas? ¿Cuáles son las posibles soluciones? ¿Qué tipo de equipamientos se privilegian? ¿Quiénes son los usuarios interpelados? ¿Qué clase de productores de ciudad se están considerando/ promoviendo? ¿Qué tipo de técnicos / expertos / profesionales de la ciudad tienen prioridad en la definición de las políticas urbanas?

Continuando con la idea del ampliar la mirada, podemos también enmarcar a las políticas urbanas en “giros más amplios de la economía, la política pública y reestructuraciones del Estado” (Cochrane, 2007). En tal sentido, autores como Theodore, Peck y Brenner (2009) aluden al urbanismo neoliberal, en una perspectiva que ha resultado muy productiva. Tal como sucede con los paradigmas urbanos mencionados en el párrafo anterior, este tipo de teorizaciones permite enmarcar a las políticas urbanas en procesos más amplios y pensarlas en el marco de otras iniciativas, con las cuales, en ocasiones, confluyen. Es importante en estos casos, evitar la subsunción directa de las políticas urbanas a los procesos más amplios, dando cuenta también de las lógicas y dinámicas específicamente urbanas de los procesos.

4.3 Algunas interrogantes para pensar las políticas urbanas: grillas de evaluación

En el caso de algunas políticas urbanas específicas, contamos con grillas de evaluación o grupos de interrogantes que pueden resultar sumamente útiles para desgranar, analizar o evaluar a la política. Por ejemplo, Vainer (2012) propone una grilla de evaluación para Grandes Proyectos Urbanos. En caso de analizar una intervención de este tipo, sugiere contemplar la dimensión política (nuevas coaliciones, alianzas y grupos dominantes), institucional (nuevas institucionalidades, asociaciones público-privadas), inmobiliaria (nuevos valores del suelo, plusvalías), arquitectónico-urbanística (efectos en el entramado urbano), simbólica (representaciones, valores, identidades), económica-financiera (apropiación y distribución de costos y beneficios), socio-ambiental (apropiación social de costos y beneficios urbanos,

ambientales, laborales), escalar (relaciones entre lo local, nacional, internacional). En el caso de políticas de producción de vivienda, deberíamos considerar ¿qué efectos produce esa política sobre el mercado del suelo? ¿qué efectos genera en el mercado de la vivienda? ¿de qué definición implícita de ciudad /vivienda /espacio público se parte? ¿qué tipo de productores de ciudad se favorece? (ver, por ejemplo, los trabajos de Ostuni, 2010 y Zapata, 2015)

Resulta igualmente importante contemplar la convivencia de distintas temporalidades en el momento de analizar las políticas urbanas. Una iniciativa que busca intervenir en la ciudad puede iniciarse en determinada coyuntura social y política y terminar materializándose en un contexto muy distinto. Esa intervención probablemente sea resignificada en ese nuevo contexto, o su objetivo, características y población destinataria puede modificarse en el largo proceso de su materialización. Resulta muy enriquecedor considerar las distintas temporalidades conviviendo en estos procesos. Este tipo de miradas permite considerar la compleja interacción entre objetivos y efectos de otro modo y evitar los traslados lineales entre temporalidades políticas, tipos de intervención y temporalidades urbanas.¹⁰

4.4 Desarmando las políticas públicas

Tal como señalamos previamente, las miradas tradicionales sobre las políticas públicas que las entendían como unidades coherentes y autosuficientes fueron desarmadas en varios sentidos. Estas perspectivas estallan por fuera de lo local y lo nacional a través de la literatura de circulación, movilidad y transferencia de políticas, y por dentro, a través de teorizaciones que señalan la diversidad de actores, racionalidades y arreglos formales e informales que van conformando los sinuosos procesos de intervención. En esta línea, la sociología de la acción colectiva, propuesta por Lascoumes y Le Galès (2014), propone cinco variables para el análisis de las acciones colectivas: los actores (que movilizan intereses, estrategias y recursos), las representaciones (ideas, valores, símbolos, categorizaciones), las instituciones (se trata de los marcos de acción, reglas y normas), los procesos (el intercambio entre los actores, la conformación de coaliciones) y los resultados (tanto aquellos efectos buscados como aquello inesperado): ¿Cómo funcionan estas variables para analizar las intervenciones urbanas?

Por un lado, la existencia de múltiples actores en la producción de la ciudad resulta inevitable y la vuelve intrínsecamente compleja. Los actores movilizan una variedad de recursos: la propiedad del suelo, la capacidad de reglamentar los usos del suelo, el capital económico o la autoconstrucción como forma de modificar un fragmento de ciudad, los saberes técnicos necesarios para hacerlo, la producción de equipamientos que implican externalidades, entre muchos otros aspectos.¹¹ De acuerdo a Chiara y DiVirgilio (2009), los actores se configuran e involucran en el devenir mismo de la política. Particularmente en el caso urbano, el efecto de localización resulta fundamental, puesto que se involucra a individuos y grupos que muchas veces no eran destinatarios directos de la intervención, pero se ven afectados por la misma debido a la localización.

Respecto a las representaciones, existen en distintos momentos imágenes, ideas fuertes acerca del rol que corresponde a las ciudades, diagnósticos relativamente dominantes acerca de sus problemas y las posibles soluciones, consensos acerca de lo deseable para las ciudades (Novick 2007). Los mencionamos como paradigmas urbanos, y muchas veces dan marco de sentido a las diversas iniciativas que se desarrollan para el espacio urbano, independientemente del color político de los gobiernos a cargo. De hecho, estos paradigmas trascienden las geografías y coyunturas locales y pueden observarse en diversas ciudades durante períodos de tiempo relativamente extensos.

Las instituciones que participan en las políticas urbanas son numerosas. La mancha urbana como realidad existente, tiene la particularidad de trascender los límites político-jurisdiccionales. Además, las distintas aristas de lo urbano, la atomización de las políticas que lo abordan, implican inevitablemente la articulación de agencias e instituciones que suelen resultar sumamente complejas. Básicamente hay una superposición de diversas instituciones, lo que implica una convivencia conflictiva de distintos intereses, lógicas de intervención y marcos normativos. Pérez ha reflexionado sobre las dificultades del gobierno metropolitano en el caso de Buenos Aires en numerosos trabajos (e.g. Pérez 1994). Esta complejidad y superposición de instituciones y marcos normativos se replica en intervenciones que buscan transformar fragmentos de ciudad. En ocasiones, esta complejidad se salda conformando entes, corporaciones o autoridades específicas que unifiquen objetivos, criterios y marcos regulatorios para intervenir sobre un sector específico, o sobre una problemática específica. En la ciudad de Buenos Aires han existido numerosos ejemplos de esta práctica, como la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad de Estado, la Secretaría de Integración Social y Urbana en la villa 31, Autopistas Urbanas Sociedad Anónima o la muy exitosa Corporación Antiguo Puerto Madero analizada por Jajamovich (2018)

