

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

24

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 12, Nro. 24. Enero-junio 2023

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

Vol. 12 N°24 (enero-junio 2023)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 12 N°24
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)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

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

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana María Jaramillo*
Vicerrector *Daniel Bozzani*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

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

Staff de la Revista

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

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

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

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

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Directora *Andrea Michel* (UNLa)

Equipo *Luciana Schiavi* (UNLa) / *Iñaki Bolón García* (UNLa)

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

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

Purpose

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



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tel: (5411) 5533 5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

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

latindex



Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Quebec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

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

Vol. 12 N°24
enero-junio 2023

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 233-235

Artículos

Carlos Miguel Segura, págs. 236-266

¿Se puede utilizar la historia local y municipal como herramienta en el proceso de elaboración de políticas públicas? La historia de los municipios de La Cocha y Lules en la provincia de Tucumán, Argentina

Can local and municipal history be a tool in the policy-making process? The history of La Cocha and Lules municipalities in Tucumán, Argentina

Micaela Florencia Comesaña, Sofía Ariadna

González, Juan José Pintos Radice, Celina

Brittez, págs. 267-294

Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina

The influence of local productive profiles on planning and implementing urban policies in Argentina's Buenos Aires Province

Venetia Romagnoli, págs. 295-311

Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral

A multidimensional approach to housing demands as the foundation of a comprehensive housing policy

María Victoria Deux Marzi, págs. 312-346

La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas

People's, Social and Solidarity Economy in Argentina. An institutionality built between sediments and waves

Marcelo Salas, págs. 347-377

La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002)

Social policy in Chile as a conceptual source of conditional cash transfers programs (1973-2002)

Angélica Rosas Huerta, págs. 378-400

Avances y desafíos en el proceso de institucionalización
de la evaluación de la política climática en México

*The evaluation of climate policy in Mexico: Improvements and
challenges to its institutionalization*

Arturo Guillén e Iván Cortés Torres, págs. 401-435

Estados Unidos: la crisis económica y la política
económica de la administración Biden

*Economic crisis and the economic policy in the United States
during the Biden Administration*

Reseña

Laura Mariela Bazán, págs. 436-438

*Delitos y violencias que se generan con el uso malicioso en las
redes sociales en niños, niñas y adolescentes*

Reseña de Ricardo Daniel Feludero

Pares evaluadores externos del volumen 12

(Nos. 23 y 24) págs. 439

Indicaciones a los autores, págs. 440-442

Avisos, pág. 443

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

La literatura sobre políticas públicas muestra desde hace varios años una creciente atención a sus ámbitos *subnacionales* y, en general, a los espacios locales en los que se desenvuelve la vida de la gente. En particular, la reorientación hacia la dimensión local –o municipal como delimitación institucional y existencial de esa territorialidad– puede explicarse como resultado de una creciente evidencia de que los seres humanos viven los grandes problemas nacionales, y se movilizan en torno a las grandes ideas generales, a partir del desempeño de su cotidianidad en escenarios concretos. Frente al formalismo que caracteriza a la mayoría de los enfoques institucionalistas y neoinstitucionalistas, esta reorientación pone de relieve que tan importantes como las instituciones es la manera en que ellas son vividas por la gente, el modo en que impactan efectivamente en las decisiones que deben tomar a diario para llevar adelante sus existencias. Si, como las define la literatura, las instituciones marcan los límites dentro de las cuales esas decisiones se adoptan, la “bajada” a lo local permite una mejor comprensión de las circunstancias y características que delimitan las opciones y el comportamiento de los sujetos. En términos de la estadística social, los enfoques institucionales de las políticas públicas operan principalmente sobre la base de la media aritmética y otras medidas de tendencia central y la consiguiente subsunción de las diversidades sociales en un valor homogeneizador, mientras que la reorientación de las políticas hacia lo subnacional opera sobre la base de la varianza, la *standard deviation* y otros indicadores de dispersión.

El presente número de la **RPPP** se abre con dos artículos centrados en el diseño e implementación de políticas públicas en el nivel municipal, artículos que forman parte de esa creciente corriente de preocupaciones, al mismo tiempo que plantean sendos debates interesantes sobre otras tantas cuestiones poco exploradas, o explicitadas, en la literatura. El texto de Carlos Miguel Segura indaga sobre una dimensión poco trabajada de la relación entre la historia y las políticas públicas, a partir de los casos específicos de dos municipios de la provincia de Tucumán. Analiza las posibilidades y potencialidades de los conocimientos producidos por la historiografía sobre historia local y municipal para ser utilizados como una herramienta valiosa en distintas etapas de los procesos de políticas públicas. Luego, el trabajo de Micaela Florencia Comesaña, Sofía Ariadna González, Juan José Pintos Radice y Celina Brittez pone atención en los modos de articulación e incidencia de los perfiles productivos de doce municipios de la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires en la configuración de problemáticas territoriales, de regulación del uso del suelo e implementación de políticas urbano-habitacionales de los municipios estudiados.

La tensión entre un enfoque “de tendencia central” y un enfoque “de varianza” se encuentra presente en todos los ámbitos de la política social. El artículo de Venetia Romagnoli sobre la multidimensionalidad de las necesidades habitacionales como fundamento de una política integral de vivienda señala las contradicciones entre una concepción centralizadora que entiende la vivienda como un objeto físico acabado asociado a una parcela de suelo, producido de manera serial y estandarizada por empresas constructoras, para destinatarios anónimos que no participan del proceso, y una política integral de hábitat que se hace cargo de la diversidad existente en la construcción social compleja de la necesidad habitacional que ciertamente incluye pero no se reduce a la vivienda como objeto físico. María Victoria Deux Marzi analiza el proceso de luchas, reivindicaciones, negociaciones, acuerdos y confrontaciones recorrido para la instalación institucional de un área de economía popular, social y solidaria en Argentina y su articulación con el conjunto de la economía nacional y la variedad de conceptualizaciones que reciben cada una de las voces –popular, social, solidaria– que cualifican el tipo de economía postulado por los actores sociales, los académicos y las élites administrativas que operan en ese terreno.

El debate actual en Argentina sobre las condiciones de repago al préstamo acordado en 2018 por el FMI y aceptadas en el acuerdo de renegociación de 2022 y las restricciones que el endeudamiento impone a políticas de desarrollo y mejoramiento social aporta nueva evidencia a las discusiones que vienen planteándose desde hace décadas en torno a la política social. La preocupación por el efecto supuestamente inflacionario y fiscalmente nocivo del “gasto social” incluso para paliar los efectos más nocivos de la política de endeudamiento externo, tienen como contracara la priorización del pago de los intereses de esa deuda. Puesto que sería políticamente peligroso dejar sin algún tipo de respuesta las demandas de los sectores más afectados, desde sectores de la política conservadora latinoamericana surgió la conveniencia de focalización de las políticas y, en particular, la transferencia de ingresos condicionada al cumplimiento de ciertas contraprestaciones por parte de los sujetos receptores. El trabajo de Marcelo Salas demuestra que, contrariamente a la creencia general, no fue del Banco Mundial de donde surgieron estos programas, sino al contrario este tomó como base la experiencia de los economistas chilenos de los años iniciales de la dictadura de Augusto Pinochet y la transformación estructural del estado chileno. Auspiciado y difundido por el Banco Mundial el enfoque influyó de manera determinante en la política social de la región y continuó con los gobiernos democráticos que, si bien avanzaron en la incorporación de nuevos conceptos, mantuvieron la base de programas temporales y compensatorios propios de lógicas neoliberales.

La focalización de las políticas sociales, en sí misma positiva más allá de las razones fiscales que la motivaron, tuvo lugar de la mano de un notable auge de los programas y modelos de evaluación de esas políticas y del conjunto de políticas públicas, que a poco andar se convirtieron en un área de experticia profesional altamente valorada –a la que

la pluma aguda de Noé Jitrik dedicó una novela inolvidable-. Es obvio que tan importante como hacer las cosas es hacerlas bien, pero no siempre es obvio el significado de ese “hacerlas bien” para todos los actores involucrados y en todas las circunstancias y escenarios en que se hacen. Angélica Rosas Huerta discute el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México, centrando el análisis en la política climática y en particular la evaluación de la política implementada para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, en el marco de esfuerzos institucionales para hacer de la evaluación un ingrediente permanente de las políticas públicas.

El presente número de la RPPP coincide cuando ya ha transcurrido más de un año del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania y el amplio involucramiento en abastecimiento y pertrechos de la OTAN y la Unión Europea. Con dificultades para recuperarse plenamente del impacto de la crisis económica-financiera de 2007-2008, la pandemia de COVID19 agregó tensiones a un sistema institucional debilitado por las modificaciones introducidas durante la etapa final de la administración Trump -una de cuyas proyecciones más recientes es la crisis del Silicon Valley Bank. En un contexto caracterizado por la recesión más profunda desde la Gran Depresión de los años treinta, la política económica promovida por el gobierno del presidente Biden se ha caracterizado por impulsar una política fiscal contracíclica de inspiración keynesiana enfocada al estímulo del consumo privado y la inversión pública. El artículo de Arturo Guillén e Iván Cortés Torres discute sus principales aspectos y los límites económicos y políticos que generan una alta incertidumbre tanto en su ejecución como en sus resultados.

Carlos M. Vilas
Director

¿Se puede utilizar la historia local y municipal como herramienta en el proceso de elaboración de políticas públicas? La historia de los municipios de La Cocha y Lules en la provincia de Tucumán, Argentina

Can local and municipal history be a tool in the policy-making process? The history of La Cocha and Lules municipalities in Tucumán, Argentina.

Carlos Miguel Segura

Profesor en Historia Universal,
Universidad Nacional de Tucumán.
Universidad Torcuato Di Tella /
Instituto de Investigaciones Históricas
Ramón Leoni Pinto (UNT) - Becario
doctoral Conicet en el Instituto Gino
Germani, UBA.
carlosmsegura88@gmail.com

Fecha de recepción:

9.4.22

Fecha de aceptación:

16.12.22

Resumen

Si bien la historia de las políticas públicas es un subcampo disciplinar que tiene desarrollo previo en Argentina, este artículo indaga sobre otra dimensión de la relación entre la historia y las políticas públicas. Esta investigación analiza las posibilidades y potencialidades de los conocimientos producidos por la historiografía sobre historia local y municipal para ser utilizados como una herramienta valiosa en distintas etapas de los procesos de políticas públicas. Para realizar este análisis estudiaremos dos casos específicos: los municipios de La Cocha y Lules de la provincia de Tucumán y las posibles aplicaciones, en

la políticas públicas, de los conocimientos producidos por la historiografía sobre la historia de ambos lugares, en áreas como el turismo, la economía, el funcionamiento institucional y la educación.

Palabras clave: historia local - municipios - crisis - políticas subnacionales - Tucumán

Abstract

Although the history of public policy is an established subfield with previous development in Argentina, this article outlines a deeper exploration of the relationship between history and public policy. This research analyzes the possibilities and potential applications of the valuable tool of knowledge produced by historiography about local and municipal history, to be harnessed in different stages of the public policy process. For this analysis, we will look at two specific cases: the municipalities of La Cocha and Lules in the province of Tucumán, and the potential application of historical knowledge, of both places, in developing public policy regarding areas such as tourism, the economy, institutional functioning, and education.

Key - words: local history - municipalities - crisis - sub-national policies - Tucumán.

Introducción¹

La utilización de los conocimientos producidos por las disciplinas de humanidades, en especial la historia, en el proceso de elaboración de políticas públicas por parte de instituciones y agentes estatales en Argentina, no fue ni es tan evidente como en los casos de las ciencias sociales como la economía, sociología y ciencia política.

Si bien la historia de las políticas públicas es un subcampo disciplinar que tiene desarrollo previo y que aún se encuentra en crecimiento, este trabajo se propone indagar sobre otra dimensión de la relación entre historia y políticas públicas. Esta investigación no aspira a examinar la evolución histórica de las políticas públicas en Tucumán ni Argentina, sino que, más bien, se pregunta sobre las posibilidades y potencialidades de esa aún poco

explorada interacción; en la cual los conocimientos producidos por la historiografía, sobre la historia local y municipal de la provincia y en particular sobre los municipios de Lules y la Cocha, pueden servir como una herramienta e insumo valioso en distintas etapas del proceso de construcción de políticas públicas.

En la primera parte de este trabajo buscaremos examinar las similitudes y diferencias teóricas y metodológicas entre historia y políticas públicas. En el segundo apartado realizaremos un repaso sobre como la historiografía argentina, desde mediados del siglo XX, estudió las relaciones entre Estado, políticas públicas y conocimiento experto. En el tercero, intentaremos plantear algunas ideas y formas en las cuales el conocimiento histórico puede contribuir teórica y metodológicamente en los procesos de política pública. Finalmente, en el cuarto y quinto apartado, indagaremos sobre posibilidades y potencialidades del uso de la historia local y municipal. A través de ejemplos concretos, trataremos de mostrar que la perspectiva más micro que brinda este enfoque puede servir para mejorar los procesos de políticas públicas en las etapas de definición del problema, formación de la agenda y la construcción o diseño de opciones o alternativas para resolver aquellos problemas; como así también para desarrollar de manera más precisa y eficiente, las políticas estatales que se piensan y construyen desde la escala nacional o provincial pero que están dirigidas a poblaciones de jurisdicciones menores.

Por ello, seleccionamos dos municipios, La Cocha y Lules, ubicados en distintas regiones de la provincia de Tucumán en Argentina y, en base al análisis de trabajos historiográficos sobre la historia provincial, municipal y local referidos a ambos lugares, proponemos algunas ideas disparadoras para pensar cómo podría usarse el conocimiento histórico de esos territorios para desarrollar políticas públicas en áreas como el turismo, la economía, el funcionamiento de las instituciones y la educación.

La elección de ambos municipios se debió a razones geográficas e históricas, ya que al elegir un municipio ubicado en el sur (La Cocha) y otro en el centro (Lules) de la provincia se puede trazar una imagen comparativa de dos territorios con realidades geográficas, sociales e históricas similares y, a la vez, distintas; y de su relación respecto a las políticas estatales provinciales que históricamente estuvieron prioritariamente dirigidas y concentradas hacia la Capital y la zona central de la provincia.

En esta reflexión no proponemos ni analizamos posibles mecanismos concretos de toma de decisiones, implementación y evaluación de potenciales políticas, sino, más bien, intentamos puntualizar la importancia de este tipo de conocimiento histórico específico para otras etapas del proceso de políticas públicas como la definición del problema, la formación de la agenda y la construcción o diseño de opciones o alternativas para resolver los problemas públicos identificados y definidos. En este sentido, parte del trabajo de los/las historiadores/as y el conocimiento producido consiste en identificar o definir problemas públicos y ponerlos en pers-

pectiva, ayudar a establecer prioridades y reconocer poblaciones y territorios que demandan con más urgencia la solución de determinadas dificultades y proponer posibles soluciones.

1. Historia y políticas públicas

Preguntarse por la relación entre la historia y las políticas públicas es interrogarse sobre cómo funciona el Estado y la utilidad del conocimiento histórico para entender y mejorar su funcionamiento. El intento de explorar este vínculo, que en primera instancia no parece tan evidente, nos obliga a examinar el mundo de los estudios de las ciencias sociales y de las humanidades (en particular la historia) que directa o indirectamente pueden ser de aplicabilidad para mejorar los procesos de construcción de políticas públicas.

Ahora bien, ¿Qué son las políticas públicas? ¿Cuál es su relación con la historia, las humanidades y las ciencias sociales? ¿Tienen destinatarios y objetivos comunes?

Oszlak y O' Donnell definen a las políticas estatales (o públicas) (...) “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O' Donnell 2007: 565). Esta definición reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una respuesta a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se asume por tanto que la política pública supone una demanda, y que detrás de esa demanda existen actores e intereses potencialmente en conflicto. Por otro lado, pone en el centro de la definición al Estado, el cual ejecuta esas decisiones a través de un conjunto de acciones; las cuales son, de diversas maneras, la materialización de los intereses en pugna de aquellos actores en un determinado momento histórico (Oszlak y O' Donnell 2007: 566).

A su vez, otra cuestión que es necesario destacar es que las políticas públicas son el producto de un proceso que se construye a través de distintas etapas. Desde un punto de vista analítico, Jaime et al, siguiendo los planteos de Aguilar Villanueva, sostienen que el proceso de la política pública comprende siete etapas:

La primera es la definición del problema. Aquí lo importante es determinar cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y cuáles sus causas. La segunda es la formación de la agenda, que consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quienes son los actores que intervienen en el proceso. La siguiente etapa es la construcción de op-

ciones, que consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompaña a cada una de ellas. La cuarta etapa es la toma de decisión. Aquí el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción. La próxima etapa es la implementación de la política que consiste en analizar cuáles son las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión, para alcanzar los objetivos y metas que la política se propone. La sexta es la evaluación de la política. En esta etapa lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines. Así llegamos a la última etapa, la de terminación o continuación de la política, que consiste en decidir a la luz de los insumos que brinda la evaluación si la política debe continuar, finalizar o revisarse”
(Jaime et al 2013:89)

Respecto a esto último, es necesario aclarar que los autores hacen la distinción en etapas con fines analíticos y descriptivos. Sin embargo, durante los procesos de políticas públicas propiamente dichos, estas etapas se suceden y desarrollan de forma imbricada, en constante interacción y atravesadas por los conflictos de interés que describen Oszlak y O’Donnell.

Una vez definidas algunas cuestiones teóricas sobre los procesos de políticas públicas, es posible y necesario interrogarse por los posibles vínculos entre aquellos y las disciplinas humanísticas, en especial la historia. Para empezar, podemos decir que entre los fines de las políticas públicas y el conocimiento producido por la historia (y las otras disciplinas de su campo) puede establecerse una relación ya que este último:“(…) [P]uede ser utilizado para tomar decisiones dirigidas a la solución de problemas relativos al bienestar de las relaciones humanas, entendidas en el contorno de lo social. Asimismo, proporcionan información sobre el contexto en el que surgen los problemas y la forma en que los determinan, así como los factores que los explican” (Valenti Nigrini y Flores Llanos 2009: 168)

En el caso de la historia, su particular aporte se valoriza en el sentido que el conocimiento histórico se produce en relación con unas determinadas coordenadas temporales y espaciales, es decir, que la historia es capaz de mostrarnos las transformaciones, los cambios y continuidades de las relaciones humanas y de los problemas a los que se enfrenta el bienestar social en un determinado tiempo y lugar. En este sentido, por el tipo de conocimiento y evidencia que produce y por las posibilidades que el pensamiento histórico brinda para pensar el presente y el futuro en clave procesual respecto al pasado, podemos decir que la historia es una disciplina que puede hacer importantes aportes para construir de forma más rigurosa y sólida las distintas etapas del proceso de

las políticas públicas; ya que aquella es la que comprende, expone y explica el contexto histórico en el que elaboran e implementan esas políticas.