Las políticas urbanas se van desplegando en el territorio involucrando a una amplia variedad de actores que van movilizándose y conformando alianzas, coaliciones y confrontaciones en pos de lograr sus objetivos y satisfacer sus necesidades. DiVirgilio y Galizzi (2009) así como Chiara y DiVirgilio (2009) utilizan como herramienta analítica el entramado de intereses / entramado de actores para analizar los procesos de implementación. Estos entramados van determinando el devenir los procesos políticos. A partir de preocupaciones de la ciencia política norteamericana, existe una extensa tradición que se interroga por quién gobierna en la ciudad, emulando el clásico título de Robert Dahl (Dahl 1961). Las discusiones al respecto entre elitistas, pluralistas y opciones intermedias han dado conceptualizaciones muy ricas para caracterizar al entramado de actores que toma decisiones sobre el devenir de las ciudades -por ejemplo élite de poder (Wright Mills 1963), teoría de la máquina de crecimiento (Molotch 1976), teoría del régimen urbano (Stone 1993)- que han sido retomadas por estudios urbanos en diversas coyunturas y ciudades. Dan cuenta de las constelaciones de actores involucrados en el devenir de la ciudad, cómo se alían, conformando alianzas, coaliciones o regímenes más o menos estables en el tiempo, la importancia de ciertos consensos e ideas

fuerza sobre la ciudad en determinadas coyunturas.¹² Si bien estos aportes resultan sumamente útiles para pensar dinámicas políticas, es importante recordar, tal como señala Fainstein (2001), que estos trabajos emergieron del interés por identificar quiénes, en el marco de qué alianzas y cómo se toman las decisiones en algunas ciudades y no por la orientación o los efectos urbanos de estas decisiones.

Existen otras conceptualizaciones muy ricas respecto a los entramados de actores que intervienen en la producción de ciudad. Marques (2000) utiliza la noción de redes para dar cuenta de vínculos más fluidos y cambiantes, que se reconfiguran constantemente. En otros trabajos desarrolla la categoría de comunidad profesional para dar cuenta del universo de actores involucrados en la producción de infraestructura urbana (Marques 1999). De este modo engloba tanto a profesionales, empresas y burocracias estatales, dando cuenta de las cosmovisiones compartidas y trayectorias entrecruzadas entre estos actores. Estas conceptualizaciones dan cuenta de vínculos que se resignifican a lo largo del tiempo de modo no lineal resultando en efectos no deseados, planificados ni previstos.

Las diversas conceptualizaciones no son ingenuas y tienen una serie de implicancias relevantes. Es importante considerar qué factores se incluyen en cada caso analizado y cuáles no, qué tipo de vínculos establecemos entre los actores, que tipo de racionalidad(es) les atribuimos, qué peso y capacidad de incidencia a lo público y a lo privado, qué permeabilidad entre esos universos, entre muchas otras cuestiones. Más allá de las diferencias que existen entre países y ciudades, la lente teórica del investigador pesa de modo determinante en estas cuestiones, de modo que no se deben naturalizar ni dar por sentado.

Por último, la variable resultados es particularmente interesante en el caso de las políticas urbanas. Señalamos ya que se trata de una realidad viva y cambiante. Esto implica que existen subversiones en los usos, resistencias del propio espacio o de los actores involucrados con el mismo. Ante una intervención, las reacciones muchas veces pueden determinar efectos contrarios (como suele suceder en las regulaciones del mercado inmobiliario). También existen externalidades positivas y negativas en cada intervención, que no son contempladas inicialmente: aumento o baja de los precios del suelo o de las viviendas, cuellos de botella en el mercado de tierras y/o propiedades, accesibilidad o inaccesibilidad de equipamiento para la población residente, entre muchísimas otras. En este sentido, los resultados y efectos de las intervenciones en el espacio urbano resultan particularmente difíciles de prever y controlar.

Estas variables son herramientas interesantes para analizar la complejidad de las intervenciones. Se destaca el carácter no racional ni teleológico de las intervenciones, lo contingente y sinuoso de los procesos debido a las dinámicas de un heterogéneo conjunto de actores que van incidiendo en las instancias de diagnóstico, elaboración e implementación de las iniciativas.

5. Reflexiones para concluir

El artículo tuvo un doble propósito. En primer lugar, repensar la categoría de políticas urbanas, intentando dar cuenta de su especificidad y de sus características. Al alejarnos de definiciones que equiparaban las políticas urbanas con las políticas locales, enfatizamos que se trata del objeto de intervención (el espacio urbano) el que distinguía estas políticas de otro tipo de intervenciones, independientemente de la escala o nivel gubernamental. Tal como señalan numerosos autores, esto tiene importantes implicancias en tanto se trata de políticas territorializadas, es decir, políticas que se insertan en (y buscan transformar) un territorio. Y el territorio, como mencionamos, no es escenario pasivo, sino producto, proceso y productor de relaciones sociales.

La búsqueda del texto no fue cerrar con una definición, sino abrir a la reflexión sobre las implicancias, matices y especificidades. Y también, desnaturalizar una categoría que muchas veces se da por sentada. Tal como señalamos, su sentido va variando en diversas geografías y momentos históricos. Sobre todo, las expectativas respecto al rol de las ciudades, sus problemas y posibles soluciones inciden en los modos en que entendemos y analizamos a las políticas urbanas en diversas coyunturas.

Con este propósito se mencionaron algunas características de la ciudad con implicancias en las políticas que la tienen por objeto. Las políticas con anclaje territorial implican localización, externalidades, lidiar con la materialidad, sus inercias, temporalidades extensas e incidir en un entramado complejo de actores y relaciones que configuran y son configuradas por el espacio urbano.

El segundo objetivo del artículo se vinculó con ofrecer herramientas teórico – metodológicas para analizar a las políticas urbanas. Con esta finalidad nos servimos de aportes de diversos autores para pensar las políticas desarmándolas y pensándolas desde diversas perspectivas analíticas. En algunos casos, se trató de pensar las tensiones entre objetivos y efectos urbanos. En otros casos se buscó encuadrar las políticas en marcos de sentido más amplios, como los paradigmas urbanos o las reorientaciones del Estado. También, se enfatizó el rol de los entramados de actores y se pensó para el caso urbano, las variables que componen la acción pública. Se buscó de este modo dar cuenta de posibles abordajes, herramientas y estrategias para analizar a las políticas, dando cuenta de sus especificidades.

Tal como mencionamos en el texto, los bordes de la categoría son difusos, tanto por la multiplicidad de agencias intervinientes como por las dificultades de clasificar a las intervenciones que entran en el paraguas “urbano” y las que no. Más allá de los “peligros de disolución” que enfrenta la categoría, el artículo buscó iluminar sus aristas, potencialidades y tensiones, con la intención de aportar a la reflexión y al análisis.

¹ Se trata de una apreciación genérica, que cuenta con honrosas excepciones como Marques (2017) y Cochrane (2007) entre otras, que dan valiosísimos insumos para desarrollar estas reflexiones. Para el caso argentino, los trabajos de Rodríguez y DiVirgilio (2011) y Del Río, Vertiz y Ursino (2014) también intentan problematizar la noción de políticas urbanas aportando reflexiones que retomamos a lo largo del texto.

² En la mayor parte de los casos, esto no está explicitado, pero cuando los autores dan una definición, aunque más no sea operativa, se inclinan por entender las políticas urbanas como políticas municipales. Véase, por ejemplo, la definición de *Urban Policies* en la Enciclopedia Wiley de Estudios Urbanos y Regionales: “*This entry defines urban policy as anything municipal governments do and/or do not do. It also defines urban policy as anything the US government does or does not do concerning municipal governments*” (Mixon, 2019: 2468). Asimismo, intentando establecer un lenguaje común, Mossberger, Clarke y John (2012) señalan “*At its most straightforward, urban politics is about authoritative decision-making at a smaller scale than national units—the politics of the subnational level*” (p. 4) Aunque reconoce que existen diferencias en la terminología “*with most European researchers referring to local politics, and North American scholars using the urban nomenclature*” (Ibidem).

³ Esto se puede advertir en los modos de definir las *urban politics* (ver definición de Mossberger, Clarke y John en nota previa), en la ciencia desde la que tradicionalmente se aborda la temática (la ciencia política), la disciplina de origen de quienes escriben al respecto (politólogos), la clasificación temática de los readers y companions sobre el tema (sección de ciencia política). También, se advierte en los marcos teóricos utilizados para analizar las *urban politics* (marxismo, pluralismo, elitismo) preocupados por la distribución del poder, toma de decisiones, actores, negociaciones, etc. Lo mismo se puede detectar en los principales temas abordados por las *urban politics* (community power, teorías de régimen urbano, participación, etc.). Una lectura transversal de varias publicaciones emblemáticas sobre este tema, como Atkinson y Moon (1994), Vogel (1997), Mossberger, Clarke y John (2012), Davidson y Martín (2014), Levine (2015) Judd y Hinze (2019) nos permitió verificar estas cuestiones. Es importante señalar que recientemente tanto la noción de política (politics) como la noción de lo urbano, se ensanchan y repiendan por fuera de los límites formales / tradicionales (Ward y Imbroscio, 2011; Davidson y Martín, 2014). Es decir, la política ya no es sólo lo que hacen las instituciones y lo urbano no es lo que está dentro de los límites de la ciudad. Por ese motivo, teorizaciones que enfatizaban el carácter relacional de lo urbano por fuera de la escala municipal, así como perspectivas sobre ensamblaje urbano, comenzaron a ganar mayor popularidad (Cochrane, 2011).

⁴ La identificación del origen de las políticas urbanas depende de cómo las definamos. Sería muy interesante indagar el origen histórico de esta categoría en países latinoamericanos, es decir, cuándo y en qué sentidos determinadas políticas fueron concebidas como urbanas.

⁵ Rodríguez y Di Virgilio (2011) indican que el carácter distintivo de las políticas urbanas se da por su anclaje territorial; Cochrane (2007) indica que lo característico de las políticas urbanas es que orientan su intervención a determinado territorio (y no a determinadas clientelas). En ambos casos, buscan distinguirse de quienes entienden las políticas urbanas como políticas locales. Del Río, Vertiz y Ursino (2014) las definen como aquellos posicionamientos del Estado que por acción u omisión inciden en el acceso, uso y disposición del espacio urbano. Si bien hay fuertes puntos de contacto entre estas definiciones y la citada en el cuerpo del texto, optamos por la de Marques ya que toma varios aspectos y tensiones que buscamos profundizar.

⁶ Los ministerios de Obras Públicas, Servicios, Transporte, Economía, Desarrollo Social, la Secretaría de Vivienda, el Banco Hipotecario, las Provincias y Municipios tienen fuerte injerencia en cuestiones urbanas tal como las definimos. En la actualidad existe un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, así como un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que de algún modo buscan centralizar muchas de las cuestiones ligadas a lo urbano, aunque persisten también otras agencias que tienen a su cargo dimensiones centrales vinculadas con esta cuestión.

⁷ Un excelente ejemplo del uso de la perspectiva de acción pública para una intervención urbana puede verse en Ulriksen Moretti (2019).

⁸ Harvey (2000) sostiene que el capitalismo “construye y reconstruye una geografía a su propia imagen” (p. 54), sin embargo, el mismo autor señala metafóricamente que “el paisaje geográfico del capitalismo se esclerotiza cada vez más con el tiempo” (p. 78). Se refiere de este modo a que el espacio no es tan fácilmente modificable, que tiene rigideces más allá de las necesidades de inversión y valorización de los capitales.

⁹ A los fines de este texto utilizaremos las nociones de territorio o espacio urbano indistintamente, en tanto espacio transformado socialmente (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

¹⁰ Autoras como Silvestri (2002) y Ballent (2005) han realizado investigaciones en las que matizan y complejizan las alineaciones automáticas entre lenguaje arquitectónico y poder político prestando especial atención al tema de las temporalidades de los procesos.

¹¹ Repetto (2009) propone una interesante tipología de posibles recursos de poder para incidir en las políticas públicas: recursos económicos, recursos políticos, recursos técnico-administrativos, recursos ideológicos. Más allá de que no se trate de recursos específicos de las políticas urbanas, tienen enorme utilidad para pensarlas.

¹² Un interesante balance crítico acerca de la Growth Machine Theory se desarrolla en Jonas y Wilson (1999) y una mirada muy interesante acerca de los usos de la noción de régimen urbano se encuentra en Mossberger (2001).

Referencias bibliográficas

Arantes, Otilia, Carlos Vainer y Erminia Maricato (2000) *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed.Vozes.

Atkinson, Rob y Graham Moon (1994) *Urban policy in Britain. The city, the State and the Market*. Londres: Macmillan.

Ballent, Anahí (2005) *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo 3010.

Chiara, Magdalena y Mercedes Di Virgilio (2009) “Conceptualizando la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo. 53-86.

Cochrane, Allan (2007) *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell Publishing

Cochrane, Allan (2011) “Urban politics beyond the urban”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(4).862-863.

Dahl, Robert (1961) ¿Who governs?: democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press.

Davidson, Mark y Deborah Martin (2014) “Thinking critically about urban politics”. En Mark Davidson y Deborah Martin (Ed.) *Urban Politics. Critical Approaches*. Londres: Sage, 1-14.

Del Río, Juan Pablo, Francisco Vértiz y Sandra Ursino (2014) “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana” *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.

Di Virgilio, Mercedes y Daniel Galizzi (2009) “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, 319-348.

Fainstein, Susan (2001) *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence: University of Kansas Press.

Hall, Peter (1993) “Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain” *Comparative Politics* 25 (3):1-30.

Harvey, David (2000) *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones AKAL.

Jajamovich, Guillermo (2018) *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989 - 2017)* Buenos Aires: Teseo.

Jajamovich, Guillermo y Luján Menazzi (2012) “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)”. *Revista Bitácora urbano – territorial* (Bogotá) 20:11-20.