Sin embargo, más allá del reconocimiento de la importancia del contexto histórico, es necesario establecer las diferencias de enfoque entre las disciplinas histórico - sociales y el mundo de las políticas públicas. Puede decirse que estas últimas forman parte de las ciencias sociales por su interés en lo social, y porque en su diseño y correcta planificación requieren información que derivan del conocimiento teórico y empírico propio de aquellas. Sin embargo, también es preciso subrayar su pertenencia a otro campo, ya que a diferencia de la historia y otras disciplinas, de las humanidades y las ciencias sociales, que tienen un objetivo omnicomprendivo (Valenti Nigrini y Flores Llanos 2009: 169); las políticas públicas construyen su identidad en un sentido más práctico, ya que centran su interés y praxis hacia las políticas (*policies*) en sí mismas, es decir a la forma en que el conocimiento científico puede ser aplicado en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas.

Entonces, teniendo en cuenta que estas últimas reconocen el valor del contexto histórico para resolver los problemas del bienestar público, y que la historia desde su perspectiva analítica particular puede aportar al entendimiento omnicomprendivo de esos problemas desde una perspectiva temporal, es posible decir que existe la posibilidad de construir un vínculo virtuoso entre historia y políticas públicas.

En este sentido, considerando el objetivo central del trabajo, es necesario adentrarse en el caso argentino y realizarse algunas preguntas en relación a este vínculo que estamos intentando examinar: ¿la historiografía argentina exploró esta posible articulación? ¿Estudió al Estado argentino y las políticas públicas llevadas adelante por este? ¿Cómo las estudió?

2. Historiografía, ciencias sociales y los estudios sobre el Estado en Argentina

Los estudios sobre el Estado, las políticas públicas y su relación con el conocimiento experto empezaron a expandirse en Argentina desde 1955 y se profundizaron en la década de 1960. Esto se debió fundamentalmente a que, luego del golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955 se produjo, paradójicamente, un proceso de modernización y avance en disciplinas como la historia y la sociología. Este proceso fue llevado adelante en universidades nacionales e instituciones públicas creadas en esos años como el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas) en 1958, el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) en 1961, el CFI (Consejo Federal de Inversiones) en 1959 y en instituciones privadas como el Instituto Di Tella.

Los factores que habrían ayudado a esa expansión fueron de índole interna y externa. Por un lado, la mayor autonomía que gozaron las universidades e instituciones públicas

productoras de conocimiento respecto al Estado y a los gobiernos en ejercicio. Por otro, los mayores flujos de intercambio institucional y de conocimientos con el extranjero de los que formaron parte las universidades y los/as intelectuales locales; lo que les permitió participar del debate internacional de las ciencias sociales y humanidades y acceder a fuentes de financiamiento nacional e internacional que ayudaron a consolidar las nuevas instituciones de investigación y la profesionalización de sus investigadores.

Las dictaduras de 1966 y 1976 destruyeron ese incipiente pero prometedor proceso de desarrollo de la comunidad científica local de aquellas disciplinas, que recién pudo recuperarse en 1983 con el retorno a la democracia. En ese nuevo contexto histórico de reconstrucción democrática y crisis económica, las viejas y nuevas instituciones de una comunidad historiográfica en proceso de expansión y reprofesionalización volvieron a interrogarse por las problemáticas del Estado, ya fuera en la larga o en la corta duración. En años posteriores y especialmente desde el 2003, en consonancia con la expansión del sistema científico argentino, las investigaciones históricas y de ciencias sociales sobre las problemáticas del Estado, su origen, funcionamiento y crisis se ampliaron y diversificaron.

En línea con este breve recuento, es necesario mencionar la clasificación que hacen Ernesto Bohoslavsky y German Soprano sobre los diferentes enfoques con los que los/as historiadores/as y científicos/as sociales estudiaron y pensaron al Estado argentino en los últimos 50-60 años, desde la génesis de su proceso de formación en la década de 1860 hasta el presente. La clasificación propuesta por los investigadores divide los estudios históricos sobre el Estado argentino en seis grupos con distintos orientaciones que ellos caracterizan de la siguiente manera:²

a) *El Estado desde afuera*

La primera tradición intelectual dedicada a los estudios históricos del Estado argentino se desarrolló en las ciencias sociales y las humanidades entre las décadas de 1960 y 1980. Fundamentada en grandes teorías sociales (funcionalismo, modernización, marxismo), esta tradición buscó mostrar que el Estado fue constituido como parte de fenómenos sociales y económicos de mayor magnitud. Esta interpretación es conceptualizada como *el Estado desde afuera* porque considera que ciertas esferas sociales extraestatales determinaban la realidad estatal. La influencia de la teoría de la modernización en autores como Gino Germani (1971) y Torcuato Di Tella (1965), de la teoría de la dependencia en Rofman (1973), y de los análisis clasistas del Estado y la inserción periférica del mismo en la división internacional del trabajo en autores como Murmis y Portantiero (1971), Sabato (1988), Oszlak (1997), y otros, da cuenta que tanto corrientes estructuralistas como marxistas coincidieron en un análisis estructural del Estado en Argentina y en América Latina.

b) *La génesis del Estado*

En este segundo grupo, se nuclean las investigaciones que abordaron los procesos de construcción de estatalidad y configuración de soberanía política de las provincias del Río de la Plata en el medio siglo posterior al estallido revolucionario de Mayo de 1810. En años posteriores a los textos precursores de Chiaramonte (1997), surgieron producciones sobre distintas regiones y provincias del país que permitieron discutir desde otras perspectivas los procesos de estatalidad y la dinámica política de la primera mitad del siglo XIX (Bragoni 1999; De la Fuente 2000; Mata 1999; Paz 2004; Tío Vallejo 2001).

El mayor aporte de este grupo de investigaciones consistió en la refutación de las interpretaciones clásicas de la historiografía fundacional argentina mitrista de fines del siglo XIX que presentaba

(...) los relatos de una nacionalidad argentina esencialmente dada a comienzos del siglo XIX y que -como consecuencia de conflictos facciosos- debió esperar medio siglo hasta lograr su inevitable destino y proyecto en un Estado nacional unificado

(Bohoslavsky y Soprano 2010:6)

c) *La forma del Estado*

En esta perspectiva se encuentran agrupados los trabajos de científicos sociales y latinoamericanistas asentados en Europa y Estados Unidos que, luego de la finalización de las dictaduras en el continente, “reflexionaron sobre la importancia de la categoría democracia como régimen político y sus relaciones con la configuración de la sociedad y el Estado en la región” (Bohoslavsky y Soprano 2010:7). En esos años, el debate entre los intelectuales y académicos se concentró en los procesos de transición desde los regímenes militares a las democracias, como así también, en los intentos por construir tipologías para los Estados latinoamericanos: fascista, burocrático autoritario, corporativo, militarista, etc (O’ Donnell 1982; Oszlak 1978).

d) *La reforma del Estado*

En la década de 1990 el Estado siguió siendo en Argentina una preocupación central de los científicos sociales, quienes estuvieron interesados por investigar y reflexionar sobre los procesos de *reforma* o *reestructuración* del mismo que se llevaron adelante durante la dictadura iniciada en 1976 y durante el menemismo en la década de 1990 bajo un paradigma neoliberal (Borón 1995; Palermo y Novaro 1996; Sidicaro 2001). Estas investigaciones buscaron reflexionar sobre las nuevas concepciones sobre el rol del Estado en el

país en el contexto de crisis del Estado de Bienestar en Occidente, y las consecuencias socio - económicas de esas transformaciones en la acción e intervención de Estado en la economía y en el suministro de servicios sociales básicos.

e) *El Estado desde arriba*

En este grupo, se aglutinan las contribuciones que comprendieron al Estado argentino como el resultado de la concreción de los proyectos político - ideológicos de los grupos dirigentes. Esta perspectiva ha sido fecunda a la hora de analizar, el proceso de origen y consolidación del Estado nacional durante el *orden conservador*.

Para historiadores como Botana (1977), Cortés Conde (1979), Zimmermann (1995), y Ezequiel Gallo (1997 [en coautoría con Botana]) el Estado es la expresión de los intereses y proyectos de las élites. Por ello, el interés de sus investigaciones se centra en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, es decir, en la cúpula del Estado.

f) *El Estado desde adentro*

En los últimos veinte años, los historiadores/as comenzaron a involucrarse de otra forma en la discusión sobre la naturaleza del Estado argentino. Su objeto de estudio no es el Estado como macroestructura sino las agencias estatales, los políticos y los funcionarios de diversos periodos, mostrando al Estado como un espacio de análisis no monolítico, sino, más bien fragmentado y desacoplado en múltiples agencias, sujetos, lógicas, prácticas sociales e instituciones. En este sentido, estas investigaciones (Camou y Mateo 2007, Soprano 2007, Neiburg y Plotkin 2004, Lvovich y Suriano 2006, Bohoslavsky y Soprano 2010, Bohoslavsky 2014) “(...) han facilitado una reevaluación de los márgenes de autonomía que tuvieron los actores estatales en relación con otros actores (estatales o no) y con otras esferas de la vida social” (Bohoslavsky 2014:25).³

Las indagaciones sobre el Estado desde adentro han demostrado que las instituciones producen y demandan recursos humanos y saberes especializados, estrategias y dispositivos específicos que no tienen como objetivo llegar a la totalidad de los habitantes, sino, más bien, a poblaciones particulares. Por este motivo, este enfoque

sus saberes, las rutinas laborales desplegadas, las relaciones con el campo académico y (...) ha prestado atención a las trayectorias formativas de los sujetos, la especificidad de profesional y su inscripción en determinadas instituciones estatales (Bohoslavsky 2014:26)

A su vez, estas investigaciones también han permitido entender mejor las relaciones actores estatales, sociales, del mercado y la política.

Por último, otro de los aportes fundamentales de esta perspectiva fue haber impulsado una agenda de investigación de los estudios de caso ubicados en provincias y localidades, matizando y contrastando la excesiva atención que los investigadores sobre la historia del Estado argentino le dieron y le dan al Poder Ejecutivo nacional y al resto de las instituciones y poderes ubicados en la capital.

También es importante destacar que en las últimas décadas se produjo en Argentina una notable expansión de las investigaciones sobre la historia de las políticas públicas durante el peronismo clásico (1946 - 1955); las cuales formaron parte de la importante renovación temática que transformó, en los últimos años, los estudios sobre ese periodo de la historia argentina (Ballent 2005; Belini 2009; Berrotaran et al 2004; Girbal-Blacha 2004; Palacio 2018).

Si bien es cierto que el recorrido historiográfico planteado aquí no cubre toda la vasta producción sobre los estudios del Estado y las políticas públicas en Argentina, en este apartado intentamos exponer las orientaciones generales con las que la historiografía, en diálogo con las ciencias sociales, investigó y reflexionó sobre el funcionamiento del Estado argentino, sus instituciones y los actores que formaron y forman parte de él. En este sentido, la posible conclusión que se puede obtener de este repaso es que la historiografía (con apoyo de las ciencias sociales) avanzó mucho en los estudios históricos sobre el Estado y las políticas públicas, pero (por lo general) sin la intención primigenia o directa de influir e intervenir con esas producciones particulares en la forma en que funciona el Estado en lo que respecta a las políticas públicas.

Ante este hecho, tal vez sea interesante hacerse la siguiente pregunta: ¿existen otras formas en las cuales pueda utilizarse el amplio y profundo conocimiento histórico producido por los historiadores/as para contribuir al mejor funcionamiento de los procesos de políticas públicas?

3. ¿Existe un uso aplicado de la historia en las políticas públicas?

La idea de que la historia puede utilizarse como saber aplicado en políticas públicas viene de larga data. El término historia aplicada fue creado por el politólogo e historiador estadounidense Benjamin Shambaugh, quien definió a la historia aplicada (*applied history*) como la utilización del conocimiento científico de la historia y la experiencia para resolver los actuales con que se enfrenta el progreso humano. («*the use of the scientific knowledge of history and experience in efforts to solve present problems of human betterment*») (The American Historical Review 1913: 445). De hecho, cuando Shambaugh desarrolló el concepto lo hizo pensando en los vínculos entre la historia y las políticas públicas.

Por su parte, en la actualidad se considera que la historia aplicada es parte del amplio y diverso campo de la historia pública.⁴

Algunos historiadores especializados en su reflexión y práctica definen la historia aplicada como el intento explícito de enfocar los desafíos y opciones actuales analizando precedentes y analogías (Allison y Ferguson 2016). Según estos autores, los historiadores convencionales comienzan sus estudios con un hecho del pasado e intentan elaborar una narración de qué ocurrió y por qué. Quienes practican la historia aplicada comienzan con un problema o una elección actual y tratan de analizar el registro histórico para brindar una perspectiva, estimular la imaginación, hallar pistas respecto de lo que puede llegar a ocurrir, sugieren posibles intervenciones de política, y evalúan las consecuencias probables.⁵

En este sentido, teniendo en cuenta estas definiciones aproximadas, es posible preguntarse lo siguiente: ¿Cuáles serían los usos concretos y potencialmente aplicables del conocimiento histórico en políticas públicas?

En primer lugar, es posible decir que en términos generales, el conocimiento histórico tiene una primera utilidad práctica para los seres humanos: nos ayuda a pensarnos históricamente, es decir, nos permite ubicarnos a nosotros mismos y a nuestro entorno en un contexto histórico determinado, pensando ese presente en relación a un pasado cercano y lejano y, a la vez, a un potencial futuro indefinido. Pensar históricamente nos posibilita situar nuestras decisiones y acciones dentro de un presente que es una construcción histórica producida por procesos que implicaron determinados cambios y continuidades. Pensar el Estado, sus políticas, las decisiones y acciones de sus agentes (y de los actores externos afectados por sus decisiones) bajo esta perspectiva, nos puede ayudar a enriquecer nuestra lectura analítica para reconocer y entender el contexto histórico en el cual se piensan y diseñan acciones y se toman las decisiones para solucionar los problemas públicos presentes y futuros.

Por ello, a la hora de pensar los problemas del bienestar público y sus posibles soluciones a través de determinadas políticas, el pensar históricamente es una herramienta intelectual valiosa porque el conocimiento histórico puede contribuir a buscar y construir evidencias que sustenten aún más sólidamente los análisis y soluciones, nos evita hacer comparaciones y analogías entre presente y pasado erróneas y, sobre todo, permite tener una visión más clara y amplia de los problemas de preocupación pública (Stevens 2010:130).

En este sentido, para profundizar esta línea argumentativa, es posible afirmar que el conocimiento histórico brinda dos herramientas fundamentales: *perspectiva* y *prevención*. La perspectiva sirve para saber situarnos desde el presente con una visión crítica y analítica del pasado, que nos permite saber identificar que paralelos y analogías son posibles entre el pasado y el presente y cuales son correctas o incorrectas, útiles e inútiles para

afrontar problemas y construir soluciones. La prevención es otra de las características particulares del conocimiento histórico: la historia como disciplina no tiene métodos rápidos de resolución que puedan dar respuestas instantáneas y vertiginosas sobre determinados asuntos. Quienes practican la historia se ven obligados/as a sopesar, aunque sea mínimamente, la evolución de los problemas, lo cual puede brindar ciertos diques de contención a decisiones repentinas y precipitadas basadas en análisis con escasa evidencia y paralelos equivocados (Albjerg Graham 1980:22).

Estas destrezas se vuelven aún más necesarias cuando se analizan los mecanismos concretos con los que se toman decisiones y elaboran políticas públicas. Por ejemplo, en momentos de crisis, ante la necesidad de tomar decisiones rápidas o cuando no hay consensos sobre el diagnóstico situacional, es cuando se recurre con mayor frecuencia a las analogías históricas, debido a que dan un diagnóstico y una guía rápida de acción (Eichengreen 2012:293). A su vez, es muy habitual que, ante problemas que tienen cierta similitud con otros del pasado, se recurra a la analogía más conocida e impactante porque es a la que la memoria histórica y el sentido común acceden con mayor facilidad (Eichengreen 2012: 296-297). Este fue el caso cuando en Estados Unidos, la administración Truman recurrió a analogías históricas para evaluar la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur en 1950. Ante el potencial crecimiento del comunismo en Asia, el gobierno tomó decisiones basadas en analogías asociadas a Hitler y la expansión del nazismo en Europa en los años 30 (Neustadt y May 1987: 65-68).

Es por este motivo, que los conocimientos sobre los procesos históricos y las habilidades inherentes al pensar histórico son indispensables, ya que nos ayudan a situarnos en los recorridos temporales y espaciales de los problemas con mayor rigurosidad y complejidad, además de facilitarnos la tarea de reconocer y construir analogías y comparaciones consistentes y válidas y no caer en anacronismos.

Sin embargo, pese a que los diseñadores de políticas utilizan la historia para afrontar los problemas a través de analogías, sentidos comunes históricos y conocimientos previos, no es habitual que consulten con asiduidad a los/as historiadores/as y sus producciones. Suele suceder que la historia solo es valorada como la introducción o el estudio previo a la elaboración de las políticas públicas. Desde esa perspectiva, la historia solo hablaría del pasado y serviría poco para diseñar el presente y pensar el futuro (Berkowitz 1984:79).

Si bien los *policy makers* disponen y recurren a múltiples fuentes rigurosas de información, cuando recurren a la historia muchas veces lo hacen a través de fuentes que podrían ser más confiables. Por lo general, aquellos, ante la necesidad de encontrar soluciones inmediatas a problemas urgentes (en los que la historia tendría algo que decir), sus análisis, previsiones y decisiones no se basan en fuentes profesionales de información histórica. Por ejemplo, cuando se necesita analizar la evolución histórica de algún pro-

blema o política pública, si los protagonistas del hecho o los elaboradores de esa política están vivos, es mucho más probable que se recurra a ellos y no a historiadores/as (Steneck 1982:108). Esta práctica no es errónea, no hay nada de equivocado en recurrir a las fuentes primarias de información, sin embargo, su relativa debilidad radica en que estas fuentes son parciales, en el sentido de que no están matizadas o analizadas mediante un análisis histórico riguroso en el que la perspectiva y la prevención puedan intervenir.

En este sentido, la historia también puede ser útil para pensar el potencial funcionamiento futuro de una política pública comparándola con su desempeño en el pasado, en el caso de que fuera la misma (Steneck 1982:82), o comparándola con otras similares o distintas en el mismo país u otros espacios geográficos. En pocas palabras, la historia puede ser un insumo valioso para la política pública comparada. Un ejemplo metodológico concreto de cómo se puede revisar y analizar el futuro de una política pública a diseñar e implementar, es la posibilidad de realizar un análisis histórico por etapas de una determinada política o programa del pasado y de la evolución de su burocracia (Berkowitz 1984:82-83).

Por otro lado, cuando se proyecta una determinada política pública siempre es necesario tener en cuenta los comportamientos, visiones del mundo e historias de los actores, individuales y colectivos, implicados tanto en la toma de decisiones como en los destinatarios de la intervención. Ante este desafío, los historiadores/as y el conocimiento producido por ellos pueden mostrar que las decisiones y comportamientos de las personas responden a diferentes lógicas e incentivos y que existen una variedad de factores históricos que los explican (Berkowitz 1984:81).

Otra cuestión interesante a tener en cuenta es que las políticas públicas no se justifican solamente por su éxito o eficacia, sino que también necesitan presentarse mediante discursos que las justifiquen y legitimen. Como señalan Valenti Nigrini y Flores Llanos: “[l]a legitimidad a través de la información y la comunicación constituye el puente necesario para ampliar el carácter público de las acciones gubernamentales” (Valenti Nigrini y Flores Llanos 2009:184). En este menester, la historia siempre juega un rol clave porque ante los problemas de interés público, muchas veces, las acciones gubernamentales del presente se justifican en base al pasado a través de la construcción de un relato histórico que las respalde.