Jonas, Andrew y David Wilson (1999) “The city as a growth machine. Critical reflections two decades later” En Andrew Jonas y David Wilson (comp) *The urban growth machine. Critical perspectives two decades later*. New York: State University of New York Press, 3-19.

Judd, Dennis y Annika Hinze (2019) *City Politics The Political Economy of Urban America*. New York: Routledge. Tenth Edition

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2014) *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

Le Galés, Patrick (2005) “Elusive Urban Policies in Europe” En Kazepov, Y., *Cities in Europe*. Blackwell Publishing, Oxford. 235-254.

Levine, Myron (2015) *Urban Politics. Cities and Suburbs in a Global Age*. New York: Routledge. Ninth Edition.

Liernur, Jorge (2001) *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*, Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes.

Lombardo, Juan (Comp.) (2007) *Paradigmas Urbanos. Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marques, Eduardo (1999) “Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro” En *Dados N° 42*. Río de Janeiro. s/p. Disponible em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

Marques, Eduardo (2000) *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesões políticas urbanas no Rio de Janeiro*. San Pablo: Ed. Revan/FAPESP,

Marques, Eduardo (2017) “Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (94) 1-18.

Menazzi, Luján (2013) “Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983)” *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (Barcelona) Vol. XVII (429). Barcelona: Universidad de Barcelona. s/p. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>

Menazzi, Luján y Guillermo Jajamovich (2019) “Introducción: Técnicos, expertos y funcionarios: coordenadas para repensar la producción de ciudad”, en Luján Menazzi y Guillermo Jajamovich (eds.) *Saberes urbanos: Profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad* Buenos Aires: Teseopress, 11-42.

Mixon, Constance (2019) “Urban Policies” En Anthony Orum (ed) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Oxford: Wiley Blackwell. 2468-2476

Molotch, Harvey (1976) “The city as a growth machine: Toward a political economy of place”. En *American Journal of Sociology* 82:309-334.

Mossberger, Karen (2001) “The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization” *Urban Affairs Review*, 36 (6)810-835.

Mossberger, Karen, Susan Clarke y Peter John (2012) “Studying Politics in an Urban World: Research Traditions and New Directions”, en Peter John, Karen Mossberger y Susan E. Clarke (eds.) *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, 3-8.

Novick, Alicia (2004) “Plan” en Jorge Liernur y Fernando Aliata (comps.) *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: AGEA, 75-88.

Novick, Alicia (2007) *Planes realizados y proyectos inconclusos en la construcción de la ciudad moderna. Buenos Aires, 1900-1940*. Tesis de Doctorado en Historia. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Ostuni, Fernando (2010) *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires* Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

Pírez, Pedro (1994) *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Pírez, Pedro (2009) “Gestión”, en *Atlas Ambiental de Buenos Aires*. Buenos Aires. s/p. Disponible en: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php>

Repetto, Fabián (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS:141-168.

Rodríguez, Carla y Mercedes Di Virgilio (2011) “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”, en Carla Rodríguez y Mercedes Di Virgilio (org.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires, Prometeo. 17-46.

Silvestri, Graciela (2000) “Apariencia y verdad. Reflexiones sobre obras, testimonios y documentos de arquitectura producidos durante la última dictadura” En *Block* n° 5 Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. 38-50.

Silvestri, Graciela y Adrián Gorelik (2000) “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Altamira:461-499.

Stone, Clarence (1993) “Urban regimes and the capacity to govern: A political Economy Approach” *Journal of Urban Affairs*5(1)1-28.

Subirats, Joan (2020) “Introducción al Curso” En *Ciudades en crisis y nuevas políticas urbanas. Curso online*. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://es.coursera.org/lecture/ciudades-politicas-urbanas/introduccion-al-curso-oZikv>

Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, Vol. 66:1-12.

Tomàs, Mariona y Marc Martí-Costa (2011) “La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo”, en Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa, Joan Subirats y Mariona, Tomás (ed.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria editorial,23-43.

Torres, Horacio (2006) *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ed. Dirección de Investigaciones, Secretaría de investigación y Posgrado de la FADU - UBA.

Ulriksen Moretti, Constanza (2019) “Genealogía del primer programa chileno de recuperación de barrios vulnerables *Quiero mi Barrio* en su primera generación 2006-2010” *Revista INVI* N 34(96)9-49.

Vainer, Carlos (2012) “Grandes proyectos urbanos. ¿Qué son y cómo evaluarlos?”, en Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

Vogel, Ronald (ed) (1997) *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States*. Connecticut: Greenwood Press.

Ward, Kevin y David Imbroscio (2011) “Urban Politics: An Interdisciplinary Dialogue” *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(4) 853-871.

Whitaker Ferreira y Joao Sette (2007) *O mito da cidade-global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Sao Paulo: Editora Vozes.

Wright Mills, Charles (1963) *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zapata, Cecilia (2015) “De los programas “llave en mano” a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis para Doctorado en la Universidad de Buenos Aires.

Cómo citar este artículo:

Menazzi, Luján (2022) “Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 479-501

Reseña

Yannis Stavrakakis

El Goce Político. Discurso, psicoanálisis y populismo.

1ra edición. Buenos Aires: Pluriverso Ediciones, 2021. 300 pags. Primera edición.

Reseña de Aarón Attias Basso
UNLA - UBA - Conicet

El 20 de abril del 2020, cuando el mundo entero estaba inmerso en una pandemia que puso en suspenso a prácticamente todas las esferas de la vida en sociedad, el ex-presidente argentino Mauricio Macri en conversación con Mario Vargas Llosa afirmó que “el populismo es mucho más peligroso que el coronavirus”. Sin ninguna duda, su antagonista principal es el populismo –encarnado en su mirada por Cristina Fernández de Kirchner– y no el peronismo. Esta estrategia discursiva que construye al populismo como reflejo negativo de un dirigente conservador aparece en boca de dirigentes de toda Sudamérica, tales como como Sebastián Piñera en Chile, Iván Duque en Colombia o Luis Lacalle Pou en Uruguay. Y todo esto no solo vale para América Latina, dado que discursos similares tienen lugar en Estados Unidos, en Inglaterra y en el sur de Europa, como señala Stavrakakis en su más reciente libro. En este contexto esta publicación resulta fundamental no solo para quienes trabajan en espacios académicos, sino para cualquiera que participe o esté interesado en las luchas políticas de nuestro tiempo. En un diálogo muy fluido y equilibrado entre Europa y América Latina, Stavrakakis muestra que toda práctica política conlleva presupuestos

teóricos implícitos, sean o no conscientes de esto los mismos actores, y que por lo tanto el trabajo de producción de teoría es un modo de intervención política.

La estructura del libro consiste de tres grandes secciones tituladas “teoría”, “análisis” y “el desafío del populismo” que agrupan diez artículos, la mayoría de los cuales no contaban con una traducción en nuestro idioma y que dan cuenta del desarrollo de las numerosas investigaciones del autor de la Universidad Panteion de Atenas en los últimos veinticinco años. En los escritos que conforman la primera sección Stavrakakis presenta las premisas teóricas a partir de las cuales logra una confluencia de la teoría psicoanalítica, sobre todo en la variante lacaniana, y al análisis del discurso post estructuralista, predominantemente desde la perspectiva de Ernesto Laclau. La segunda parte contiene dos artículos relativos a la cuestión del ecologismo -lo que llama la “ideología verde”- y uno en el que discute el problema de la deuda como estrategia de sometimiento (tanto individual como colectivo) y retroceso democrático de las últimas décadas, a la vez que presenta algunas claves para su resistencia. Finalmente, la tercera sección del libro se dedica exclusivamente al problema del populismo, mostrando su relevancia y la necesidad de abandonar aquellos enfoques que lo convierten en un concepto peyorativo y que lo asocian estrictamente a la desdemocratización y al chauvinismo excluyente.

Esta diversidad temática se encuentra atravesada por propuestas y discusiones que exceden la particularidad de cada uno de los objetos y que servirán para hacer una presentación transversal de los contenidos del libro.

En primer lugar quisiera resaltar algunas características de la lectura de Stavrakakis de Laclau que resultan particularmente relevantes dada la influencia de este último en los debates de los últimos veinte años. Fiel a su formación lacaniana, el autor describe el desarrollo intelectual de Laclau marcando el peso progresivo que tuvo el psicoanálisis en su obra, que puede registrarse en la incorporación creciente de conceptos como “investidura afectiva” y “objeto *a*”, centrales para la comprensión de toda lógica hegemónica. De este modo, lo presenta como un autor central para todo enfoque teórico psicosocial, es decir aquél que apunte a un ensamblaje entre las perspectivas propias de la teoría política posfundacional y las herramientas provenientes del psicoanálisis. En este libro el aparato teórico laclausiano está centrado en los conceptos de “punto nodal” y “dislocación”, dejando en un segundo plano el de “articulación”, predominante en muchas investigaciones que toman a Laclau como principal referente teórico.

Los puntos nodales aparecen perfectamente en línea con la perspectiva laclausiana. Basados en el *point de capiton* de Lacán, son presentados como los significantes clave para la estructuración de una formación discursiva. Es a partir de los puntos nodales que se logra una sobredeterminación (siempre parcial y transitoria) del significado de una cadena equivalencial. Pero Stavrakakis enfatiza en una dimensión que denomina

“arquitectónica”, que ayuda a distinguir el populismo de otras lógicas políticas, por ejemplo, el nacionalismo. Lo que define a la arquitectura populista es que el eje vertical (abajo/arriba) es dominante respecto de aquél horizontal (adentro/afuera); si el primero marca la división entre el pueblo y la élite, el segundo separa a los miembros de una nación de sus otros. A partir de un análisis de los puntos nodales de un determinado discurso, así como su estructuración en base a estos ejes es que resulta posible desanudar la confusión -intencionalmente producida y sostenida por quienes se benefician de ella- entre el populismo nacionalista (el pueblo como “los de abajo”) y el nacionalismo excluyente y autoritario (el pueblo como nación).

Ahora quisiera detenerme en el concepto de dislocación pues, si bien parte de Laclau, toma una centralidad mayor en Stavrakakis, quien propone una “teoría de la dislocación”. Con esta busca nombrar a un conjunto de herramientas analíticas para hacer un análisis ideológico de la realidad pero tomando como punto de partida aquello que la desborda, a saber, lo *real* en el sentido lacaniano del término. El concepto de lo real busca designar aquello que siempre excede las construcciones significantes, que no puede ser positivamente expresado. Los discursos aparecen como el esfuerzo por llenar el vacío que se produce ante cada dislocación. Aunque en última instancia dichas construcciones estén destinadas al fracaso, este será un “fracaso productivo” pues es esta falta que se produce a nivel ideológico es precondition para que surjan nuevas formaciones discursivas. Es de este modo que el autor elabora su análisis de la emergencia de una “ideología verde” en la segunda mitad del siglo XX, que solo pudo resultar posible luego de que se hubiera dislocado el campo ideológico que la precedió, después de que las identificaciones previamente vigentes hubieran fracasado a la hora de proveer respuestas.

La segunda cuestión que encontrará el lector o la lectora al recorrer los distintos capítulos es que Stavrakakis es un gran polemista, pues elabora sus argumentos en discusión con autores contemporáneos, con resultados que vale la pena reponer aquí.

La primera disputa que quisiera resaltar es aquella en la que Stavrakakis discute con Lash y Beasley-Murray en torno a la validez del concepto de hegemonía. De acuerdo con estos autores el concepto de hegemonía habría perdido su fuerza dado que estaríamos viviendo un tiempo en el que el poder se inscribe directamente en los cuerpos y en los afectos, lo que tiene como consecuencia una comprensión de la dominación como pre-discursiva. Su resistencia entonces no pasa entonces por la construcción de una contrahegemonía, sino por la proliferación de luchas particulares y horizontales que no reproduzcan la lógica del poder ni apelen a la representación. Stavrakakis, por el contrario, considera que la representación y la articulación son inevitables a la hora de enfrentar efectivamente el *statu quo*, dado que las luchas autónomas y dispersas han demostrado su impotencia para modificar las relaciones de poder a gran escala. Pero además, Stavrakakis recuerda que la dimensión del afecto, como investidura libidinal y

movilización de la *jouissance*, ya está presente en los mismos teóricos de la hegemonía que se critican, a saber, Mouffé y Laclau, cuyas propuestas dan cuenta tanto de la representación discursiva como de lo real que la excede.

La segunda discusión es aquella con Slavoj Žižek, en torno a su postulación del suicidio de Antígona como ejemplo de un acto puro e incondicionado, como fuente de inspiración para la política radical. Stavrakakis cuestiona esto a partir de su propia lectura de Lacan -operación por medio de la cual no se resigna a tomar a Žižek como sujeto supuesto saber en materia de psicoanálisis lacaniano- en la que enfatiza que todo acto contiene una impureza constitutiva. Partiendo de esto Stavrakakis advierte contra las propuestas políticas que se inspiran en un acto espectacular, pues en su opinión tienden a alimentar un voluntarismo especulativo que no tiene un impacto político concreto. Desde luego, en torno a la cuestión de la pureza o la impureza de los actos se pone en juego el debate entre proyectos políticos utopistas y las propuestas políticas concretas populistas que Stavrakakis rescata como valiosas. Ahora bien, hay que notar que las críticas a Žižek realizadas en este punto no implican un rechazo *in toto* de su desarrollo teórico. De hecho, más adelante en el libro, Stavrakakis retoma la teoría de la ideología del esloveno para debatir contra los ideólogos del ecologismo romántico en su intento de hegemonizar una simbolización de la naturaleza en la que aparece como la encarnación de la plenitud, como un todo armónico y equilibrado respecto del cual la humanidad sería su enemigo primordial.