Es innegable que el cruce entre el estudio del pasado y el presente puede ser problemático porque, por lo general, se buscan en el pasado lecciones incuestionables para el presente o porque también se corre el riesgo de *presentizar* el pasado (Effland 2012:192). Pero en realidad, ese cruce puede ser productivo en el ámbito de las políticas públicas si se hace con cuidado, ya que los historiadores estamos entrenados para preservar memorias institucionales, percibir la complejidad multidimensional de los problemas y ubicarlos en una línea temporal (Leuchtenburg 1992:16-17).

Una vez expuesta la posible utilidad del conocimiento histórico respecto a las políticas públicas, es necesario conducirnos a preguntas más específicas en relación al objetivo central de este trabajo: ¿Cómo puede ayudarnos la historia local y municipal para pensar con otra perspectiva y elaborar mejores políticas públicas?

4. Historia local y municipal, ¿para qué?

Los límites políticos y administrativos que dividen y organizan un determinado territorio son una construcción histórica. No son el producto de una existencia previa desde tiempos inmemoriales, sino que las divisiones son el resultado de decisiones políticas, guerras y procesos económico-sociales que impactaron en la configuración espacial del territorio en el que vivimos.

Pero al considerar el territorio como un producto histórico, ¿cómo entendemos a las historias locales y municipales de las poblaciones que habitaron y habitan un determinado territorio? Gabriela Tío Vallejo nos brinda algunas pistas para intentar responder esa pregunta:

“La construcción espacial de los territorios se construye históricamente, se transforma con las comunidades que los viven y administran. Por tanto, entendemos que la historia de cada municipio es la historia de las comunidades asentadas en estos desde los orígenes del poblamiento, siendo la fundación del municipio un hito en ese proceso”
(Tío Vallejo 2017:XVI)

En relación con la historia local y su vínculo con la historia de unos límites municipales determinados, es necesario remarcar que entendemos y definimos por local:

[L]o local es lo que da sitio, sitúa a un hombre o a un grupo humano, pero como ese situarse es en sí un proceso de construcción y cambio permanente, es un angustioso gestarse histórico social con manifestaciones de construcción de prácticas económicas, políticas y culturales que le dan identidad y lugar frente a otras comunidades, tanto diseñando su espacio y ejerciendo territorialidad como organizándose en sociedad y produciendo una forma de vida, una percepción del mundo, una cultura
(Zuluaga Ramírez 2006:3)

A su vez, esta amplia definición de lo local nos invita a pensar una definición diferente de la tradicional sobre el significado y diferencias de la historia local con la municipal:

[L]o local y la localidad, en la medida en que son sitio de lo situado, no necesariamente serán un lugar geográfico determinado, aunque no excluye el significado tradicional de localidad. Un pueblo, una ciudad, un barrio, un municipio, una comuna son localidades, pero también lo son una vereda, una comunidad escolar, el radio de acción de un sindicato, la cohesión de grupos étnicos migrantes en una gran ciudad y dispersos en pequeños grupos, núcleos pluriétnicos convivientes por la necesidad de compartir el espacio, por la defensa necesaria como grupos marginados, etc.

(Zuluaga Ramírez 2006:3-4)

Alineándonos con este enfoque, podemos decir que la historia municipal es historia local, y que pensar políticas públicas en una escala municipal o inferior, también implica valorar y aprender de esas historias en diálogo con otras escalas de análisis. En este sentido, esta perspectiva nos puede impulsar a construir políticas públicas que comprendan el territorio y las sociedades particulares, con las que interactúan, como una construcción histórica singular. Además, aquellas políticas públicas, deberían ser capaces de integrar en su perspectiva de análisis los procesos generales mundiales y nacionales con la historia local.

A su vez, la historia local, en una escala municipal, nos permite alejarnos de los enfoques que solo consideran importante o relevante lo que acontece en las capitales o en los grandes centros urbanos y económicos y, también, nos permite reconocer las desigualdades regionales y la construcción histórica de las mismas. Además, nos posibilita correr un poco la mirada de los grandes procesos macro hacia una historia más cercana, de los actores periféricos, a una vida cotidiana local que con otros ritmos puede modificar y suavizar, o no, la influencia de los procesos generales, o incluso puede oponerse a ellos (Zuluaga Ramírez 2006:3-4).

Una vez aclaradas estas definiciones, es pertinente preguntarnos cuáles serían los usos concretos que pueden dársele a los conocimientos sobre la historia de La Cocha y Lules producidos por la historiografía. En los siguientes apartados, vamos a esbozar algunas ideas iniciales sobre cuáles podrían ser los caminos a explorar.

5. ¿Por qué Lules y La Cocha?

En primer lugar, es necesario aclarar que la historia de cualquier municipio o localidad es meritoria para ser considerada y analizada para el diseño e implementación de políticas públicas. La elección de estos dos municipios se corresponde, principalmente, a cuestiones asociadas a una mayor accesibilidad a la información, un conocimiento más profundo de la historia de ambos lugares y a la posibilidad de hacer ciertas comparaciones y relaciones, que nos parecen posibles y pertinentes, entre la historia de estos territorios.

Tucumán es una provincia del noroeste argentino localizada a una distancia de más de 1000 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la capital del país. Cuenta con 19 municipios, dos de los cuales son La Cocha y Lules. La Cocha es una localidad y municipio ubicado en el extremo sur de la provincia a 125 km de San Miguel de Tucumán, la capital del estado provincial. Por su parte, el municipio de Lules y su ciudad más importante, San Isidro de Lules, están emplazadas en el centro de la provincia a 20 km de la capital.

A nuestro entender, la utilización de la historia de estos municipios para realizar comparaciones puede ser adecuada y productiva por las siguientes razones: 1) Los dos están instalados en regiones distintas de la provincia, cuyos características geográficas, nivel de desarrollo económico e importancia política fue históricamente distinta. 2) Tanto Lules como La Cocha comparten el haber transitado procesos históricos similares sobre los cuales presentan ciertas similitudes y diferencias. Por ejemplo: en el territorio de estos actuales municipios existió una importante presencia de culturas indígenas prehispánicas y una fuerte presencia de la orden de los jesuitas durante el periodo colonial. Para citar otra muestra más cercana al siglo XX podemos mencionar que en ambos municipios se produjo una reconversión productiva en el año 1966 luego del cierre de los ingenios azucareros decretado por la dictadura militar encabezada por el general Juan Carlos Onganía. Por otro lado, respecto a las diferencias, se puede señalar que la industria azucarera tuvo un desarrollo más fuerte y prolongado en el territorio de Lules que en el de La Cocha, así como la mayor conectividad con los medios y vías de transporte de Lules y la región central en comparación con la zona sur de la provincia. Asimismo, es el mayor grado de represión estatal que se vivió en Lules durante la dictadura militar de 1976, más allá de que en La Cocha también se vivieron las consecuencias del aparato represivo.

La mención de algunos de los múltiples ejemplos sobre similitudes y diferencias que se pueden encontrar sobre la historia del territorio de ambos municipios nos sirve para aclarar las limitaciones de esta primera propuesta de reflexión que presenta este trabajo: lo que nos proponemos aquí es utilizar la historia del territorio de ambos municipios como un insumo y una herramienta valiosa que puede ser utilizada en las primeras etapas del proceso de políticas públicas. En esta reflexión no proponemos ni analizamos posibles mecanismos concretos de toma de decisiones, implementación y evaluación de esas políticas sino, más bien, remarcamos las posibilidades que ofrece el uso del conocimiento histórico sobre estos territorios para identificar problemas públicos y ponerlos en perspectiva, formar una agenda, establecer prioridades y contribuir en la búsqueda, diseño o construcción de posibles soluciones a esos problemas de los que podrían ocuparse las políticas públicas.

Por todo lo expuesto, en el siguiente apartado, utilizando como fuente principal los libros *Historia del Municipio de La Cocha* (Segura y Segura 2017) e *Historia del Municipio de Lules* (Guerra 2017) (de la Colección *Historia de los Municipios de*

Tucumán, siglo XIX y XX), y otros aportes de la historiografía sobre la historia de la provincia, vamos a intentar responder la siguiente pregunta: ¿Cómo puede contribuir el conocimiento histórico sobre la historia de La Cocha y de Lules para identificar problemas, formar la agenda y pensar y diseñar soluciones de política pública que puedan atender los problemas y demandas específicas de esos lugares y de la provincia?

6. La Cocha y Lules: dos municipios con historia e historias.

A continuación vamos a exponer algunos ejemplos concretos de áreas de interés público y estatal en las cuales creemos que el conocimiento histórico de ambos municipios podría ser utilizado para contribuir y mejorar los procesos de políticas públicas, respecto a la identificación de los problemas, la formación de la agenda y la construcción de opciones para la solución de esas problemáticas

6.1. Turismo

Las Ruinas Jesuíticas de Lules y La Cocha

Teniendo en cuenta la importante presencia jesuita durante el periodo colonial en el actual territorio argentino y tucumano, en distintos momentos se llevaron adelante proyectos que tuvieron el fin de potenciar el desarrollo de circuitos turísticos que revaloricen el legado histórico de la Compañía de Jesús. Es así, por ejemplo, que en el año 2016 se firmó un acuerdo entre los gobiernos argentino, paraguayo y brasileño con empresarios del sector para desarrollar una ruta turística jesuítica que abarque varios países. En el caso argentino, ese recorrido incluye las provincias de Misiones, Corrientes y Córdoba (El País, 25/8/2016). El Ente de Turismo de la provincia de Tucumán ofrece circuitos de turismo religioso por diferentes zonas de la provincia, que incluye en varios de ellos, algunas de las ruinas jesuíticas dispersas en la provincia.

Lules y La Cocha comparten la característica de que en sus territorios existió, durante el periodo colonial, una muy importante presencia jesuítica que dejó una impronta histórica significativa en la región. En Lules, las ruinas de San José del Monte de Lules recuerdan a la Estancia que fue propiedad de la Compañía de Jesús en ese territorio a partir del año 1670, aproximadamente, hasta su expulsión en 1767. Actualmente, solo quedan las ruinas del Convento y de la Capilla de lo que fue una de las unidades de producción económica más importante de la región. Por su parte, en la Cocha está la Iglesia jesuítica de San Ignacio de Loyola, en la localidad cercana del mismo nombre, que es uno de los pocos vestigios que quedan de la importante Estancia de San Ignacio que, al igual que la de Lules, fue una de las más importantes de la zona.

Aunque las Ruinas jesuíticas de Lules fueron recientemente puestas en valor y ambos espacios forman parte del circuito religioso sur ofrecido por el Ente de Turismo provincial, creemos que es interesante pensar la posibilidad de proyectar un circuito de turismo histórico jesuita propiamente dicho en la provincia. Distintos historiadores/as tucumanos/as mostraron la importancia económica, religiosa, política y educativa de la Compañía en distintas zonas de la provincia, además de Lules y La Cocha, como San Miguel de Tucumán y Tañi del Valle (López 2005; Bascary 1986; Robledo 1996; Tío Vallejo 1994; Guerra Orozco 2017; Segura y Segura 2017). Ante este contexto de renovación del interés por el turismo jesuítico, el conocimiento historiográfico puede ser la fuente de información clave que ayude a identificar ausencias y falencias de esos proyectos en relación a los lugares incorporados al recorrido, a como proyectar el vínculo con las comunidades locales que viven cerca de los monumentos históricos y los sienten como propios, y a pensar las posibles beneficios del turismo histórico para el fortalecimiento del curriculum escolar en relación a la historia local y provincial.

La existencia de un circuito histórico jesuita provincial brindaría la oportunidad de integrar mejor la circulación turística entre San Miguel de Tucumán, los Valles Calchaqués del noroeste y el sur de la provincia, considerando que esta última región es la menos visitada por los turistas que arriban a Tucumán. Además, el construir un circuito jesuítico tucumano, fundamentado por una sólida base de conocimientos historiográficos, pondría a la provincia en mejores condiciones para integrarse a la ruta turística jesuítica internacional que de hecho ya existe y se proyecta expandir.

En este caso particular, podemos decir que el conocimiento histórico puede ser útil para identificar un problema social relevante como lo es la ausencia, en la provincia, de un circuito turístico - histórico sobre los jesuitas; que debería incluir las ruinas presentes en Lules y La Cocha y que podría generar diversos beneficios a sus comunidades. A la vez, la utilización de ese conocimiento por los historiadores en la conversación pública puede ayudar a instalar este problema como parte de la agenda a ser necesariamente atendida por el Estado provincial o nacional. Finalmente, estos mismos conocimientos pueden de ser gran utilidad, como ya demostramos, para diseñar políticas públicas que aborden la cuestión señalada.

6.2 Economía

El cierre de los ingenios azucareros tucumanos en 1966 y la reconversión productiva

Las estadísticas de los últimos años muestran la existencia de altos niveles provinciales de pobreza, indigencia y desigualdad (Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Tucumán 2010). A pesar de las políticas económicas de los últimos gobiernos de-

mocráticos, existe cierto consenso historiográfico sobre que el cierre de 11 ingenios tucumanos en 1966, decretado por el gobierno dictatorial del general Onganía, marcó un antes y un después en la historia económica y social de la provincia (Pucci 2007; Osatinsky 2012; Nassif 2015, 2016). Las enormes consecuencias sociales de esa decisión (inmigración de más de 200.000 tucumanos/as, desempleo masivo por el despido de trabajadores azucareros y por la quiebra de pequeños cañeros, concentración de la población en la Capital y el surgimiento de villas miserias) condicionaron la posterior evolución de la estructura económica y social de Tucumán.

La principal medida que intentaron llevar adelante el gobierno nacional y provincial de facto para afrontar esa crisis fue la reconversión productiva de distintas zonas de la provincia que dependían de los ingenios o del cultivo de la caña de azúcar. En Lules, por ejemplo, ante el terrible impacto económico y social producido por el cierre en 1967 del Ingenio Mercedes (la principal fábrica de la zona) la reconversión productiva y la recuperación económica se intentaron en base a la expansión de la actividad frutihortícola (frutilla, tomate) y la instalación de firmas industriales que llegaron de la mano del Operativo Tucumán, un escasamente exitoso plan de desarrollo industrial.⁶

En La Cocha el ingenio La Invernada, único asentado en la zona, cerró en 1920. Por ello, la reconversión productiva vino de la mano de la expansión de un cultivo que ya tenía larga tradición en la región: el tabaco. Desde 1966 los productores locales de caña de azúcar, ante el cierre de los ingenios de otros municipios a los cuales le suministraban sus cultivos, se volcaron a la producción de tabaco debido al aumento de la demanda de la variedad Burley y por los incentivos económicos ofrecidos por el Estado para estimular la diversificación agraria y así paliar un poco la crisis azucarera general. El impacto en la sociedad de La Cocha de la reconversión productiva se reflejó en que en 1967 se realizó la primera fiesta provincial del tabaco, que se convertiría en nacional en 1969.

En este caso, el uso del importante conocimiento historiográfico producido sobre este traumático proceso vivido por la sociedad tucumana, podría ser beneficioso para pensar un problema que ya fue identificado como socialmente relevante y que forma parte de la agenda hace años y de diversas maneras: la pobreza y las desigualdades sociales y económicas regionales de Tucumán. A su vez, también puede ser importante para la construcción de soluciones, ya que el diseño de políticas públicas que impulsen el desarrollo económico en la provincia, y sus distintas regiones, precisa del conocimiento histórico sobre este periodo no solo para evaluar el impacto que tuvo el cierre de las fábricas para el futuro de la industria azucarera, sino también, porque es necesario considerar el éxito y el fracaso de los procesos de reconversión productiva llevados adelante en las distintas zonas y municipios en los años y décadas posteriores. Esta perspectiva histórica comparada entre los municipios elegidos es necesaria para poder analizar, en el largo plazo, la relación entre las condiciones socio-económicas del presente y las desigualdades regionales, con ese hecho traumático para la historia de la provin-

cia. En este sentido, la historia nos puede ayudar a poner en perspectiva las condiciones sobre las cuales se piensa y diseña una política pública para el desarrollo económico de la provincia.

6.3 Reparto de impuestos y relación gobierno provincial - municipios

En todas las provincias la organización municipal adquiere distintos matices. Es cada provincia la que, a través de sus Constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales organizan su propio régimen. La Constitución Nacional establece en el artículo 5:

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución de la Nación Argentina 1994). Por otro lado, el artículo 123 consagra que “cada provincia dicta su constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (Constitución de la Nación Argentina 1994)

Por su parte, el artículo 132 de la Constitución de Tucumán establece:

En cada municipio los intereses comunitarios de carácter local serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará con un departamento Ejecutivo y un Concejo Deliberante. Esta Constitución consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios. Podrán dictar su Carta Orgánica mediante una Convención convocada por el Intendente en virtud de una norma dictada por la Legislatura (...)
La Provincia no podrá vulnerar la autonomía que por esta Constitución se consagra, ni limitar las potestades que para asegurar la misma se confiere. La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo podrán establecerse en los centros urbanos. Podrá incluirse en los municipios una extensión urbana y adscribirse un área de proyección rural (...).” (Constitución de la Provincia de Tucumán 2006)

A su vez la ley provincial regula el régimen municipal de Tucumán. En su art. 2° expone los requisitos esenciales para el establecimiento de Municipalidades: la existencia de una planta urbana, con un centro urbano que contenga como mínimo una población permanente de 5.000 habitantes dentro de una superficie no mayor de 250 hectáreas y que el mismo esté formado por propiedades privadas cuyo número no baje de 300 (Ley provincial n° 5529 1983).⁷

En general, los gobiernos locales difieren significativamente en cuanto a capacidades de gestión e institucional. Por un lado, están las ciudades capitales que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera y, por el otro lado, aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios o comunas que (desde un punto de vista institucional) mantienen similares características a las de las ciudades capitales, pero con una dotación de recursos bastante menor y con problemáticas bien diferentes.

En relación a lo anteriormente expuesto, podríamos sostener que conocer la historia económica y política de cada municipio también puede ayudarnos a entender y pensar el tipo de relación político-institucional que existe entre el gobierno provincial y los municipios respecto a la autonomía política de los mismos y el reparto de los impuestos. La importancia de conocer la historia de la administración local de cada municipio tucumano se visualiza, por ejemplo, cuando se analiza el acuerdo político-económico conocido como “Pacto Social” que marcó la relación entre los municipios y la Provincia desde el año 2000 hasta 2014. Mediante esta herramienta, el Poder Ejecutivo provincial se comprometió a pagar los sueldos y a costear servicios y obras en las ciudades que se adhirieron, a cambio que los intendentes cedieran al Gobierno los recursos coparticipables que les llegaban desde la Nación.

Lules adhirió al Pacto Social, mientras que La Cocha fue el único municipio que no se sumó a ese acuerdo durante el periodo, ya que, según sus autoridades, la municipalidad siempre estuvo en condiciones de autofinanciarse debido al equilibrio de sus cuentas. Este proceso histórico contemporáneo particular, nos puede brindar elementos para pensar cómo funcionan efectivamente las autonomías municipales y como es el control que se ejerce sobre ellas desde el poder central provincial. El Pacto Social se reeditó en 2016 alegándose que durante más de una década de funcionamiento había sido una herramienta efectiva para equilibrar y contener a los municipios.