La tercera discusión digna de remarcar es aquella en la que Stavrakakis polemiza con los teóricos antipopulistas, sobre todo con Hofstadter, quien caracteriza al populismo como tradicionalista, irracionalista, nacionalista e incluso como antisemita. Stavrakakis muestra que las investigaciones de Hofstadter deben ponerse en el contexto de la teoría de la modernización, desde la cual se postula un ideal evolucionista de las naciones a la que se apeló para elevar sistemáticamente el modo de vida estadounidense como modelo para el resto del mundo, no solo desde los Estados Unidos sino también desde países periféricos. Stavrakakis presenta a la teoría de Hofstadter como un caso paradigmático de ligazón entre un argumento académico y un proyecto político cuyo éxito ha sido la naturalización del mito antipopulista que, como se dijo al comienzo de esta reseña, está más vivo que nunca y puede registrarse en las enunciaciones que tienen lugar desde la política, la academia y también desde el periodismo. En contra de esta visión del populismo, Stavrakakis rescata la diversidad de experiencias populistas, dando visibilidad a aquellos casos -obliterados por el antipopulismo- en los que el clivaje entre el pueblo y la elite han producido experiencias democráticas e inclusivas.

Para quienes aún no hayan leído ninguno de sus libros, *El goce político* es una excelente presentación del pensamiento de Stavrakakis, pues la selección de textos incluye algunos de la década de 1990 hasta otros tan recientes como el 2019. Pero también puede leerse como una continuación y un complemento de *Lacan y lo político* (2007) y de

La izquierda lacaniana: psicoanálisis, teoría y política (2010), sus dos libros disponibles en castellano. Dado que la mayoría de los textos incluidos en la presente edición son muy posteriores a aquellos –publicados por primera vez en inglés en 1999 y en 2007 respectivamente– y que es una propuesta más abarcativa y panorámica, *El goce político* incluye debates y aclaraciones conceptuales ausentes en publicaciones anteriores.

Reseña

Alejandro Auat

Situación y mediaciones. Nuestra democracia: entre populismo y neoliberalismo.

Rosario. Editorial Fundación Ross. Primera edición 2021. 253 págs. Prólogo de Oscar Madoery.

Reseña de Elena Luna
Universidad de Buenos Aires

El filósofo Alejandro Auat nos presenta en este volumen una selección de artículos, ponencias y presentaciones efectuadas en años recientes. Las muy variadas fuentes a las que el autor remite en apoyo a sus análisis al mismo tiempo que afirma la relevancia superior de un *pensamiento situado*, social y políticamente comprometido con una determinada realidad geocultural, agrega argumentos a quienes cuestionamos que pensamiento situado sea sinónimo de pensamiento autoctonizado. La situacionalidad del pensamiento no implica autoctonismo sino capacidad de leer con mente y ojos propios, cultural y políticamente enraizados, las ideas provengan de donde fuere.

Todo pensamiento es pensamiento situado, aún (¿o sobretodo?) el convencionalmente considerado “pensamiento universal”. En una serie de conferencias brindadas en 2004 en Canadá, Immanuel Wallerstein se refirió, precisamente, a lo que denominó “universalismo europeo”, calificándolo como “El discurso del poder” significando que es algo más que un “debate de ideas”. Desde la antropología y la historia, Eric

Wolf llamó la atención sobre el origen de las grandes teorías políticas en la necesidad de dar respuesta a desafíos planteados por la realidad social, continuando el desarrollo de la tesis planteada medio siglo atrás por Neil Wood acerca de la historia social de la teoría política en la que destacó, asimismo, el involucramiento de los formuladores de esa teoría en los acontecimientos de sus tiempos, comenzando con Aristóteles. Auat rastrea elementos constitutivos del pensamiento situado en el desarrollo de las concepciones filosóficas occidentales, desde la polémica medieval sobre los universales en la baja Edad Media hasta sus expresiones contemporáneas (págs. 223 y sigs.).

Al mismo tiempo hay en todos los trabajos aquí reunidos una inocultable tensión entre la pluralidad de referencias a las que el autor recurre y el lugar desde el cual ellas son trabajadas, que se resuelve en el plano discursivo. Auat no discute con sus fuentes, todas las traídas a colación son coincidentes con sus propias posturas. No se advierte en sus intervenciones una actitud crítica, cuestionadora, de las ideas transcritas o glosadas más que interrogadas, desde un pensamiento que al mismo tiempo se autodesigna como situado, desde un sitio y circunstancia que no siempre, más bien raramente, es el del enunciador o enunciativa que se toma como referencia/apoyo de las propias proposiciones.

Ciertamente puede responderse a esto argumentando que la crítica al neoliberalismo y al individualismo como principios fundantes de un modo de conocer y actuar es el elemento adversarial que otorga homogeneidad sustantiva a la diversidad de referencias, y al conjunto de éstas y el lugar en el que se instala el autor del libro. Empero ello implica desconocer o soslayar la consideración de las diversas y con frecuencia contradictorias situaciones desde las cuales se formula esa crítica en los textos fuente y sus muy variadas proyecciones y corolarios prácticos. En este aspecto el autor no se mete en las polémicas suscitadas en torno a los autores y autoras con cuyos hilos teje sus propios argumentos. Posiblemente ello se debe a las características de los materiales que componen su volumen: ensayos breves que enuncian asuntos complejos que demandan un mayor, más profundo y teóricamente contextualizado abordaje. Útiles, sin embargo, para llamar la atención sobre un asunto o aspecto particular y sugerir una forma de encararlo.

Auat participa de una concepción agonal de la política. La política es conflicto, lucha entre diferentes formas y fines de la vida en comunidad. A partir de esta concepción elabora sus reflexiones sobre el populismo y la democracia y la adversariedad de uno y otra con el neoliberalismo. La posibilidad de recuperar la democracia puesta en crisis por el neoliberalismo sólo es posible, sostiene, a través del populismo, porque democracia y populismo comparten un mismo núcleo sustantivo: la soberanía popular, negada y agredida por el neoliberalismo. Retoma la identidad entre populismo y política pretendida por Laclau -criticada desde distintos ángulos por Benjamín Arditi, Jon Beasley-Murray, Carlos Vilas, Slavoj Žižek y otros- y a través de ella la simbiosis democracia-política planteada por Rancière. La democracia, concluye nuestro autor, es la política misma.

Sin democracia (sin una “democracia significativa” precisa en la pág. 21) no hay política “sino orden policial, gestión administrativa o gobernanza económica. Sólo la democracia es acción política” (pág. 117). Afirma así, de la mano de Laclau y Rancière, la existencia de una relación de esencial y recíproca subsunción entre populismo, democracia y política. Pero esencia es una cosa y existencia otra. ¿Cómo explicar las disonancias frecuentes entre la esencia postulada por el discurso y la empecinada realidad de nuestras sociedades –lo que Maquiavelo llamaba “verdad efectiva de las cosas”–?