Por ello, es necesario ampliar las investigaciones sobre la historia de los municipios, ya que un análisis histórico más detallado nos permitiría hallar y construir datos y evidencias para medir la real efectividad del Pacto Social o, en todo caso, nos ayudaría a entender cuáles son sus lógicas políticas de funcionamiento y su influencia en la relación poder ejecutivo provincial - autonomías municipales. Es decir que el conocimiento

histórico sobre este tema puede ser de utilidad para pensar el funcionamiento de una política pública, identificar posibles problemas en la misma y proponer alternativas en caso de que sea necesario.

6.4. Educación

Una de las mayores preocupaciones contemporáneas de nuestras sociedades es el resurgimiento y fortalecimiento de ideas y actitudes autoritarias y xenófobas. Una de las formas de combatir estos hechos preocupantes es mediante la educación formal y la divulgación científica. En ese sentido, la historia local puede ser un insumo muy valioso e importante para producir contenidos que ayuden a fortalecer una cultura y prácticas políticas democráticas que permitan construir comunidades locales que acepten y defiendan la pluralidad y la diversidad como un valor humano positivo.

Una de las formas de educar en ese registro de valores es tratar de mostrar, a través del aprendizaje de la historia local/municipal, que muchas de las comunidades y ciudades tucumanas tienen una historia multicultural de larga data, en la que cada grupo de inmigrantes llegado a esas ciudades y municipios hizo su aporte para el crecimiento de los mismos.

En el caso de Lules, eso se nota con fuerza desde el siglo XIX por el hecho de que los franceses Jean Nougués y Clodomiro Hileret hayan sido los fundadores de los ingenios San Pablo y Lules respectivamente. Además, a fines del mismo siglo y principios del XX, Lules recibió la llegada de una importante inmigración italiana (y en menor medida siria y libanesa) que se dedicó al cultivo de las hortalizas y legumbres. Esta comunidad dejó una fuerte impronta social y cultural en la historia de la ciudad. Asimismo es muy importante resaltar el aporte de la comunidad boliviana a la recuperación económica de Lules; la oleada migratoria proveniente de Bolivia que se inició en la década de 1960 gravitó decisivamente en el proceso de reconversión productiva de la agricultura luleña al dedicarse al cultivo y cosecha de frutilla principalmente; primero como mano de obra barata y luego como productores (Guerra Orozco 2017:31-56 y 93-119).

De La Cocha también puede decirse que tiene una historia interesante de multiculturalismo. Por ejemplo, por el hecho de que el alemán Guillermo Erdmann haya sido el fundador del ingenio La Invernada en 1870, o fundamentalmente porque desde fines del siglo XIX y principios del XX, el territorio de La Cocha recibió una relativamente importante oleada migratoria, no solo europea proveniente de España e Italia, sino también de árabes provenientes de distintas partes de Asia. Ambas comunidades de inmigrantes aún tienen una fuerte impronta en la comunidad cochense, ya sea por ser poseedores de algunos apellidos ilustres o por haber sido parte de la formación, durante el siglo XX, de importantes espacios de sociabilidad cultural de la ciudad como la Biblioteca Popular 25 de Mayo (Segura y Segura 2017:95-128 y 129-147).

Por otro lado, es importante mencionar que uno de los objetivos educativos de los últimos años a nivel provincial y nacional fue apostar a la construcción de una conciencia histórica de los y las estudiantes de nivel secundario a través de contenidos que expliquen la dictadura de 1976 y revaloricen los derechos humanos y la democracia como valores fundamentales de una sociedad más justa. En este sentido, creemos que el uso de la historia local sería de mucha ayuda para evaluar la potencial efectividad de los contenidos elaborados, como así también, para potenciar el uso de los mismos en la escuela.

Cada región, provincia, ciudad y pueblo vivió de manera diferente la dictadura; y de acuerdo a esas experiencias individuales y colectivas las distintas generaciones construyeron sus memorias históricas sobre el periodo y evalúan los conocimientos sobre el mismo que circulan en el espacio social. A diferencia de Lules, donde la represión fue masiva y descarnada, La Cocha durante la dictadura sufrió una represión de más baja intensidad y además vivió un proceso de desarrollo urbanístico y disciplinamiento social que llevó a que en algunos grupos generacionales (especialmente adultos mayores) se formara una memoria histórica sobre este periodo menos asociada con la tragedia y mucho más matizada en comparación con otras localidades. En ese imaginario, la figura del general y genocida Antonio Domingo Bussi⁸ está asociada a un periodo de progreso y disciplina y ocupa un lugar destacado como un referente de ese momento de orden social y progreso material de la ciudad, en el que las calles se pavimentaron y se hicieron obras públicas (Guerra Orozco 2017:121-151 y Segura y Segura 2017: 195-214).

Cada pueblo, ciudad y municipio de Tucumán, de acuerdo a su historia particular, habrá construido una o varias memorias históricas sobre la dictadura. Por ello, es que nos parece necesario a la hora de pensar contenidos educativos tener muy en cuenta cómo influyen las historias y experiencias locales, ya que las nuevas generaciones, y las no tanto, siempre están mediadas por su propio contexto e historia a la hora de valorar y construir conocimientos que hagan una evaluación crítica de la dictadura.

Es por eso que consideramos que ya sea en el caso de la inmigración o de la dictadura, la historia nos puede brindar la perspectiva necesaria para entender cómo se construyeron los sentidos comunes y las memorias históricas sobre estos procesos en ambas comunidades. En este sentido, la prevención también puede ser una herramienta valiosa a la hora de pensar y desarrollar proyectos educativos asociados a esas problemáticas delicadas, ya que nos ayuda a juzgar menos y a construir políticas públicas valorando y comprendiendo mejor las acciones y pensamientos de los destinatarios de esa política, como parte de un proceso histórico. La historia local/municipal puede colaborar a diseñar mejores políticas educativas para abordar procesos complejos y traumáticos que son parte de problemas ya presentes y convalidados en la agenda pública.

7. Una propuesta como conclusión.

Las políticas públicas se ocupan de analizar, diseñar, implementar y evaluar acciones y estrategias para resolver problemas que el Estado y la sociedad civil reconocen como de interés público. En esos procesos de las políticas públicas, la importancia de comprender el contexto y el pasado de las cuestiones sobre las que se trabaja es fundamental. El valor del conocimiento histórico y del pensar históricamente se basa en que puede brindarnos diversas herramientas intelectuales, como la perspectiva y la prevención, para pensar nuestros problemas del presente y sus posibles soluciones desde un enfoque que vincule pasado con presente y pueda proyectar al futuro en base al análisis de ese vínculo.

Además, por las particularidades metodológicas y teóricas propias de la disciplina, la historia puede contribuir a buscar y construir evidencias que sustenten los análisis y soluciones, nos evita hacer comparaciones y analogías entre presente y pasado erróneas y, sobre todo, permite tener una visión más clara y amplia de los problemas teniendo en cuenta tanto la escala temporal como la espacial.

Con relación a esto último, el aporte de la historia local/municipal puede ser valioso, ya que por un lado nos posibilita entender que los límites político-administrativos sobre los que se piensa una solución para un determinado problema, son una construcción histórica producto de una diversidad de factores. Además, lo local/municipal nos invita a no generalizar interpretaciones y a correr la mirada de las regiones centrales de la provincia, interpelándonos a pensar los problemas públicos en distintas escalas y valorando las experiencias e historias particulares de las comunidades locales en relación a los grandes procesos internacionales, nacionales y provinciales.

De acuerdo a Bohoslavsky y Soprano el enfoque de la historia desde adentro puede servir para: 1) Personalizar el estado: es decir, identificar quienes son las personas que toman las decisiones y aplican las políticas públicas y con qué grupos o individuos de la sociedad se relacionan o tienen intercambios cotidianos. 2) Reconocer que el estado es el resultado de múltiples presiones de actores internos y externos. 3) Identificar las relaciones y tensiones intraestatales: conflictos entre funcionarios e instituciones, ya sea de una misma institución, o funcionarios e instituciones locales y centrales. 4) Descentrar el Estado: dejando de mirar al Estado desde su corazón, es decir las capitales y las instituciones federales. Nos permite identificar donde el Estado no llega, no quiere o lo que no puede hacer (Bohoslavsky y Soprano 2010:23-28).

Los ejemplos expuestos sobre los posibles usos del conocimiento histórico en los casos de Lules y La Cocha tuvieron la intención de mostrar los potenciales usos aplicados del mismo, y de estimular reflexiones sobre las políticas públicas tratando precisamente de descentrar el Estado, personalizarlo y exponer las tensiones intraestatales y de sus actores internos y externos.

En el caso del potencial desarrollo del turismo jesuita en la provincia, vimos como el conocimiento histórico puede ayudar a construir evidencia para identificar un problema, formar la agenda respecto a este y proponer políticas públicas que lo aborden. Por su parte la perspectiva y la evidencia que brindan las investigaciones sobre las, aun presentes, consecuencias del cierre de los ingenios en 1966 las convierten en fuentes de utilidad para diseñar políticas públicas sobre un problema ya identificado y presente en la agenda pública. En el caso del análisis sobre el reparto de impuestos y la relación gobierno provincial- municipios, tratamos de mostrar como la producción de conocimiento sobre ese tema puede ser provechosa para pensar el funcionamiento de una política pública, identificar problemas en la misma y proponer alternativas en caso de que sea necesario. Por último, respecto a las políticas educativas, sostuvimos que la perspectiva y prevención que nos puede brindar el conocimiento de la historia local, puede colaborar a comprender mejor los pensamientos y acciones de los destinatarios de políticas educativas que intentan abordar procesos complejos y traumáticos que son parte de problemas ya presentes y convalidados en la agenda pública.

Para finalizar, podemos decir que este trabajo es una propuesta para que, haciendo uso de la historia local/municipal, pensemos desde Tucumán, y el interior de Argentina, cómo desarrollar mejores políticas públicas. Pero, fundamentalmente, es una invitación a plantearnos agendas de investigación y proyectos de intervención que utilicen efectivamente esos análisis históricos sobre los problemas a afrontar en el presente.

Aquí intentamos mostrar cómo el conocimiento histórico puede servir en pequeña escala para pensar el presente y proyectar el futuro. La potencialidad o no de su utilización solo puede comprobarse con nuestro involucramiento en proyectos concretos, y esa es una tarea que nos relaciona más al presente y al futuro que al pasado propiamente dicho.

¹ Agradezco los comentarios y críticas de Sofía Duarte, José Aguada y Paula Cazón, quienes desde su conocimiento y experiencia de trabajo e investigación en políticas públicas a nivel nacional y local ayudaron a mejorar y enriquecer este artículo.

² A continuación seguiremos la clasificación propuesta por los autores en Bohoslavsky y Soprano (2010) y en Bohoslavsky (2014).

³ Una detallada enumeración y análisis de la larga producción historiográfica de este enfoque puede encontrarse en los textos ya citados de Bohoslavsky y de Bohoslavsky y Soprano.

⁴ Si bien no existe un consenso sobre una definición de historia pública y sobre si es necesario que exista una, en términos generales la historia pública podría caracterizarse como el uso y construcción de conocimientos, prácticas y métodos históricos en espacios y con públicos que no son necesariamente los de la academia. Por ejemplo, en actividades y lugares como: museos, divulgación científica, proyectos comunitarios, políticas públicas, turismo, etc.

⁵ “The explicit attempt to illuminate current challenges and choices by analyzing historical precedents and analogues. Mainstream historians begin with a past event or era and attempt to provide an account of what happened and why. Applied historians begin with a current choice or predicament and attempt to analyze the historical record to provide perspective, stimulate imagination, find clues about what is likely to happen, suggest possible policy interventions, and assess probable consequences”.

⁶ El Operativo Tucumán fue una política económica implementada por la dictadura de Onganía que estableció una serie de promociones, exenciones impositivas y facilidades crediticias para realizar inversiones y establecer industrias en la provincia.

⁷ Esta ley fue reformada varias veces y finalmente consolidada en digesto por ley N° 8240 de 2010.

⁸ Antonio Domingo Bussi fue un militar condenado por delitos de lesa humanidad cometidos durante su participación en la dictadura militar iniciada en 1976 y finalizada en 1983. Desde marzo de 1976 a diciembre de 1977 fue gobernador de facto de la provincia de Tucumán.

Referencias bibliográficas

Albjerg Graham, Patricia (1980) "Historians as Policy Makers". *Educational Researcher*, Vol. 9, 11: 21-24.

Allison, Graham y Niall Ferguson (2016) "Applied History Manifesto." Paper. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. Disponible en <https://www.belfercenter.org/publication/applied-history-manifesto>

Ballent, Anahí (2005) *Las huellas de la política: vivienda, ciudad y peronismo en Buenos Aires*. Buenos Aires: UNQ.

Belini, Claudio (2009) *La industria peronista 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*. Buenos Aires: Edhasa.

Berkowitz, Edward (1984) "History, Public Policy and Reality". *Journal of Social History*, 18, 1: 79-89.

Berrotarán, Patricia, Rougier, Marcelo y Jáuregui, Aníbal (2004) *Sueños de bienestar en la Argentina. Estado y Políticas Públicas durante el peronismo 1946/1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Bohoslavsky, Ernesto (2014) "El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas". *Sociedad y Economía* 26: 17-40.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2010) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Borón, Atilio (1995) "El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem», en A.A.V.V. (ed.), *Peronismo y menemismo*", Buenos Aires: *El Cielo por Asalto*.

Botana, Natalio (1977) *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel (1977) *De la república posible a la república verdadera: 1880-1910*. Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina, Ariel.

Bragoni, Beatriz (1999) *Los hijos de la revolución: familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX*. Buenos Aires: Taurus.

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

Chiaramonte, Juan Carlos (1997) *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina, 1800-1846*. Argentina: Compañía Editora Espasa Calpe Argentina/Ariel.

Constitución de la Nación Argentina (1994)

Constitución de la Provincia de Tucumán (2006)

Cortés Conde, Roberto (1979) *El progreso argentino, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

De la Fuente, Ariel (2000) *Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency during the Argentine State Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*. Durham: Duke University Press.

Dirección General de estadísticas de la provincia de Tucumán (2010) <http://estadistica.tucuman.gov.ar/index.php/2015-03-20-13-19-50/pobreza-e-indigencia> accesado el 10 de abril de 2021.

Di Tella, Torcuato (1965) *Argentina, sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Effland, Anne (2012) “Synergies of Past and Present: The Mutual Benefits of Policy History and Policy Analysis”. *Agricultural History Vol. 86, 4: 192-205*.

Eichengreen, Barry (2012) “Economic History and Economic Policy”. *The Journal of Economic History, Vol. 72, 2: 289-307*.

El País (2016) “Seis países de Sudamérica crean una ruta jesuita turística”. Madrid, 25 de agosto. https://elpais.com/internacional/2016/08/25/argentina/1472154247_496174.html / accesado el 3 de abril 2021.

Germani, Gino (1971) *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

Girbal-Blacha, Noemí (2002) “Políticas públicas para el agro se ofrecen. Llamar al estado peronista (1943-1955)”. *Mundo Agrario* 3, 5.

Graham, Allison and Ferguson, Niall (2016) “Applied History Manifesto Paper”. Belfer Center for Science and International Affairs: Harvard Kennedy School. <https://www.belfercenter.org/publication/applied-history-manifesto> accesado el 20 de marzo de 2021.

Guerra Orozco, María Cecilia (2017) *Historia del Municipio de Lules*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Jaime, Fernando Martin et al (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Leuchtenburg, William E. (1992) "The Historian and the Public Realm". *The American Historical Review*, Vol. 97, 1: 1-18.

López, Cristina (2005) "Orden espiritual, orden temporal. Los jesuitas en la Gobernación del Tucumán". *Colonial Latin American Historical Review*, University of the New México.

Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (eds.) (2006) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento y Prometeo Libros.

Mata, Sara (1999) *Persistencias y cambios: Salta y el Noroeste argentino 1770-1840*. Rosario: Prohistoria.

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (1971) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores.

Nassif, Silvia (2015) "Ni trabajo ni diversificación agro-industrial. El impacto del cierre de los ingenios tucumanos durante la dictadura de la "Revolución Argentina (1966-1973)". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 43: 93 - 124.

Nassif, Silvia (2016) *Tucumán en llamas. El cierre de ingenios y la lucha obrera contra la dictadura (1966-1973)*. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.

Neiuburg Federico y Ben Plotkin, Mariano (comps) (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Neustadt, Richard E. y May, Ernest R. (1987) *Los usos de la historia en la toma de decisiones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Notes and news (1913) en *The American Historical Review*, Vol. 18, 2: 408 - 448.

O' Donnell, Guillermo (1982) 1966-1973. *El estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Osatinsky, Ariel (2012) «Estructura productiva, actividad azucarera y mercado de trabajo en Tucumán: (1930-1970)». *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 47, 1:41-71.

Oszlak, Oscar (1997) *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

Oszlak, Oscar (1978) «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio». *Estudios CEDES*, 1-3.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (2007) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (2007)*. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

Palacio, Juan Manuel (2018) *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

Paz, Gustavo (2004) «Las bases agrarias de la dominación de la élite: tenencia de tierras y sociedad, en Jujuy a mediados del siglo XIX». *Anuario IEHS* 19: 419 - 442.

Peña de Bascary, Sara (1986) «Compañía de Jesús. Aporte para un estudio del acrecentamiento de propiedades en la provincia de Tucumán». *Investigaciones N°1*.

Pucci, Roberto (2007) *Historia de la destrucción de una provincia: Tucumán 1966*. Buenos Aires: Ediciones del Pago Chico.

Robledo, Beatriz (1996) «El espacio jesuítico en San Miguel de Tucumán». *Actas del Primer Congreso de Investigación Social. Región y Sociedad en Latinoamérica. Su problemática en el noroeste argentino*.

Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto (1973) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.

Sábato, Jorge (1988) *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano y CISEA.

Secretaría de Estado de gestión pública y planeamiento de Tucumán. Servicios Geográficos para la gestión pública y planeamiento. <http://geosplan.tucuman.gov.ar/index.php/mapa/mapa-de-comunas-y-municipios-tucuman/> accesado el 25 de marzo de 2021.

Segura, Carlos Miguel y Segura, María Marta (2017) *Historia del Municipio de La Cocha*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Sidicaro, Ricardo (2001) *La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Centro Cultural Ricardo Rojas.

Soprano, Gastón (2007) “Del Estado en singular al Estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina”. *Cuestiones de Sociología* 4: 19-48.

Steneck, Nicholas H. (1982), “The Relationship of History to Policy”. *Science, Technology, & Human Values* Vol. 7, 40:105-112.

Stevens, Mary (2010) “Public Policy and the Public Historian: The Changing Place of Historians in Public Life in France and the UK”. *The Public Historian* Vol. 32, 3:120-138.

Tío Vallejo, Gabriela (2001) *Antiguo régimen y liberalismo: Tucumán, 1770-1830*. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.

Tío Vallejo, Gabriela (2017) “Palabras preliminares para una Historia de los Municipios de Tucumán”. En Segura, Carlos Miguel y Segura, María Marta, *Historia del Municipio de La Cocha*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2010: XV - XVII.

Tío Vallejo, Gabriela (1994) *Proceso de tasación y venta de los esclavos pertenecientes a los jesuitas de San Miguel de Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero. Transcripción y nota preliminar*. San Miguel de Tucumán: Instituto de Investigaciones Históricas Ramón Leoni Pinto.