Manteniéndose en el terreno discursivo, afirma nuestro autor que esta relación toma cuerpo y se sostiene a partir de la constitución del pueblo como sujeto de esos tres elementos. En la visión de Laclau la tarea principal de una política *radical* (sic) es la constitución de un pueblo. En la visión de Auat es esa constitución la que hace posible la triple identidad populismo/democracia/política. El pueblo, afirma, se constituye en la lucha por la igualdad, cuestionada brutalmente por el neoliberalismo: “Las condiciones reales para la constitución del pueblo como sujeto de la política implican, pues, el antagonismo” (121). *Pueblo* es entonces una relación de confrontación y lucha con miras a un fin: la igualdad contra la desigualdad generada o profundizada por el neoliberalismo. Es más, por lo tanto, que una relación de clase, aunque el autor no explora en qué consiste ese *plus*: ¿proviene de la complejidad de las configuraciones sociales (como, por ejemplo, en *La historia me absolverá* de Fidel Castro), de la eficacia de la política de construir una síntesis a partir esa misma pluralidad?

¿Es realmente la igualdad lo que está en juego, o una determinada concepción de justicia? Porque la justicia es una forma legitimada de desigualdad, según advirtieron ya los clásicos, reelaboraron las corrientes socialistas (marxistas o no) y discuten la teoría política y la antropología; una forma particular de desigualdad que según Aristóteles se relaciona con el tipo de régimen político y, según Boaventura de Souza Santos, con cuestiones de definición. ¿Qué tipo o clase o idea de igualdad impulsa y orienta la lucha/constitución de un pueblo? ¿Cómo se manifiesta esa igualdad en qué dimensiones de la vida en comunidad?

Auat soslaya esta problemática tan cara a la filosofía política. Sin embargo, la enunciación de una finalidad que orienta el antagonismo pone al énfasis en la lucha a salvo del inmanentismo nietzscheano (la lucha por la lucha misma, expresión de una pulsión propia de la naturaleza humana) o del relativismo sociologista. El reconocimiento de que se trata de una relación de antagonismo orientada por un determinado objetivo define una demarcación entre quiénes constituyen el pueblo y quiénes no. Una demarcación que no es *de* clase (¿sólo *de* clase?) como acertadamente señala Auat, en cuanto no se reduce a ella, aunque –interpreta esta reseñadora– no la descarta. Pueblo es más que una relación de clase entendida como relación con el mundo de la producción, el intercambio o el consumo, pero no es ajena a la configuración de las clases ni, en general,

del mapa de actores que se involucran en las luchas por la igualdad y la configuración de las cambiantes relaciones de poder, en los términos concretos en que esas luchas se desenvuelven. Pueblo sintetiza dimensiones objetivas y subjetivas que se resumen en su definición confrontativa con el sistema/estructura de poder.

Los rasgos con que el autor presenta al neoliberalismo así lo indican. El neoliberalismo es la racionalidad del capitalismo global. La relación entre sus dimensiones económico-políticas –globalización, financierización, híper mercantilización– y las subjetividades que se generan a partir de ellas es ilustrada por Auat recurriendo a la conocida expresión de Margaret Thatcher: “la economía es el método, el objetivo es cambiar el corazón y el alma” (p. 50). El neoliberalismo (re) instala la superioridad del individualismo, del emprendedorismo, de la *self made person* respecto de lo que es de todos (no hay *todos* sino $1+1+1+\dots n$). Exalta la artificiosidad del Estado y postula lo pernicioso de sus intervenciones, restrictivas de la libertad así, en general y abstracta. Es “una *gubernamentalidad* que se adapta a cada tiempo y espacio, sin necesidad de ser una ideología dominante”. Esto último es desconcertante, porque uno de los aspectos que más destaca en el neoliberalismo es su eficacia en el rediseño de la mente y los hábitos de la gente, los modos en que las personas interpretan, piensan, actúan –la “reestructuración del alma” le llama Wendy Brown: el persistente formateo de la opinión pública y privada, en consonancia con los valores, fines y procedimientos del capitalismo financierizado y globalizado, que son innegablemente valores y fines de clase.

El enfoque practicado por el autor, de enunciación de hipótesis no siempre validadas, hace difícil vincular la aparición de esta variante del capitalismo con algo más que cambios en el mundo de las ideas abstractas o de las teorías económicas. Llama la atención por caso la referencia al filósofo Antoni Doménech y su explicación del origen del neoliberalismo en el desarrollo de la teoría económica (que Doménech exagera presentándola como “revolución marginalista”) y la ausencia de mención, en la extensa transcripción de Auat, a hechos fundamentales en el desarrollo de ese pensamiento fundacional del neoliberalismo, como el seminario convocado en 1938 en París a partir del libro de Walter Lippmann *An Inquiry into the Principles of a Good Society*, o las reuniones de la Sociedad del Monte Saint Pelerin en la segunda posguerra.

El núcleo de ideas que ahora llamamos neoliberales estaban dando vueltas en ámbitos reducidos del mundo académico desde antes de la década de 1930, huérfanas de articulación en el mundo de la política que las pudiera transformar en acciones de cumplimiento efectivo. La crisis de 1929, el descalabro del sistema económico subsiguiente, la nueva guerra mundial, el desarrollo del *Welfare State* como respuesta a las tensiones geoestratégicas del capitalismo jaqueado desde varios frentes, impidieron a esa variante de la teoría echar ancla en la dura realidad de las cosas. El terreno estuvo fértil cuando aquellas respuestas resultaron agotadas y los desafíos del socialismo real y el tercermundismo

se mostraron intransitivos. La ventaja de las ligeramente renovadas viejas ideas es que ellas habían logrado mantenerse en barbecho frente a las adversidades; pudieron sacar ventaja de la nueva situación cuando la ocasión se presentó y eso explica el inocultable tono de revancha, o de mandato misionero, que caracterizó a sus postuladores y a las políticas que se implementaron. Si bien la referencia no es particularmente académica, es interesante la reconstrucción del ascenso de Margaret Thatcher al gobierno británico en la serie televisiva *The Crown*: los conflictos políticos y sociales, las sucesivas victorias y derrotas de conservadores y laboristas, el hábil aprovechamiento de circunstancias fortuitas, que desembocaron en ese resultado.

La eficacia del neoliberalismo en el modelado de las ideas y las conductas de la gente, su capacidad para resignificar sentidos y significados y de presentar como nuevos viejos conceptos e ideas, es planteada con acierto en varios de los textos que integran el libro. No es este un atributo particular del neoliberalismo, pero el neoliberalismo posee y despliega una agenda específica de asuntos y de instrumentos que Alejandro Auat destaca. Todo sistema de dominación debe construir hegemonía si pretende que sus propias ideas y sus objetivos formen parte del sentido común de las mayorías. Para eso se hace necesario “inventar” vocablos y discursos, resignificar los que ya existen, asignarles valores en función de los nuevos enmarcamientos. Antonio Gramsci y Karl Polanyi, cada uno por su propio sendero, demostraron la relevancia de los procesos de construcción de sentido en la configuración de los regímenes políticos. El estudio de Sarah Babb sobre las transformaciones del pensamiento económico mexicano en el último tercio del siglo pasado y lo que va del actual, o el análisis de Yves Dezalay y Bryant Garth de la mundialización de las “guerras de palacio” en el mismo periodo, muestran procesos de concreción y especificación en dos ámbitos fundamentales de la vida en sociedad –la economía, el derecho– en los que es particularmente notoria la gravitación del pensamiento y las políticas del neoliberalismo.