Valenti Nigrini, Giovanna y Flores Llanos, Ulises (2009) “Ciencias sociales y políticas públicas”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, Número especial 70 Aniversario 1939-2009:167-191.

Zimmermann, Eduardo A. (1995) *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.

Zuluaga Ramírez, Francisco Uriel (2006) “Unas Gotas: Reflexiones sobre la historia local”. *Historia y espacio*, 27:1-11.

Cómo citar este artículo:

Segura, Carlos Miguel (2023) “¿Se puede utilizar la historia local y municipal como herramienta en el proceso de elaboración de políticas públicas? La historia de los municipios de La Cocha y Lules en la provincia de Tucumán, Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 236-266

Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina

The influence of local productive profiles on planning and implementing urban policies in Argentina's Buenos Aires Province

Micaela Florencia Comesaña
(CONICET/GESU-CESP-FH,
UNMDP)

micela.cf95@gmail.com

Sofía Ariadna González
(CONICET/GESU-CESP-FH,
UNMDP sofimdq.19@gmail.com)

Juan José Pintos Radice
(CONICET/GESU-CESP-FH,
UNMDP)

juanpintos@live.com

Celina Brittez
(GESU-CESP-FH, UNMDP)
CeliBrittez@gmail.com

Resumen

Este artículo indaga los modos de articulación e incidencia de los perfiles productivos de doce municipios de la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires -Ayacucho, Balcarce, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, General Guido, Adolfo Gonzales Chaves, Laprida, Monte Hermoso, Rauch, Tandil y Tres Arroyos- en la configuración de problemáticas territoriales y la implementación de políticas urbanas que se alinean con la normativa provincial, aunque esta no constituya explícitamente un marco orientador o inmediato. Al adentrarnos en las particularidades de las gestiones municipales, concluimos que la producción de suelo urbano y el acceso a la vivienda sigue resultando un tópico complejo, que varía en función de los diferentes contextos y las capacidades institucionales para financiar planes y programas

Fecha de recepción:

3.8.2022

Fecha de aceptación:

16.12.2022

o acceder a financiamiento nacional o provincial. Como resultado, la elaboración de políticas públicas urbano-habitacionales de los municipios estudiados muestran importantes heterogeneidades, pero confluyen en la definición de la regulación del suelo como el principal foco de intervención.

Palabras clave: ley de Acceso Justo al Hábitat - perfil productivo municipal - déficit urbano-habitacional - políticas habitacionales - acceso al suelo urbano

Abstract

This article discusses the modes of articulation and incidence of local productive profiles in twelve municipalities of the center-south region of the province of Buenos Aires -Ayacucho, Balcarce, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, General Guido, Adolfo Gonzales Chaves, Laprida, Monte Hermoso, Rauch, Tandil and Tres Arroyos-, in the configuration of territorial problems and the implementation of urban policies that are aligned with the new normative regulation, although it does not explicitly constitute a direct normative framework. By delving into the particularities of municipal administrations, we conclude that the production of urban land and access to housing continues to be a complex topic, which varies according to the different contexts and institutional capabilities to finance plans and programs or to access national or provincial financing. As a result, the elaboration of urban-housing public policies in the municipalities studied show important heterogeneities, but they converge in the definition of land regulation as the main focus of intervention.

Keywords: Fair Access to Habitat Act - municipal productive profile - urban-housing deficit - housing policies - access to urban land

Introducción

A pesar de sus heterogeneidades tanto económicas y sociales como de segregación espacial y sustentabilidad ambiental, las ciudades latinoamericanas se caracterizan por presentar altos precios del suelo en relación a los niveles de ingresos y desarrollo de sus poblaciones. Este escenario se ve acompañado de una numerosa oferta de suelo con escasa o nula cobertura de infraestructura de servicios (Del Río y González 2019). En tal sentido, Rolnik (1999) argumenta que la normativa urbana no ha sido neutral: las regulaciones acrecentaron las restricciones estructurales para financiar el desarrollo urbano, al mismo tiempo que el sector público, debido a la escasez de recursos, se vio imposibilitado de invertir lo necesario para garantizar las condiciones urbanas mínimas a vastos sectores de la población. En este marco, el debate acerca de la regulación del mercado de suelo ha comenzado a tener centralidad en las agendas locales de discusión sobre problemáticas urbanas.

A nivel nacional, la reforma de la Constitución de 1994 incorporó una “Cláusula de Desarrollo Humano”, cuyos mandatos presuponen el dictado de una ley que contemple los presupuestos mínimos de ordenamiento territorial. Esto implica un cambio en el paradigma de intervención del Estado en los diferentes niveles y competencias en materia de regulación y ordenamiento del territorio (Arenaza y Duarte 2010). No obstante, hasta el momento no se ha sancionado ninguna ley de este tenor,¹ y es la Ley General del Ambiente N° 25675 la única normativa que permite algún tipo de regulación del ordenamiento territorial a nivel federal, que regula el uso y la ocupación del suelo, con la consecuente incorporación de la dimensión ambiental como restricción a la dinámica del mercado.

En resumen, una ley de ordenamiento territorial significaría un redireccionamiento de las competencias entre Estado y mercado, ya que permitiría establecer una agenda de planificación territorial, una reconceptualización de la noción jurídica de suelo y la dotación de instrumentos a la gestión de políticas urbanas (Arenaza y Canestraro 2017). A nivel provincial, actualmente sólo existen cuatro casos que cuentan con un marco normativo que regula el ordenamiento territorial: Mendoza (Ley 8051/09), La Rioja (Ley 10.393/21), Jujuy (Ley 6099/18) y Buenos Aires. En esta última, rige el Decreto-Ley 8912/77, que establece las condiciones para la producción de suelo urbano, mediante la exigencia de zonificación, el tamaño de los lotes, el acceso a infraestructura, entre otros. Si bien esta legislación establece importantes reglamentaciones en cuanto a sus aspectos técnicos, al no estar acompañada de políticas de promoción de créditos y aumento de los ingresos resulta, desde una perspectiva social, en un empeoramiento de las condiciones de acceso al mercado formal de tierra de sectores cuyos ingresos no les permiten afrontar los costos de esos lotes y al contrario estimulan la persistencia de loteos clandestinos e irregulares (Clichevsky 2001, 2003; Reese 2006; Canestraro 2010, 2013; Arenaza y Canestraro 2017). Por todo esto, la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat -en adelante, LAJH- en el año 2012, significó un cambio normativo

sobre la regulación de acceso al suelo en la Provincia de Buenos Aires, que expone la complejidad del déficit urbano-habitacional y de la regulación del mercado de suelo, e incorpora, para su abordaje, una perspectiva integral.

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más abarcativo que tiene como propósito analizar la implementación de la LAJH en 27 partidos de la región centro-sur de la provincia de Buenos Aires, haciendo foco en los instrumentos de regulación del mercado del suelo.² En una producción anterior realizada por este equipo (Canestraro, Arenaza, Suero y Zulaica 2021) se concluye de manera preliminar que, aunque el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), instrumento creado por dicha ley, es un avance clave en relación al tratamiento del déficit urbano-habitacional –principalmente vinculado a la integración socio-urbana de villas–, el hecho de que la información referente a la demanda urbano-habitacional solo provenga de dicho registro, puede pasar por alto otras situaciones cuali y cuantitativamente deficitarias. De esta manera, se pone en evidencia que 16 de 27 municipios estudiados no arrojan datos sobre villas y asentamientos, lo que daría cuenta que su presencia no es la principal problemática habitacional de la zona estudiada.³

El presente artículo se nutre de los datos y resultados de dicho proyecto y se propone indagar los modos de articulación e incidencia de los diferentes perfiles productivos de los municipios de la zona centro-sur de la provincia de Buenos Aires, en la configuración de problemáticas territoriales y la implementación de políticas urbanas que se alinean con los principios rectores de la LAJH, aunque esta no constituya explícitamente un marco orientador o antecedente. De esta manera, se espera identificar las acciones e intervenciones llevadas a cabo por los municipios en materia de políticas urbano-habitacionales, así como los instrumentos que existen en relación con las políticas de suelo, hábitat y vivienda, prestando atención a las particularidades socio-demográficas, territoriales y productivas. Se procura, además, reflexionar sobre la incidencia que el crecimiento/decrecimiento poblacional y la existencia o no de asentamientos precarios tienen sobre las políticas habitacionales.

Para llevar a cabo este trabajo, utilizamos el corpus de datos construido a partir de la información recolectada, por un lado, por medio de fuentes primarias proveniente de las entrevistas semiestructuradas realizadas entre abril 2020 y julio 2021 a funcionarios de los partidos analizados, principalmente de las áreas vinculadas a la planificación, que son quienes tendrían la responsabilidad de aplicar los instrumentos de gestión del territorio, como las secretarías de Obras y Servicios Públicos, de Infraestructura o Planeamiento, según corresponda; y por otro, a través de fuentes secundarias recopiladas mediante el relevamiento de material periodístico digitalizado, las páginas web oficiales de cada municipio –principalmente los digestos municipales–, el censo nacional de población 2010 y el RPPVAP. Teniendo en cuenta el propósito señalado, esta información permite establecer un análisis

cualitativo comparado, a fin de hacer discernibles las diferencias y similitudes entre los municipios a la hora de pensar el manejo de suelo en relación a sus perfiles productivos.

Políticas habitacionales e instrumentos de gestión del suelo a nivel provincial

El decreto-ley 8912 sancionado en 1977 prohíbe la subdivisión y venta de lotes que no cuentan con infraestructura. Dicha norma regula, no sólo el ordenamiento del territorio de la Provincia, sino también, y especialmente, la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y subdivisión de la tierra. De acuerdo con Del Río y González (2019), dicho decreto implicó un aumento de los estándares urbanísticos, a la vez que supuso una redefinición de la estructura de costos para los urbanizadores. Como consecuencia, esto produjo una reorientación del mercado de tierras hacia sectores de mayor poder adquisitivo. Al mismo tiempo, desaceleró la subdivisión del suelo, debido a lo que los autores entienden como una toma de posición del Estado frente a la dinámica del mercado, en el que la ley consigna que los urbanizadores no sólo internalicen los costos de dichos procesos, sino que también, se apropien de los beneficios.

La sanción de la LAJH en 2012 significó un cambio normativo en la regulación del acceso al suelo en la Provincia de Buenos Aires; puso de manifiesto la complejidad del déficit urbano-habitacional, dado que lo aborda desde una perspectiva integral, centrada en cuatro principios: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios (CDH 2012; Canestraro 2013; Scatolini 2014; Arenaza y Canestraro 2017). Pese al cambio sustantivo que supone como instrumento jurídico, brindando herramientas para el tratamiento de la problemática urbana y para la generación de políticas públicas, su implementación en los municipios bonaerenses ha sido poco significativa hasta el momento (Bustos 2016; Canestraro, Arenaza, Suero y Zulaica 2021). En lo que podríamos denominar como un redireccionamiento normativo, dicha Ley se estructura en varios principios rectores que ponen de manifiesto un conjunto de problemáticas subyacentes a los sectores de menores ingresos, y sobre los que el Estado hasta el momento no había intervenido, salvo con algunos programas específicos en relación al acceso legal al suelo -como el Pro-Tierra o el Plan Familia Propietaria-, aunque con escaso impacto.⁴

La ley establece una serie de instrumentos de actuación a fin de hacerla efectiva, entre los que se destacan aquellos orientados a resolver el déficit urbano-habitacional. A su vez, otros buscan intervenir en los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, como contrapartida de los procesos de concentración del suelo y especulación inmobiliaria. Asimismo, se incorporan instrumentos que buscan restringir las prácticas especulativas de la propiedad privada, como la declaración de parcelamiento y/o edificación obligatoria que afecta a los inmuebles baldíos, con construcciones derruidas o paralizadas, permitiendo la aplicación de

un tributo especial progresivo ante el incumplimiento de esta obligación. Sumado a ello, la ley reconoce la participación de los estados municipales en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, a través de la recuperación de plusvalías urbanas (Smolka y Furtado 2001). Finalmente, establece Zonas de Promoción Social, las que dotan a los municipios de la capacidad de definir planes y normas específicas, ya sea para la regulación dominial, o para la urbanización de predios vacantes, que permiten hacer frente a la insuficiente oferta de tierra adecuada para la construcción de viviendas en los sectores de menores recursos (CDH 2012; Scatolini 2014; CELS 2015)

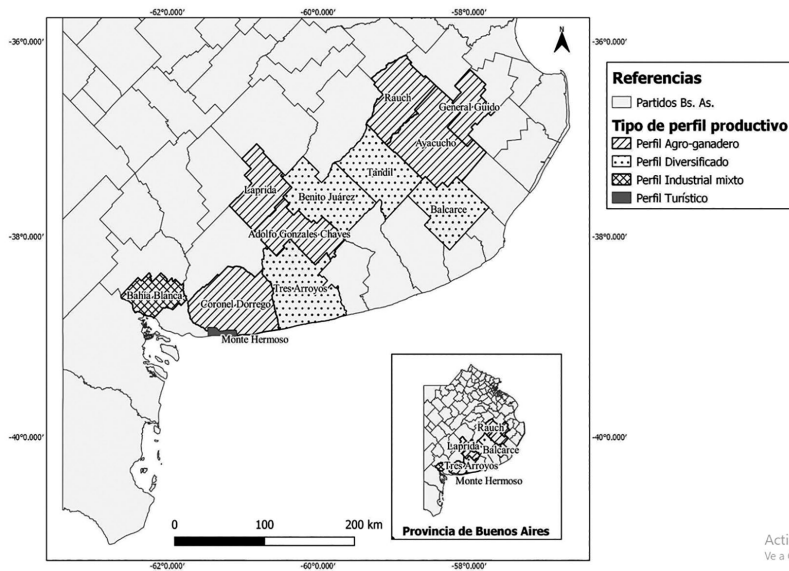
Siguiendo a Bustos (2016), hasta el año 2016, solo un reducido porcentaje de los 135 partidos que componen la provincia han sancionado algún tipo de ordenanza que permita la aplicación de los instrumentos que promueve la ley. Esto se advierte en la escasa participación de los municipios en el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (CPVyH), limitándose a seis municipios del interior y cuatro del conurbano (Canestraro, Comesaña y Gonzalez 2021).⁵ Por otra parte, un informe publicado por la organización Madre Tierra, revela que de los 82 municipios en los que según el RPPVAP existen villas y/o asentamientos, 32 adhirieron a la ley, 20 crearon un Consejo local de hábitat u otra forma de participación y solo 4 crearon una Cuenta Especial para la mejora del hábitat que estipula la reglamentación de la ley.⁶ Cabe aclarar que esto no implica la inexistencia de legislaciones municipales vinculadas al ordenamiento territorial, sino que, en algunos casos, o son previas a la sanción de la LAJH, o no se encuadran en ella ni la mencionan como antecedente.

El centro-sur de la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires, ubicada al este del país, es una de las veintitrés que integran la República Argentina. Se compone de 135 municipios –también denominados *partidos*– y se caracteriza por presentar grandes contrastes territoriales. Posee una extensión de 307 571 km² en el que predomina la llanura pampeana, interrumpida por dos pequeños sistemas serranos –el de Tandilia y el de Ventania–. Cuenta con 1.220 km de costas sobre su frontera oriental y una importante presencia de lagunas y ríos. Según el Censo 2010, es la provincia argentina más densamente poblada. Sin embargo, al observar su distribución poblacional, los grados de concentración varían significativamente en sus diferentes regiones. Este hecho se manifiesta con mayor evidencia en el área que rodea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominada como Gran Buenos Aires, integrada por 24 municipios densamente poblados y altamente urbanizados, en la que habita el 70% de la población provincial en lo que comprende el 3% del territorio bonaerense. Como contrapartida, los 111 municipios restantes, dentro de los cuales se encuentra nuestra área de estudio, presentan una densidad poblacional menor y detentan una gran diversidad de situaciones con respecto a su evolución demográfica, acceso a infraestructura, usos del suelo, etc. (Tomás 2015).

Aquí se trabajó con doce municipios: Ayacucho, Balcarce, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, General Guido, Adolfo Gonzales Chaves, Laprida, Monte Hermoso, Rauch, Tandil y Tres Arroyos. A fin de indagar sobre la relación entre los perfiles productivos, los usos del suelo y las problemáticas emergentes, los municipios se agruparon en cuatro categorías: perfil agro-ganadero, perfil industrial mixto, perfil diversificado y perfil turístico. En función de ello, la categorización construida parte de una conceptualización cualitativa de los perfiles productivos, sustentada en la información recabada durante todo el proceso de recolección de datos. Dichas categorías toman como eje el modo en que las diferentes actividades intervienen y reconfiguran la organización socio-económica del partido e inciden, en cierta medida, en la definición de lineamientos en torno de la cuestión urbana-habitacional. En este sentido, si bien puede suceder que determinado tipo de actividades tenga un peso mayor en la composición del PBI de un partido, no influye necesariamente de manera principal al momento de orientar la política de planeamiento urbano-habitacional.

Mapa. Región centro-sur de la Provincia de Buenos Aires: localización del área de estudio



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, los municipios de Ayacucho, General Guido, y Rauch, ubicados en el centro-este de la provincia, Benito Juárez, Coronel Dorrego y Laprida, en el sudoeste, y Gonzales Chaves en el sector suroriental de la Pampa Surera, se caracterizan por

poseer un perfil productivo principalmente agro-ganadero, en proporciones variables de producción agrícola y ganadera. Estos partidos pueden definirse, según su densidad poblacional, como pueblos grandes –entre 2.000 y 19.999 habitantes–. Generalmente, se componen de una localidad “cabecera” que aglutina la mayor parte de la población, parajes o pueblos pequeños con escasos habitantes y numerosas hectáreas dedicadas a cultivos o cría de ganado. Con respecto al déficit habitacional, el RPPVAP reconoce solo dos asentamientos precarios en Coronel Dorrego, siendo el único partido con barrios populares registrados.

Otra de las categorías corresponde al perfil productivo mixto, que comprende solo al municipio de Bahía Blanca. Este cuenta con un importante puerto que, por su localización estratégica y por poseer 45 pies de profundidad –gracias a las obras de dragado del canal principal–, se constituye como la principal estación marítima de aguas profundas del país, ya que posibilita un fluido intercambio comercial con el resto del mundo. El puerto es la salida natural de la producción de cereales y oleaginosos de una vasta zona de influencia. Dentro de la zona portuaria se localizan empresas especializadas de gases, combustibles y subproductos químicos, como así también en la carga y/o descarga de cereales, oleaginosos y subproductos. Por su magnitud poblacional,⁷ el municipio se ubica como el decimoséptimo centro más poblado del país, y como una de las aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs) menor. De los municipios aquí seleccionados, este es el que posee mayor cantidad de villas y asentamientos registrados, que suman un total de 32 según el RPPVAP. La población rural ha ido disminuyendo como resultado de la migración hacia la ciudad cabecera.