No obstante su perspectiva situacional, es indudable que la preocupación central de los ensayos que integran este volumen está en el mundo de las ideas más que en el análisis de situaciones históricamente configuradas o del modo en que las ideas operan en términos de producción de efectos pertinentes; por lo menos, hay un claro sesgo en ese sentido. Las respuestas que el libro ofrece a la interrogante “¿Qué hacemos con el neoliberalismo?” (pág. 100) son genéricas y predominantemente discursivas, pese a que de lo que se trata, se afirma al mismo tiempo, es de su “superación práctica” (ibid). Si bien puede ser cierto que “Nada hay más práctico que una buena teoría” (K. Lewin), existen en nuestros días algunas, no muchas, experiencias prácticas sobre las que valdría la pena reflexionar teóricamente desde el momento y el lugar –la situación– en que se reflexiona: la “marea rosa” sudamericana de las décadas recientes, las idas, vueltas y enredos de las socialdemocracias del capitalismo “renano”, los rumbos del socialismo chino, y sus respectivas confrontaciones, reformulaciones, reacciones ante el capitalismo neoliberal.

A esto refiere, entiende esta reseñadora, "...la *situacionalidad* como constitutiva de todo pensar" (pág. 185). El autor sistematiza con acierto los rasgos básicos de lo que entiende por pensamiento situado y, como ya se dijo, los rastrea desde la Edad media hasta nuestros días, identificándolo en autores (y algunas, no muchas, autoras) tanto de Europa como de Latinoamérica. Empero no va más allá de ese nivel entre descriptivo y prescriptivo, discursivo en todo caso, consistente con las fuentes contemporáneas que trae a colación.

El libro de Alejandro Auat es así representativo de una corriente de pensamiento que formula críticas a ciertos enfoques empiristas y formalistas que se han instalado con fuerza en los terrenos de las ciencias sociales latinoamericanas y en muchas de nuestras universidades como efecto coetáneo al avance neoliberal en los otros órdenes de la vida en común. Lamentablemente la frecuente suscripción de metáforas contundentes desde la perspectiva literaria sin una atención al desenvolvimiento real de los acontecimientos tiende a considerar aquéllas no como figuras retóricas sino como descripciones efectivamente verificadas. A veces es así, otras muchas no lo es: a pesar de la fuerza literaria de las metáforas, el capitalismo no odia a todo el mundo, como pretende Lazzarato: lo mercantiliza; el neoliberalismo no es una teología, como Villarreal interpreta: es, a lo sumo, una estrategia pastoral. El sentido, el valor, la relevancia de una idea se realizan en su expresión en la práctica, no simplemente en el plano en que son enunciadas. El síndrome de las arañas acecha la mente de los filósofos (F. Bacon).

La que este libro propone no es la única crítica existente o posible al neoliberalismo; es de lamentar la falta de interlocución con ellas. Corresponde al lector o lectora juzgar acerca de la relevancia, pertinencia y eficacia de la que el libro sustenta.

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a perspectivas@unla.edu.ar y a revistapolpublicas@gmail.com

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.

Evaluación por pares

Todo artículo presentado para publicación será evaluado previamente por al menos dos referis externos, de acuerdo al sistema “doble ciego”. Los dictámenes serán remitidos al autor o autora; en caso de contener observaciones a su publicación o sugerir modificaciones, el autor o autora argumentarán al respecto. En ambos casos su respuesta será remitida a los/las evaluadores/as. Si las opiniones o modificaciones incorporadas en el texto original son aceptadas por quien las formuló o recomendó, el artículo pasa a preparación editorial previa información a la autora o autor. En caso de mantenerse el desacuerdo la controversia se someterá al criterio del Comité Editorial.

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> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDE, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

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.

Nº337 - 1 de enero al 15 de febrero de 2021

ÍNDICE

¿De qué se trata la inclusión financiera? Notas para una perspectiva crítica

Luci Cavallero, Verónica Gago y Celeste Perosino

La crisis en CABA vista desde el consumo energético y cruzada por la pandemia

Alexander Ros, Alexis Toscano y Hernán Herrera

La matriz insumo-producto 1984 de la República Argentina: digitalización y contexto histórico

Santiago Capobianco

¿Qué industria de software promovemos y cuál necesitamos?

Nicolás Moncaut, Gabriel Baum y Verónica Robert

X Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti

Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas

Carlos Alberto Rossi, Liliana San Martín, Alan Schorr, Paola Vargas, Martín Roa y Ricardo Bonil

XIII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales la dinámica reciente de los circuitos productivos en Neuquén capital

Griselda Domeett y Graciela S. Landriscini

Reseña / por Martín Schorr

¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía Argentina de Andrés Wainer (ed.)

IAD - INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

Nº 337 - AÑO 50 / 1º DE ENERO AL 15 DE FEBRERO DE 2021
ISSN 0325-1926 ISSN-e 2618-5711



El mundo de los fondos de inversión

ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

www.iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

Artículos

Tomás Nougués

La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

The agenda of financial inclusion in the Cambiemos government public policies (2015-2019).

Tatiana Jack

La juventud como amenaza a la seguridad, la juventud como referente del cambio: el Programa Servicio Cívico Voluntario en Valores en la Argentina de la recomposición neoliberal.

Youth as a threat of security, youth as a reference for change: the Voluntary Civic Service on Values Program in Argentina during Neoliberal Restructuring.

Nicolás Dvoskin

La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político.

Housing policy in Argentina during developmentalist years: from an economic to a political issue.

Florencia Aramburu y María Cecilia Zapata

Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense:

¿Qué nos dejaron los Planes Federales?

After ten years of housing policies in the periurban area of Buenos Aires: ¿What is left of federal planning?

Jonás Chaia De Bellis

La estatización de los ferrocarriles durante el primer gobierno peronista: regulación del mercado y redistribución de ingresos.

Railroad system nationalization during the first Peronista government: market regulation and income redistribution.

Candela Hernández

¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano.

Social Power? Passengers associations in the Metropolitan Transport Public Service.

Federico Favata, Gabriel Montes Rojas y Andrés Salles

Un análisis estadístico de los cambios recientes en el acceso a la red cloacal y de agua potable en áreas urbanas de Argentina (2003-2019).

A statistical analysis of recent changes in the Access to the wáter and sewage systems in urban Argentina (2003-2019).

Luján Menazzi

Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis.

Urban policies: definitions, reflections, and analytical tools.

Reseñas

Yannis Stavrakakis

El Goce Político. Discurso, psicoanálisis y populismo.

Reseña de Aarón Attias Basso

Alejandro Auat

Situación y mediaciones. Nuestra democracia: entre populismo y neoliberalismo.

Reseña de Elena Luna