Balcarce, Tres Arroyos y Tandil se corresponden con el perfil productivo que definiremos como diversificado. En esta categoría incluimos aquellos municipios que, si bien tienen gran incidencia del sector agroganadero en el PBI, también lo tienen en otras actividades, como la industria, los servicios o el turismo. En Balcarce, por ejemplo, se produjo en los últimos años, un marcado desarrollo industrial con el fin de aumentar el valor agregado a los productos primarios, por lo que, en la actualidad, una de las empresas más importantes es McCain, y la papa su producto principal. El partido de Tres Arroyos presenta rasgos similares, su base productiva está ligada a la actividad agroganadera, acompañada del sector industrial. Por su parte, Tandil posee una de las economías más diversificadas, que alcanzan el agro, el comercio, la industria, el turismo y el mercado inmobiliario, entre los sectores más importantes. Estos partidos cuentan con mayores densidades poblacionales que los municipios con perfil productivo agro-ganadero, distinguiendo ciudades pequeñas, como Balcarce, –de entre 20.000 y 49.999 habitantes– y ATIs menores, como Tandil y Tres Arroyos⁸ –de entre 50.000 a 399.999 habitantes–. Es menester señalar que en Tandil y Balcarce se registran asentamientos precarios, la mayoría originados entre los años 2000 y 2010. En Tandil, son 1283 las viviendas registradas en el RPPVAP.

Por último, el partido de Monte Hermoso se caracteriza por un perfil productivo netamente turístico (Zulaica, Vazquez y Tomadoni 2018). Está situado al sur, sobre la costa atlántica de la provincia, cuenta con la ciudad cabecera, que lleva el mismo nombre que el municipio, y una localidad menor llamada Sauce Grande. Destaca por poseer una densidad poblacional baja, siendo un pueblo grande,⁹ y por exhibir una alta concentración de plazas hoteleras en relación a la cantidad de habitantes. En una entrevista realizada al Secretario de Obras y Servicios Públicos, este menciona que aproximadamente el 95% de las viviendas corresponde con segundas residencias, destinadas al turismo. También afirma que se registra un auge de la construcción de viviendas en la localidad de Monte Hermoso, en parte provocado por el aumento de precios de la tierra en dicha ciudad. Otro elemento a mencionar, es la cercanía con la ciudad de Bahía Blanca, ubicada a 100 km de distancia, lo que genera un constante flujo entre habitantes de ambas localidades. Un ejemplo de ello es la migración de personas que, al alcanzar la edad jubilatoria, deciden radicarse en Monte Hermoso, a lo que debe agregarse que 80% del padrón catastral corresponde a “segundas viviendas” de habitantes de Bahía Blanca. Además, vale mencionar que en el partido hay una urbanización cerrada y un asentamiento precario que está registrado en RPPVAP.

La implementación de políticas habitacionales y sus desafíos a nivel local

A continuación nos centraremos en las problemáticas territoriales y las políticas urbano-habitacionales implementadas en los partidos, distribuidos según los diferentes tipos de perfil productivo.

A) Municipios con perfil agro-ganadero

Esta categoría contempla los municipios donde las principales actividades productivas son la agricultura y la ganadería. En virtud de ello, se caracterizan por poseer grandes extensiones de suelo para uso productivo, acompañado de pequeños parajes de escasos habitantes dedicados al trabajo agropecuario. Esta gran trama rural se ve interrumpida por reducidas “ciudades cabeceras” en la que se encuentra la mayor parte de la población. El tamaño de las áreas urbanas, que en algunos casos constituyen dameros de 12x12 manzanas, les permite tener una cobertura casi total –que suele alcanzar el 90/95%– de infraestructura de servicios de agua y cloacas. Estos atributos conllevan a problemáticas territoriales propias, sobre las que los distintos municipios han desplegado una serie de instrumentos para su tratamiento.

Para el caso de Laprida podemos mencionar que, de acuerdo al Secretario de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos del municipio, el acceso a la vivienda es la problemática urbana de mayor envergadura, manteniendo desde el año 2007 una demanda constante, de entre 400 y 500 viviendas. A esta situación, se le suma gran cantidad de viviendas y terrenos ociosos

o en situación de abandono dispersos por toda el área urbana. Como respuesta, el Estado Municipal lleva adelante planes y programas de vivienda social –realizados con financiamiento provincial y nacional sobre tierras municipales–, y herramientas para prescribir terrenos con herencias complejas en favor del mismo.¹⁰ En esta línea, se creó en 2019 el Instituto Municipal de la Vivienda (Ord. 2365/19), con el fin de generar un área transversal dentro del organigrama municipal que permitiera agotar todas las instancias para conseguir algún tipo de financiamiento para la construcción de viviendas. Y, posteriormente, adhiere a la LAJH (Ord. 2469/20), desde la cual se crea una cuenta para financiamiento del hábitat (Ord. 2490/21), el Consejo Local de Hábitat (Ord. 2492/21) y comienza a implementarse un programa de movilidad de suelo urbano e inactivo y desarrollo urbanístico (Ord. 2491/21).

Asimismo, los funcionarios de los municipios de Adolfo Gonzales Chaves, Coronel Dorrego y Rauch identifican dos problemáticas urbanas centrales, estrechamente vinculadas: por un lado, el déficit de suelo y viviendas y, por otro, un crecimiento desordenado de las ciudades cabecera por fuera de los límites del área urbana. Ante esta situación, estos municipios han hecho esfuerzos para desarrollar e implementar instrumentos de intervención sobre el territorio.

Tanto Adolfo Gonzales Chaves como Coronel Dorrego adhieren a la LAJH –ord. 3293/20 y ord. 3611/16, respectivamente–, aunque hasta el momento ninguno ha conformado el Consejo Local ni han aplicado sus instrumentos. En una entrevista realizada al Director de Obras Públicas de Coronel Dorrego, el funcionario menciona que el último programa de entrega de viviendas, de magnitud significativas que superó las cien construcciones, está registrado en el año 2007. En 2010 el municipio adhirió a un decreto de la Provincia para la escrituración de las viviendas de complejos habitacionales financiados por el Estado con el que se logró escriturar alrededor del 80 % de las viviendas solicitadas.¹¹ En este sentido, el Director afirma que desde el comienzo de su gestión –diciembre de 2019– ha intentado generar y mantener nuevos proyectos relacionados con la gestión del hábitat,¹² pero no ha sido posible hacer efectivos muchos de ellos debido al contexto de pandemia por el virus COVID-19 –acontecida a principios del año 2020– y de recorte presupuestario. Al mismo tiempo, el ex-director de obras de Adolfo Gonzales Chaves hace una lectura similar:

[En] todo municipio de 10 mil habitantes, si no tenés financiamiento de provincia o de Nación, solamente te quedás en una gestión de buenas intenciones, los presupuestos municipales son extremadamente justos, para lo que es el financiamiento de la Ley de Hábitat.

El partido de Rauch tiene conformado un banco de tierras (Ord. 953/14) y regula la participación en la renta diferencial urbana (Ord. 955/15). Según la Directora de Planeamiento y Obras,¹³ las normativas respectivas surgen de la necesidad del Municipio

de conocer la cantidad de tierras disponibles y tener algún instrumento para poder acceder a ella, a causa del déficit de tierras que existe hace años y que ha llevado a un exponencial encarecimiento del suelo. Si bien el Municipio no cuenta con una ordenanza de adhesión a la LAJH, ni tampoco de creación del Consejo Local, en el año 2020 el Concejo Deliberante aprobó un nuevo Código de Ordenamiento Urbano (COU),¹⁴ que retoma explícitamente los instrumentos de gestión urbana que impulsa la LAJH. Entre ellos, algunos mecanismos de movilización del suelo urbano, la creación de un Registro Municipal de Demanda Habitacional, la generación de Zonas de Promoción Del Hábitat Social; la aplicación de instrumentos de información, participación y articulación con la comunidad, y la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística. Este COU hace manifiesta la problemática sobre los usos del suelo en la ciudad de Rauch¹⁵: ante la falta de tierra y vivienda disponible en el área urbana, tanto el sector privado como público comenzó a construir en el área complementaria, lo que ocasionó, en palabras de la funcionaria, un crecimiento “desordenado” por fuera del ejido urbano, en donde conviven usos intensivos y residenciales del suelo. El COU contempla dicho crecimiento y busca re-zonificar algunas áreas, que pasarán de complementarias a urbanas, para regular los problemas que las dinámicas de los diferentes usos de suelo pueden tener sobre la población:

Lo que hace el Código de Ordenamiento Urbano es, de alguna manera, reconocer a todas esas áreas extraurbanas que se fueron desarrollando y determinar algunas otras zonas de ampliación del área urbana [...], pero no en un lugar en donde haya establecimientos como pueden ser corrales de hacienda, silos, galpones. En Rauch, [...] tenemos un lugar en donde entran muchas cabezas de ganado, y ha quedado muy cerca de la planta urbana. Le estamos dando tratamiento junto con la gente de la Sociedad Rural, para poder establecer, organizar y re-ubicar los silos y los corrales de hacienda, que quedarían como usos no conformes en el nuevo COU, por lo que deberán tener un tiempo para trasladarse.

No obstante, hasta el momento el COU se encuentra a la espera de ser convalidado por la provincia debido a que necesita para su aprobación el traslado de un predio de la Sociedad Rural, en el que se subastan cabezas de ganado, que se hallaría dentro de la nueva delimitación del área urbana. Este posible traslado generó tensiones no solo con los productores sino también con la población que aún quedan por resolverse y que serán ahondadas en una etapa siguiente del trabajo de campo.

Algo semejante ocurre en el partido de Benito Juárez, donde la gestión municipal viene trabajando desde 2014 en un Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUyT), y

lo hizo de manera participativa incluyendo productores, trabajadores y a la comunidad. Este fue aprobado en 2021 por el Concejo Deliberante –no sin conflictos–, y regula principalmente la aplicación y el almacenamiento de agroquímicos, otro de los problemas que trae aparejado ese “crecimiento desordenado”, con consecuencias sumamente perjudiciales para los asentamientos cercanos a los campos. En palabras de la Directora de Planeamiento Urbano,¹⁶ este POUyT establece:

zonas de exclusión, otras zonas de amortiguamiento, una ventana de aplicación, [...] Que si hay tanto viento y tanta presión y tal, podés fumigar, si no, no puedes. Esa ventana hace que se quede el producto en el campo, que sea rentable, que no fumigue al de al lado. Pero además crea un observatorio esa ordenanza, donde se sientan todos los que se sentaron en el proceso
(de elaboración del POUyT)

Aunque este POUyT fue aprobado, su implementación no ha estado libre de conflictos, debido principalmente a las reticencias de los productores de adaptarse a nuevas normas de aplicación de pesticidas.

De acuerdo a la Directora de Obras Públicas de General Guido,¹⁷ las políticas llevadas a cabo por dicha dirección se enfocan en tres ejes centrales: promoción de construcción de viviendas, infraestructura de servicios y mantenimiento de caminos rurales. Respecto de este último eje la funcionaria mencionó que, debido a la gran cantidad de kilómetros de caminos que se encuentran en el partido, este rubro absorbe una parte importante del presupuesto municipal: “si bien las localidades son chicas y pocos habitantes, la superficie es grande”. La política de vivienda se enfoca en la adquisición de tierras a bajo costos o que experimentan problemas legales, con la finalidad de acceder a planes provinciales de construcción de viviendas. A pesar de ello, el municipio no cuenta con banco de tierras; tampoco se ha concretado la conformación de un Consejo Local a pesar de la adhesión a la ley. No existen en el municipio asentamientos informales, no se cuenta con una sistematización respecto a la demanda habitacional o a las viviendas vinculadas a los planes u operatorias. En este sentido, la directora entrevistada identifica la falta de información sistematizada, al igual que el hecho de ser solo dos personas trabajando en el área, como un problema a la hora de planificar políticas enfocadas a resolver el déficit habitacional.

El municipio de Benito Juárez tampoco cuenta con un registro de demanda habitacional. Si bien existe una mesa observatorio y comisiones vecinales en torno a este tipo de demandas, no se ha logrado aprobar por ordenanza la constitución de un Consejo Local que registre las necesidades de la población en materia habitacional. Señala la directora anteriormente citada que esto ha llevado al municipio a ceder sin cargo tierras fiscales

sin un registro o criterio de selección, a algunas familias vulnerables que lo solicitaban. Sin embargo, para muchas de estas familias la adquisición del lote no significó una solución real, debido a su imposibilidad para afrontar los costos que conlleva la construcción de una vivienda. En otros casos, la posesión de dichos terrenos en compañía de la implementación de ciertos programas provinciales o nacionales destinados a la construcción, como el Plan Federal de Construcción de Vivienda¹⁸ -del que surgieron 280 viviendas-, los créditos “Casa Propia”¹⁹, y el Pro.Cre.Ar.²⁰ -que viabilizó la creación de 120 viviendas-, permitieron a los beneficiarios mejorar su situación habitacional. Esto lleva a la funcionaria a remarcar la importancia del financiamiento del Estado provincial y nacional en la búsqueda de soluciones que generen un impacto significativo en las condiciones habitacionales de la población.

En contraste, el Secretario de Obras y Servicios Públicos²¹ del partido de Ayacucho subraya que el municipio cuenta un Registro Único de Demanda de Vivienda y Tierras que se encarga, entre otras cosas, de los programas de vivienda social, de la regulación y el acceso a la tierra y de la ejecución de planes de vivienda y lotes con servicios. También posee instrumentos de gestión del suelo que van en sintonía con la LAJH -a la que no se encuentran adheridos-, porque son anteriores a ella, como el derecho a la participación en la renta diferencial urbana, la captación de plusvalía urbana y la creación de un banco de tierras, los cuales pretenden ser ampliados con el diseño -realizado en conjunto con la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la provincia- del proyecto del nuevo código de planeamiento urbano actualmente en tratamiento.²² Vale aclarar que, aun cuando se aprobaron las ordenanzas necesarias para aplicación de estos instrumentos, el funcionario afirma que no ha podido generar suelo urbano a partir de tierras privadas, por lo que el municipio continúa careciendo de suelo disponible.

En general, podemos observar que los municipios con perfil agro-ganadero se caracterizan por tener mayores extensiones de suelo ocupadas en usos intensivos de producción, de modo que son menores las destinadas a uso urbano. Dadas estas circunstancias, la escasa cantidad de tierras y viviendas disponibles, sumado al aumento de la demanda que implica el crecimiento poblacional, conlleva a un incremento en los precios de los lotes y alquileres. En este sentido, los/as funcionarios/as entrevistados/as identifican como la principal problemática urbano-habitacional el déficit en el acceso a la tierra y a la vivienda, sobre el cual poco pueden hacer sin el financiamiento de Nación o Provincia, que aparece como central para la búsqueda de soluciones. Este panorama lleva a que se generen -tanto desde el Estado municipal como desde los agentes privados- nuevas estrategias de construcción de viviendas, que derivan en un crecimiento “desordenado” que sobrepasa los límites del ejido urbano, y en la emergencia de nuevas complejidades vinculadas a la convivencia, a veces no pacífica, de diferentes usos de suelo -es decir, productivo y residencial-. Siendo así, los municipios aprobaron instrumentos que responden a las necesidades particulares, como es la regulación del uso de agroquímicos, la obtención de tierras fiscales y la promoción de la construcción de viviendas. Podemos afir-

mar, en relación a la bibliografía, que la expansión dada de manera dispersa es una problemática general de las ciudades pequeñas e intermedias (CIPPEC 2018; Cravino y Segura 2020), donde la ampliación de la mancha urbana hace entrar en conflicto esos distintos destinos del suelo. En este marco, es evidente que las tensiones resultantes entre el uso suelo con fines productivos y la extensión de la mancha urbana con fines residenciales es una cuestión política nodal a resolver. Si bien este aspecto supera los objetivos de este artículo, queda abierto para futuras reflexiones y variables sobre las que se está profundizando.

Acerca de la LAJH, podemos decir que si bien, exceptuando a Ayacucho, los municipios con perfil agro-ganadero se encuentran adheridos, no han implementado muchos de sus instrumentos, ya sea por falta de recursos, de conocimiento sobre la ley o de movilización de intereses políticos. Es interesante aclarar que, al tener una presencia casi nula de villas o asentamientos precarios, muchas veces no contemplan a la LAJH como una herramienta a utilizar de cara a la necesidad de suelo y viviendas. Por lo que gran parte de los programas vinculados con el manejo de suelo son anteriores a la ley o no la consideran como antecedente. Esto, en un contexto de escasa información sistematizada, debido al poco personal trabajando dentro de las secretarías y direcciones analizadas, dificulta aún más la creación de proyectos orientados a tratar las problemáticas vigentes. Asimismo, y a pesar de no contar con registros actualizados, las gestiones municipales identifican a la vivienda como la principal demanda urbano-habitacional.

B) Municipios con perfil industrial mixto

En esta categoría ubicamos al partido de Bahía Blanca, cuyo perfil productivo está ligado no solo a la actividad portuaria, sino también, a la industrial, en pequeña y gran escala, con un importante polo petroquímico, y, en mucha menor medida, a la producción agrícola-ganadera. Cuenta asimismo con un importante sector de servicios vinculado a esas actividades, así como a la salud y la educación. Siendo este, como resultado de su amplia oferta laboral y de servicios, el segundo partido costero más poblado del país –con una población de 301.531, según el Censo Nacional de 2010–; presenta una compleja configuración urbana que concentra alrededor de 15 asentamientos precarios, 10 villas de emergencia y 7 “otros”²³ barrios con situaciones particulares, según información del RPPVAPY, en contraste, reconoce 4 barrios cerrados.

Como consecuencia, se vienen aplicando diferentes políticas habitacionales en todo el partido, con financiamiento de Nación y Provincia. Desde el año 2012, se ejecuta el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, conocido como Pro.Cre.Ar, para el cual se destinó un predio donde se construyeron un total de 57 viviendas, y el Plan Reconstruir, que con inversión del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, planifica la construcción de 162 viviendas en el barrio Luz y Fuerza. Por otro lado, y frente a la necesidad de suelo para construir, el gobierno

nacional puso a disposición en el año 2014, 15 hectáreas del V Cuerpo de Ejército, donde se generaron 527 lotes con servicios luego de una inversión mayor a los 2 mil millones de pesos. Con el cambio de gobierno, en diciembre de 2015, no solo se produjo un retraso de las obras que se estaban llevando adelante en el predio, sino que también se experimentaron modificaciones en el proyecto mismo, ya que se otorgaron unos 180 lotes a empresas privadas para desarrollos inmobiliarios, en vez de a familias vulnerables, debido a una supuesta inscripción menor a la esperada. Las familias beneficiadas también se vieron perjudicadas porque los créditos pasaron solo a estar destinados a la compra del terreno, y no a la construcción de viviendas. No obstante, en 2019, con otro gobierno en funciones, se frenó la privatización de los terrenos en el V Cuerpo de Ejército y se restablecieron las pautas originales acordadas con las familias involucradas.

Además, desde el año 2015, se encuentra adherido a la Ley 14.449 (Ord.18675/16), y lleva adelante distintos avances en materia urbana. Un año después de la adhesión a la misma, se crea el Consejo Local, integrado por diversos representantes del poder ejecutivo, del Concejo Deliberante, de organizaciones sociales, del Colegio de Arquitectos, Ingenieros, Técnicos y Agrimensores, y de la Universidad del Sur y la Tecnológica, que si bien, en primera instancia, venía trabajando de manera más informativa durante las reuniones mensuales, su propuesta consiste en conformar comisiones para lograr integrar a aquellos actores involucrados en problemáticas que resultan difíciles de poder visibilizar de otro modo.²⁴ En el marco de los instrumentos ofrecidos por la LAJH, el partido adhirió al Programa de Integración socio-urbana, al Programa de zonas espaciales y reservas de tierra, al Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico de la Ciudad de Bahía Blanca, al Programa de Consorcios Urbanísticos, y al Programa de Lotes con Servicios. Conformó, además, un Banco de Tierras Municipal (Ord. 15642/20), y diseñó un Código de Planeamiento Urbano y un Plan de Reordenamiento Urbano Ambiental, los cuales están siendo reformulados mediante un proceso de judicialización.

Bahía Blanca cuenta con un Registro Único de Postulantes de Vivienda que ronda los 10 mil inscriptos; de acuerdo al Director de Planificación y Desarrollo Urbano no se encuentra actualizado dada la falta de capacidad del municipio para brindar soluciones habitacionales. Esto refleja tanto la complejidad de la realidad urbana como la magnitud de la demanda habitacional. El funcionario entrevistado señala la “dispersión” hacia la periferia como uno de los principales problema urbanos, que pone en crisis la “capacidad para llegar con servicios de todo tipo”, haciendo referencia tanto a la infraestructura de servicios urbanos, como al acceso a comercios, centros educativos y de salud. En palabras del funcionario, esta situación se ve intensificada ante la gran cantidad de suelo ocioso que aún existe en el partido:

Cuando recorres el territorio y lo mirás con el google te das cuenta que como todas las ciudades tenemos unos agujeros terribles y tenés mucho suelo detenido, algunos especulativamente y otros porque había gente que en una época ahorra en tierras, familias que tienen macizos importantes que tampoco los pueden subdividir porque no es gente millonaria. El convenio urbanístico venía un poco a suplir eso. Tenés la tierra, veamos con el Estado qué podemos hacer, moviliémoslo... [...] y desarrollar ese suelo urbano para tratar de impactar en el mercado, pero sobre todo para desarrollarlo integralmente, no nos interesa únicamente hacer lotes con servicios, nos interesa llevar ciudad también... [...] Alentar una densificación del área central estratégica, este proceso de reforma en el código un poco tiene que ver con eso. La estrategia tiene que ver con ubicar la gente cerca de los servicios y equipamientos.

De este modo, una de las principales políticas en materia urbana que se propone la actual gestión municipal para el periodo 2020-2023 es la de densificar el área urbana que ya cuenta con servicios y equipamiento, para dar un uso “estratégico” de la infraestructura ya existente.

En resumen, Bahía Blanca, aquí categorizado por su perfil productivo como industrial mixto, se caracteriza por ser uno de los municipios con mayor densidad poblacional de la región sur. Esto se puede explicar, en parte, a las posibilidades laborales y educativas que brinda su ciudad cabecera, además de contar con la presencia de la Universidad Nacional del Sur. Como contracara, existen en el municipio decenas de villas y asentamientos precarios, sobre las cuales se enfocaron las –escasas, en relación al déficit– políticas habitacionales. Como manifiesta el funcionario entrevistado, otro de los problemas urbanos está relacionado con el crecimiento de la mancha urbana, que también se generó, como en el caso de los municipios agro-ganaderos, de manera “dispersa” o “desordenada”. Incentivado por el uso de la tierra con fines especulativos y la proliferación de desarrollos inmobiliarios, este crecimiento dejó un elevado número de “suelo detenido” en la ciudad cabecera sobre el cual la actual gestión municipal busca actuar. En este sentido, la regulación de la especulación inmobiliaria y del suelo ocioso, además de la integración socio-urbana de villas y asentamientos, aparece aquí como un problema central a tratar por la política urbana.

C) Municipios con perfil diversificado

La categoría *diversificado* agrupa los partidos de Tandil, Balcarce y Tres Arroyos, los cuales poseen una importante actividad agropecuaria, y han impulsado el desarrollo, en los últimos

años, de otras actividades que cobran creciente relevancia, como la industria, el turismo y la construcción. Debido a la permanente actividad de los sectores productivos, los tres municipios reciben una importante cantidad de trabajadores durante todo el año. Otra característica es la oferta educativa, que genera una demanda estudiantil de alquileres. A esta caracterización diferencial se le suma la densidad poblacional de cada una, siendo Tandil la más poblada de las tres por una amplia diferencia –una población estimada en 116.917 habitantes según el Censo Nacional (2010)–, y la que, consecuentemente, posee mayor cantidad de asentamientos precarios –6 asentamientos y 1 barrio de similar situación, según datos del RPPVAP–, seguida por Tres Arroyos con 57.110 habitantes, luego por Balcarce, que cuenta con 44.064 habitantes y registra un total de 3 asentamientos precarios.

Sobre la problemática urbana, los funcionarios de Tandil²⁵ y Balcarce²⁶, identificaron dos cuestiones, por un lado, la falta de financiamiento y ejecución de planes de viviendas sociales, y por otro la “sobreoferta” de lotes destinados a sectores de ingresos medios-altos. Acerca de la primera, ambos secretarios afirmaron que desde 2015 no se construyen viviendas destinadas a sectores vulnerables. Sumado a ello, la incapacidad de los municipios de llevar a cabo proyectos de viviendas de bajo costo conlleva la inexistencia de un registro actualizado de la demanda habitacional, para no generar “expectativas” en la población sobre posibles soluciones. En relación a la segunda, los entrevistados señalaron que en los últimos años estos partidos han tenido un crecimiento sin planificación, generado por loteos privados destinados a sectores medios-altos ubicados en las laderas de las sierras. La presión de los desarrolladores inmobiliarios para realizar nuevas urbanizaciones por fuera del ejido urbano provoca una variedad de conflictos ambientales vinculados con el uso de los “espacios naturales” y la aplicación de agroquímicos en las cercanías de estos lotes. Como afirma el secretario de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos de Balcarce:

El tema de agroquímicos es la disposición en los galpones de estos productos, los lugares de almacenamiento y disposición, comercialización, tratamiento, la problemática de los envases; y después, el problema de los aplicadores dentro de los campos. Muchas veces vos tenés quintas o tenés urbanizaciones y al lado tenés un campo donde se están haciendo aplicaciones de fumigación

En este aspecto, es menester señalar que el secretario de Balcarce considera el caso de Tandil como un ejemplo en cuanto al desarrollo productivo y la gestión del suelo, por lo que uno de los objetivos del municipio es el de impulsar la actividad turística en ciertos sectores de la sierra con la ayuda de inversión privada y, de este modo, “poner en valor ese espacio natural”.

Solo Balcarce se encuentra adherido a la LAJH (Ord. 147/12). Este municipio, si bien no ha conformado un Consejo Local, ha generado un Banco de Tierras y ha diseña-

do un proyecto de Ordenamiento Territorial, que aún se encuentra sin aprobación. Actualmente actúa a partir del Plan Estratégico 2020,²⁷ diseñado en el año 2013, en donde una de las principales políticas sobre las que se ha trabajado es la que busca garantizar que los servicios de agua y cloacas pasen a ser operados por el Municipio. También, ha elaborado un Código de Construcción con el objetivo de establecer un control y de regular los índices de ocupación, los factores de ubicación, las alturas, y las características que deben tener las construcciones.

Balcarce se encuentra materializando otros proyectos tales como la regularización dominial de asentamientos y viviendas precarias en terrenos ocupados o que presentan situaciones de precariedad habitacional;²⁸ la construcción de 50 viviendas en una manzana y cuatro semi-manzanas; y trabajos de mejoramiento de vivienda, con recursos de la Municipalidad y del Ministerio de Desarrollo Comunitario de la Provincia. Por medio de los registros catastrales, el municipio ha intentado encontrar tierras fiscales, baldíos y lugares en situación de abandono. Algunos de los lotes de mayor valor encontrados fueron subastados con el fin de poder mejorar la infraestructura hospitalaria. Otros de esos lotes, ubicados por fuera del ejido urbano, en las cercanías de los establecimientos productivos, fueron utilizados para la ampliación del polo industrial.

Tandil y Tres Arroyos cuentan con Bancos de Tierras -Ord. 13579/13 y Ord. 6771/15 respectivamente- y Planes Estratégicos anteriores a la sanción de la ley. Tandil cuenta con un Plan de Desarrollo Territorial, publicado en el año 2005, así como con una ordenanza sobre Uso del Suelo -ambos regulados en la Ordenanza 9865/05-; Tres Arroyos aborda las problemáticas urbanas a partir del Plan Estratégico diseñado en el año 2015, del Código de Planeamiento Urbano y Regional de la Ciudad (Ord. 68811/15), del Plan Integral de Desarrollo Urbano (Ord. 6922/16) y de una ordenanza referida al Derecho de Participación en la Renta Diferencial Urbana (Art. 266 de la Ordenanza 6339/12).

Como política a destacar, el Municipio de Tres Arroyos ha llevado a cabo una importante gestión de suelo a partir de la expansión del Parque Industrial. Arenaza y Canestraro (2021) la definen como un caso virtuoso de articulación público-privado, en favor del interés público, y como una excepcionalidad entre los consorcios urbanísticos, en tanto asociaciones público-privadas, que en la provincia, la mayoría de las veces terminan atendiendo a los intereses privados. El Parque Industrial, creado en 1975, contaba para el año 2001 con 14 empresas -entre ellas la Maltería Quilmes, la cual llega a ocupar 40 hectáreas, que corresponde a la mitad de la superficie del predio- y 280 empleados. Se genera así una escasez de tierra pública disponible que lleva a la necesidad del Municipio de adquirir tierra privada contigua o cercana al Parque. Sin embargo, el elevado precio del suelo como consecuencia de la especulación inmobiliaria ejercida por sus propietarios hace difícil la posibilidad de poder comprar o adquirir tierra.

Ante esta situación, en 2009 el Estado Municipal buscó estrategias para disponer de tierras, surgiendo la alternativa de desarrollar una asociación con los propietarios de suelo privado, que beneficiara a ambos. Se aprobó así un fideicomiso para la incorporación de 40 hectáreas linderas al parque, en el que la municipalidad se comprometió, a cambio de las tierras, a adecuar normativamente el inmueble para que pudiera ser incorporado al Parque Industrial, a desarrollar la infraestructura necesaria y a comercializar las parcelas a terceros, obligando a los propietarios del inmueble a pagar los importes establecidos en el contrato del fideicomiso. Esto permitió que los compradores pudieran acceder a parcelas de tierras en el Parque Industrial con infraestructura y servicios para uso únicamente industrial. También, resulta importante destacar que se les otorgó a las empresas radicadas ciertas ventajas impositivas, en el marco de la Ley Provincial de Promoción Industrial. A su vez, al funcionar como intermediario, el municipio pudo recuperar la inversión realizada en infraestructura. De este modo, el parque se amplió de tal manera que para 2017 ya contaba con 57 empresas que empleaban, de forma directa o indirecta, a aproximadamente 3000 trabajadores.

Esta asociación público-privada, en la que conceptualmente subyace la idea del reparto equitativo de las cargas y beneficios, materializada en el fideicomiso, coloca al Estado Municipal como un actor protagónico en la gestión del desarrollo urbano local para propiciar un acuerdo beneficioso para todas las partes involucradas. Por un lado, para el Municipio, el cual no tuvo que realizar ninguna erogación y pudo llevar a cabo la ampliación del Parque Industrial, por otro, a los propietarios, que pudieron vender a un precio conveniente, y finalmente, a los compradores, que lo hicieron a un precio accesible. En este sentido, vale resaltar que el Municipio de Tres Arroyos regula el Derecho a la Participación en la Renta Diferencial Urbana antes que fuera sancionada la LAJH y, a diferencia de esta última, establece claramente quienes son los sujetos obligados a pagar el tributo: los propietarios y poseedores.

En síntesis, podemos decir que el viraje que estos municipios realizan hacia otras actividades productivas es clave para entender las problemáticas urbano-habitacionales. Las diferentes regulaciones sobre el uso del suelo impulsadas por estos partidos están más enfocadas en la “puesta en valor” del mismo, vale decir, en la gestión y regulación de su uso productivo, que en la intervención sobre la demanda habitacional, la cual carece de un diagnóstico actualizado y, por ende, de tratamiento específico. Por su parte, la falta de financiamiento de los estados provincial y nacional, agrava esta situación. En esta línea, la mencionada “puesta en valor del espacio natural” que promocionan los funcionarios de Tandil y Balcarce en las laderas de las sierras es un ejemplo de ello y ha conllevado a importantes conflictos por el uso ilegítimo de ese espacio público, apropiado privadamente, y a debates sobre las problemáticas ambientales que este podría ocasionar.

D) Municipios con perfil turístico

Dentro de esta categoría ubicamos al Partido de Monte Hermoso, por su perfil netamente

orientado al turismo. Esta característica se manifiesta, por un lado, en su padrón catastral, que da cuenta de su cualidad de ciudad de “segundas viviendas” destinadas a alquiler temporario, y en las acciones impulsadas por el municipio, enfocadas a “mantener en movimiento la ciudad” durante todo el año. De acuerdo al Secretario de Obras y Servicios Público del municipio,²⁹ se organizan anualmente más de 300 eventos destinados a la actividad turística.

En los últimos años, el partido tuvo un importante crecimiento demográfico, impulsado por el boom de la actividad turística, que provocó un aumento de los desarrollos urbanísticos, y, por ende, del precio del suelo en el frente costero:

Cambió muchísimo. Monte creció mucho, tiene un frente costero muy lindo. [...] cuando la economía va bien y que el turismo dispara a nivel internacional, los lugares interiores del país no teníamos ni aceptación turística y era muy difícil convocar. Aunque venía gente, no era el desarrollo que hoy se puede tener, ni lo turístico ni el valor tierra. Hoy un terreno frente al mar tiene valor de miles de dólares, y en la década del 90 la gente te regalaba la tierra, no quería pagar ni los impuestos. Ha sido difícil. Te quiero decir que un desarrollo inmobiliario enfrente al mar a algunos quizás no les guste, pero para nosotros es un signo de prosperidad, que se levanten edificios, casas.

De este modo, el funcionario remarca que, si bien es posible que este desarrollo inmobiliario en la costa puede no ser del gusto de toda la población, la actual gestión municipal (refiere al año 2021) lo interpreta como señal de “prosperidad”. Con respecto a las políticas urbano-habitacionales, es menester señalar que el municipio no posee un Plan Estratégico y que el Código de Ordenamiento Territorial vigente, que define un código de zonificación base, data del año 1980, cuando se independizó de los partidos de Coronel Dorrego y Coronel Rosales.³⁰ Monte Hermoso se encuentra adherido a la LAJH e implementa algunos de sus instrumentos, como los mecanismos de captación de plusvalía urbana y el Banco de Tierras. Sin embargo, no tiene conformado el Consejo Local, por lo que tampoco participa del CPVyH.

En este sentido, actualmente se están llevando a cabo dos proyectos, una urbanización longitudinal al mar, denominada “Monte hermoso del Este”, y un plan para zonificar una zona complementaria, en los que se pretende aplicar la plusvalía y obtener tierras para el Municipio. Además, se pretende generar una división por zonas, donde el sur del municipio esté enfocado al turismo y el norte a la “vida diaria”. Ambos proyectos urbanísticos están ubicados al sur, y el Municipio incorporó tierras del norte. En sintonía con la Ley, lo recaudado a partir de este instrumento se destina a un fondo que se

utiliza para intervenir en barrios que necesiten mejoras urbanas, como cordones-cuneta, veredas, pavimento, etc. Una parte de las tierras cedidas por los propietarios privados se utiliza para la creación de nuevos espacios verdes, en tanto otras se incorporan al Banco de Tierras. Otros de los instrumentos utilizados es el relevamiento de terrenos baldíos, con el fin de recuperar tierra ociosa.

En relación al tratamiento del déficit urbano-habitacional, en la actualidad se están construyendo 30 viviendas sociales a través del Plan Provincial Solidaridad,³¹ financiadas a través del Instituto Provincial de la Vivienda. La obra incluye la conexión de los servicios de agua, cloacas, gas y energía eléctrica. También se está regularizando la situación de tenencia de inmuebles en los Barrios Autogestión, Procasa y FONAVI, en los que se firmaron las escrituras de las viviendas de más de 50 familias.³² A esto se le suma la construcción de un Desarrollo Urbanístico de 70 viviendas correspondientes al programa Pro.Cre.Ar II,³³ y la habilitación, en el marco del Plan Nacional de Suelo Urbano,³⁴ del proceso licitatorio para ejecutar las obras de infraestructura de servicios de 284 lotes en el área de Sinuoso. El monto invertido por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat estará destinado al movimiento de suelo, red vial, red peatonal, red eléctrica y alumbrado y arbolado público; quedando a cargo del Municipio la inversión para dotar al sector de servicios sanitarios, con agua corriente y cloacas.³⁵

Lo reducido de su tamaño y su población hacen de Monte Hermoso un caso muy diferente de los analizados hasta el momento. Sin embargo, podemos compararlo con los municipios de perfil diversificado en relación a la importancia que tiene para la gestión municipal la valorización del suelo. Aparecen de interés central para el funcionario entrevistado los acuerdos privados para desarrollos urbanísticos. En esta línea, sería interesante ahondar en futuras producciones sobre las tensiones políticas que traen aparejadas la proliferación de emprendimientos inmobiliarios sobre la costa, y los conflictos vinculados con el uso privado del espacio público costero.

Algunas reflexiones finales

El derecho a la ciudad, definido por Lefebvre (1968) como el derecho de los habitantes urbanos a construir las ciudades a partir de la constitución de una identidad urbana y la participación política, se encuentra de nuevo en el centro del debate político para el desarrollo de agendas institucionales y políticas públicas (Molano Camargo 2016). En este marco, la Provincia de Buenos Aires sancionó en 2012 la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH), cuyo principal objetivo es la promoción del derecho a la vivienda, a un hábitat digno y sustentable mediante la producción de suelo urbano, la facilitación de la regularización urbano dominial de barrios informales, la atención integral de la demanda urbano habitacional, y la generación de nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo (Bustos 2016).

Si bien la Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que recibió mayor cantidad de fondos con relación a los planes federales de vivienda (2004–2012), la desproporción entre la oferta y la demanda de vivienda adecuada no disminuyó significativamente (Canestraro, Arenazza, Suero y Zulaica 2021). Así, la relativa recomposición del acceso a la vivienda expuso tanto la insuficiencia de las soluciones habitacionales actuales, como el hecho de que la regulación impositiva y del suelo fomentan el crecimiento de los precios de la tierra, al no castigar la especulación inmobiliaria.

Como se dijo previamente, hasta 2016 muy pocos municipios habían comenzado a aplicar la LAJH, siendo el conurbano la región más destacada. En la mayoría de los casos no se habían dictado ordenanzas relativas a la ejecución de instrumentos y mecanismos de gestión; o no se mostraba interés en recibir asistencia técnica o trabajar en articulación con la autoridad de aplicación (Bustos 2016). También se destaca que en la mayoría de los partidos se registran intervenciones previas a la Ley 14.449. En esta misma línea, entre 2013 y 2015 se avanzó en acciones orientadas a la oferta de lotes urbanizados; se confeccionó el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios y el de Organizaciones Sociales, y el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.

En una lectura general, es interesante señalar que, de los 12 municipios abordados en este análisis, sólo 7 han adherido a la LAJH. De estos, Bahía Blanca y Laprida únicamente tienen conformado el Consejo Local –cuya importancia radica en articular las demandas locales y validar las acciones para la implementación efectiva de la Ley en un marco de participación democrática– siendo solo el primero el que participa del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat. Además, en el caso de Laprida, no existen datos que garanticen el funcionamiento del consejo luego de la sanción de la ordenanza. También es interesante destacar que Bahía Blanca es el partido que posee mayor cantidad de barrios registrados en el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

En este sentido, a partir del recorrido analítico realizado en este trabajo, podemos advertir cómo la producción de suelo urbano y el acceso a la vivienda siguen resultando un tópico complejo en los municipios abordados. Aunque quizás no podemos mencionar un denominador común dada la heterogeneidad del conjunto, es allí donde radica el núcleo del análisis más relevante. Si bien existen municipios que comparten ciertas características en cuanto a la escala, perfil productivo y capacidades institucionales, las políticas de acceso a la vivienda se conciben de formas múltiples. A pesar ciertos rasgos homogéneos, la producción de políticas públicas de acceso a la vivienda no posee un carácter equivalente y, en muchos casos, dicha política está circunscripta a las formas de financiamiento por parte del Estado nacional vía intervenciones federales o, incluso, organismos multilaterales, o provincial –en su mayoría a través el Instituto Provincial de la Vivienda–, debido en gran parte a la imposibilidad de los municipios de hacer frente a los costos que implican estos procesos. Ello pone en evidencia que la coparticipación

es una variable central al momento de efectivizar estas iniciativas. A estas heterogeneidades se le suman las diferencias en las capacidades de recursos humanos que poseen los municipios analizados que también representan un aspecto importante a la hora de implementar políticas públicas.

A su vez, la política gestada, anterior o posterior a la sanción de la LAJH, tiene como característica propugnar ciertas condiciones de base, es decir, la sanción de normativas orientadas a la creación de bancos de tierras, la prescripción de terrenos en favor de los municipios, la participación municipal en la renta diferencial del suelo, y promover una serie de mecanismos que permiten que, conjuntamente con el financiamiento vía organismos nacionales, provinciales o, incluso, entidades sindicales, se efectivice la ejecución de planes de vivienda en cualquiera de sus variantes y escalas. No obstante, esta situación no debe considerarse necesariamente como una limitante, ya que, en tal sentido, la ley se posiciona como una caja de herramientas que posibilita a los municipios maniobrar entre diversas tesituras.

Del enfoque en los perfiles productivos de los municipios aquí analizados, emerge la necesidad de problematizar la forma de implementación de los mecanismos previstos en la LAJH atendiendo a los contextos y características particulares de cada uno. En su doble carácter, la ley pretende atender el déficit habitacional y la regulación del mercado del suelo. Sin embargo, en los municipios del sur de la Provincia de Buenos Aires, el último aparece como el más urgente de llevar a cabo y sobre el cual se dirigen todos los esfuerzos de las gestiones municipales para contrarrestar la especulación del suelo que, en última instancia, incide sobre el déficit habitacional.

¹ Desde 2008 existe el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), que tiene por objetivo velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Este organismo viene trabajando en la visibilización de la falta de una ley nacional de ordenamiento territorial. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/cofeplan>

² PICT-2018-04267 “Impacto de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la regulación del mercado de suelo en municipios del centro-sur de la Provincia de Buenos Aires (2012-2018)”, aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT), bajo la dirección de la Dra. María Laura Canestraro. Las denominaciones “partido” y “municipio” se utilizarán como equivalentes, la primera poniendo énfasis en la delimitación territorial y la segunda al modo de organización institucional de ese territorio.

³ En la misma línea, Canestraro, Arenaza, Suero y Zulaica 2021 concluyen, al analizar la agenda institucional del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que no se ha logrado establecer un “equilibrio” en cuanto a la representatividad de los partidos de la provincia, participación que se limita mayoritariamente al Conurbano bonaerense.

⁴ En 1988, mediante el decreto provincial 815, se crea el Programa Social y Familiar de Tierras (Pro-tierra), cuyos objetivos principales son la producción de lotes con servicios y la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente. Luego, en 1992, mediante el decreto 1792, hace lo propio el Programa Familia Propietaria, que garantiza a toda familia el acceso a un lote de tierra a título oneroso, para que construya su vivienda única y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50 mil habitantes (Canestraro; 2010).

⁵ Benito Juárez, Brandsen, Guaminí, Roque Pérez, Bahía Blanca y Pehuajó; y Moreno, La Matanza, Florencio Varela y Malvinas Argentinas, respectivamente.

⁶ Informe de resultados de la aplicación de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. Período 2014-2019. Disponible en:

<https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley-14449-periodo-2014-2019/>

⁷ Según las proyecciones del INDEC para 2022, la población estimada para este aglomerado urbano sería de 311.175 habitantes. Disponible en <https://gobiernoabierto.bahia.gob.ar/genero/poblacionestimada>

⁸ Según proyecciones de INDEC, para el año 2022, la ciudad de Tandil cuenta con 141.996 habitantes, mientras que en la ciudad de Tres Arroyos la población estimada sería de 57.689 habitantes. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/proy_1025_depto_buenos_aires.xls

⁹ Con aproximadamente 7.546 habitantes en el año 2022, según proyecciones del INDEC. Disponible en http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio__2010-2025.pdf

¹⁰ Entrevista realizada el 7/10/2020.

¹¹ Entrevista realizada el 21/8/2020.

¹² Según afirman fuentes periodísticas, recientemente se aprobó un convenio con la Universidad Nacional de la Plata para la realización de un Código de Planeamiento Urbano y Territorial. Disponible en <https://ladorego.com.ar/se-avanza-hacia-el-plan-de-ordenamiento-territorial-del-distrito/> Consultado el 15/07/2022.

¹³ Entrevista realizada el 30/4/2021.

¹⁴ Disponible en http://www.rauch.mun.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/COUR_FINAL_RAUCH.pdf

¹⁵ La delimitación de la actual área urbana (12x12 cuadras) de la ciudad proviene de un código de zonificación aprobado en 1979.

¹⁶ Entrevista realizada a la Secretaría de Planeamiento Urbano del Municipio de Benito Juárez, 25/04/2021.

¹⁷ Entrevista realizada el 24/09/2020.

¹⁸ Es una política instrumentada a partir del año 2003, destinada a la construcción y refacción de viviendas particulares, edificios y locales, en concordancia con provincias y municipios (Cuenya 2015). Supuso un viraje hacia la centralización de políticas habitacionales, en este caso, subsidiando la oferta de la producción empresarial concebida como dinamizadora de la economía (Rodríguez 2006). A su vez, cuenta con diversos subprogramas como la línea de ampliación, la línea de refacción, lotes de servicios, mejoramientos, línea construcción entre otros.

¹⁹ Constituye una política de alcance federal que busca reducir el déficit habitacional, garantizar el derecho a la vivienda y promover su acceso igualitario. A través de diversas líneas que abarcan la construcción de viviendas nuevas; refacciones o ampliaciones para el mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda e infraestructura básica; la provisión de equipamiento comunitario y el otorgamiento de créditos para el acceso a un lote con servicios y/o para construir, el Programa Federal Casa Propia tiene por objetivo generar 264 mil soluciones habitacionales en todo el territorio nacional durante el trienio 2021/2023. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/casapropia>

²⁰ Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, el Pro.Cre.Ar tiene como objetivo “*facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social*”, mediante diversas líneas de crédito hipotecario. Originariamente se proyectó la gestión de 400 mil créditos destinados a la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos, a lo largo de todo el territorio nacional. Luego, se sumaron otras dos modalidades: la compra de viviendas a estrenar y la compra de terreno y construcción (Canestraro 2016). En síntesis, constituye una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal, con una perspectiva integral que busca mejorar las condiciones de acceso al hábitat. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear>

²¹ Entrevista realizada el 20/05/21.

²² Disponible en <https://www.ayacucho.gob.ar/proyecto-codigo-planeamiento-urbano>. Consultado el 18/07/2022.

²³ En la página del RPPVAP se señala que esta tercera categoría “Otro” obedece a la complejidad de la realidad urbana-habitacional y fue introducida con el objeto de incluir barrios con situaciones particulares que configuran parte de la misma problemática. Recuperado de: <http://181.171.117.68/registro/publico/>

²⁴ Entrevista realizada al Director de Planificación y Desarrollo Urbano del Municipio de Bahía Blanca, 22/12/2020.

²⁵ Entrevista realizada al ex secretario de Planeamiento y Obras del Municipio de Tandil, 25/03/2021.

²⁶ Entrevista realizada al Secretario de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos del Municipio de Balcarce, 31/05/2021.

²⁷ Plan estratégico Balcarce 2020: ciudad inclusiva, región integrada; compilado por Guillermo Tella. - 1a ed. - Martínez: Ediciones Azzuras, 2013. Disponible en <https://www.guillermotella.com/wp-content/uploads/Plan-Estrategico-Balcarce-2020.pdf> Consultado el 18/07/2022.

²⁸ Durante el gobierno anterior, finalizado en el año 2015, ya se había avanzado en la integración urbana de los asentamientos que se encuentran detrás de las vías de los pueblos. Se realizaron en ese entonces obras como: apertura de calles, llegada del recorrido del transporte urbano, servicios de cloacas, agua y alumbrado público.

²⁹ Entrevista realizada el 21/06/2021.

³⁰ Disponible en https://montehermoso.gov.ar/sitio/wp-content/uploads/codigo_1.pdf Consultado el 18/07/2022.

³¹ Plan Bonaerense II Solidaridad: avanza la ejecución de las 30 viviendas sociales. (18 de octubre de 2021). Consultado el 15/06/2022.

<https://montehermoso.gov.ar/sitio/plan-bonaerense-ii-solidaridad-avanza-la-ejecucion-de-las-30-viviendas-sociales/>

³² “Cincuenta familias de los B° Procesa y Autogestión firmaron sus títulos de propiedad”. (11 de agosto de 2021). Consultado el 15/06/2022.

<https://montehermoso.gov.ar/sitio/cincuenta-familias-de-los-b-procesa-y-autogestion-firmaron-sus-titulos-de-propiedad/>

³³ “Se vienen 70 nuevas viviendas para reducir el déficit habitacional”. (4 de marzo de 2022). Consultado el 15/06/2022. <https://montehermoso.gov.ar/sitio/se-vienen-70-nuevas-viviendas-para-reducir-el-deficit-habitacional/>

³⁴ Aprobado en el año 2020 por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion_del_pnasu.pdf

³⁵ Plan Nacional de Suelo Urbano. (27 de octubre de 2021). Consultado el 15/06/2022. <https://montehermoso.gov.ar/sitio/plan-nacional-de-suelo-urbano/>

Referencias bibliográficas

Arenaza S. y Duarte J.I. (2010) “¿Por qué es importante para Argentina contar con una ley de ordenamiento territorial nacional?” *Revista Café de las Ciudades* 96. Recuperado de: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/por-que-es-importante-para-argentina-contar-con-una-ley-de-ordenamiento-territorial-nacional/>

Arenaza, M. S. y Canestraro, M. L. (2021) “El rol de la gestión municipal en el desarrollo urbano local: el caso del Parque Industrial de Tres Arroyos”. En Congreso Nacional de Políticas e Instrumentos para la gestión local del suelo. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Arenaza, M. S. y Canestraro, M. L. (2017) “La regulación del suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015)”. *Hábitat y Sociedad* 10:289-302.

Bustos, W. (2016) *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Informe del *Observatorio del Conurbano Bonaerense*; mimeo.

Canestraro, M. L. (2013) “¿Ilegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el suelo”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número especial: América Latina, Universidad Complutense de Madrid, pp. 249-270.

Canestraro, M. L. (2010) *Entre el hecho y el derecho... De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009)*. Tesis para obtener el título de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <https://docplayer.es/120988005-Tesis-del-doctorado-de-la-universidad-de-buenos-aires-en-ciencias-sociales.html>

Canestraro, M. L. (2016) “Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano: Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)” *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, vol. 20, 57-74. ISSN 1853-4392.

Canestraro, M. L., Arenaza, S., Suero, P., Zulaica, M. L. (2021) “Reflexiones acerca del déficit urbano -habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat”. *Quid 16*. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Número Especial sobre el IIº Coloquio Internacional Conflictos Urbanos de la Red Iberoamericana de Investigación en Políticas, Conflictos y Movimientos Urbanos, págs. 27 – 50.

Canestraro M. L., Comesaña, M., Gonzalez, S. (2021) *El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat desde adentro: la construcción de su agenda institucional (2015-2020)* en V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe “Escenario regional de ofensiva capitalista y rebeliones populares”, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

CDH, Centro de Derechos Humanos “Eduardo Luis Duhalde” (2012) Dictamen sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Elaboradora por la Dra. Soledad Arenaza. Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de: http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/1_Dictamen%20CDH%20UNLa%20-%20Ley%20de%20Acceso%20Justo%20al%20Habitat.pdf

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (2015) *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. CELS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda-aportes-al-consenso-nacional-para-un-habitat-digno/>

CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2018) ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudadesargentinas-CIPPEC.pdf>

Clichevsky, N. (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, (75), diciembre.

Clichevsky, N. (2001) “Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización”. *Territorios*, (6), 15-30.

Cravino, M. C. y Segura, R. (2020) Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat. Informe del Foro Universitario del Futuro. Programa Argentina Futura. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion_urbana_y_ciudades_resilientes-argentina-futura.pdf

Cuenya, B. E. (2015) ¿Qué ciudad construye la política federal de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires? en Barreto, M. y Lentini, M. (comp.) *Hacia una política integral de hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. -1ª ed- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: editorial Café de las Ciudades; 389-416. Recuperado de: http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Que_ciudad_construye_la_politica_federal_de_vivienda.pdf

Del Río, J.P y González, P. (2019) “Implementación del Programa Lotes con Servicios en el marco de Ley de Acceso Justo al Hábitat, provincia de Buenos Aires”. *Derecho y ciencias sociales*, (21), 37-59.

Lefebvre, H. (1968[1969]) *El derecho a la ciudad* [Libro]; 1ª edición Editions Anthropos, 1968; 1ª edición traducida al español: Ediciones Península, 1969. Barcelona, España.

Molano Camargo, F. (2016) El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 44, 3-19. Recuperado de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/3954/3433>

Reese, E. (2006) “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65:3-22. Recuperado de: http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Reese_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf

Rodríguez, M. C. (2006) *Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Tesis para optar por el título de doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Rolnik, R. (1999) “Lei e Política: a construção dos territórios urbanos”. *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, 18, 135-154. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/10992>

Scatolini, L. (2014) *Hábitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. CABA: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Smolka, M. y Furtado, F. (2001) “Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?” En M. Smolka y F. Furtado (eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación/ Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy: Eurelibros.

Tomás, S. (2015) “Estructura demográfica de la provincia de Buenos Aires 1947-2010”. *Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires*. Año I, n°1. 51-88

Zulaica, L.; P. Vazquez y M. Tomadoni (2018) *Evaluación de la sustentabilidad en partidos del centro-sur de la provincia de Buenos Aires a partir de indicadores*. En I Jornadas Nacionales de Geografía de la UNMdP, 18, 19 y 20 de abril de 2018, Centro de Investigaciones Geográficas y Socioambientales, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Cómo citar este artículo:

Comesaña, Micaela Florencia, Sofía Ariadna Gonzalez, Juan José Pintos Radice y Celina Brittez (2023) “La incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 267-294

Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral

A multidimensional approach to housing demands as the foundation of a comprehensive housing policy

Venetia Romagnoli

Arquitecta, Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio. Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU- UNNE). Investigadora Adjunta UNNE-CONICET
venettiaromagnoli@hotmail.com

Resumen

La concepción histórica y hegemónica de “vivienda social pública” presenta íntima relación con la percepción del problema y su abordaje desde la política habitacional. El punto de partida de este trabajo es la concepción prevaleciente del “satisfactor” mediante el cual la política habitacional ha dado respuestas a las necesidades habitacionales. Esta concepción, que entiende la vivienda como un objeto físico acabado asociado a una parcela de suelo, producido de manera serial y estandarizada por empresas constructoras, para destinatarios anónimos que no participan del proceso y a quienes se les adjudican las viviendas en propiedad, se emplea como referencia para definir y cuantificar el problema e inducir las soluciones. Dicha noción se encuentra condicionada por los intereses de actores económicos y políticos que ponen en juego estrategias y recursos para incidir en los distintos momentos del proceso de construcción de la política habitacional. Este artículo se propone revisar los principales aportes teóricos en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales, que desde un posicionamiento crítico al concepto de “vivienda social pública” han

Fecha de recepción:

12.12.2022

Fecha de aceptación:

23.2.2023

planteado discursos contrahegemónicos en virtud de avanzar hacia la construcción de un concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad.

Palabras clave: Necesidades habitacionales - satisfactores - política habitacional - actores asimétricos.

Abstract

The historical and hegemonic conception of “public social housing” is closely related to the perception of the problem and its approach from housing policy at alrge. The starting point of this article is the prevailing conception of the “satisfier” through which the housing policy has provided answers to housing needs. This conception, which understands housing as a finished physical object associated with a plot of land, produced serially and standardized by construction companies, for anonymous recipients who do not participate in the process and to whom the homes are awarded as property, is used as a reference, to define and quantify the problem and induce solutions. This notion is conditioned by the interests of economic and political actors who put into play strategies and resources to influence the different moments of the housing policy construction process. This article intends to review the main theoretical contributions in the field of social habitat and housing policies, which from a critical position on the concept of “public social housing”, have raised counter-hegemonic discourses by virtue of advancing towards the construction of a concept of needs basic multidimensional housing projects agreed from an approach of balance between universality and particularity.

Keywords: Housing need - satisfiers - housing policy construction process - asymmetric actors.

Introducción¹

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” presenta íntima relación con la percepción del problema y su consecuente abordaje desde la política habitacional. Para Barreto *et al.* (2014) y Romagnoli (2016 y 2017), el punto de partida es la concepción más prevaleciente del “satisfactor” mediante el cual la política habitacional argentina de las últimas décadas ha dado respuestas a las necesidades habitacionales de los sectores de bajos recursos. Esta concepción entiende la vivienda como un objeto físico acabado asociado con una parcela de suelo (predominantemente vivienda individual), producido de manera serial y estandarizada (preferentemente por empresas constructoras), para grupos de destinatarios anónimos (integrados por hogares individuales) que no participan del proceso de decisiones y a los que se adjudican las viviendas terminadas en propiedad (mediante largos procesos de titularización). Para esta concepción, la “vivienda adecuada” o “vivienda digna” (consagrada como derecho social en la Constitución Argentina) es un objeto físico que debe reunir una serie de cualidades constructivas y de instalaciones de agua y sanitarias, así como tener determinados tipos de espacios y una cantidad de cuartos según la composición del hogar que la habita (Barreto *et al.*, 2014).

Esta concepción se emplea como una referencia, tanto para determinar los hogares que habitan viviendas deficitarias –o sea para definir y cuantificar el problema– como para inducir las posibles soluciones (Barreto *et al.* 2014). Este enfoque del problema habitacional lleva implícita su corrección mediante la construcción masiva de objetos que reúnan estas “condiciones adecuadas”, tanto para reemplazar las viviendas irrecuperables como para arreglar las deficitarias recuperables.

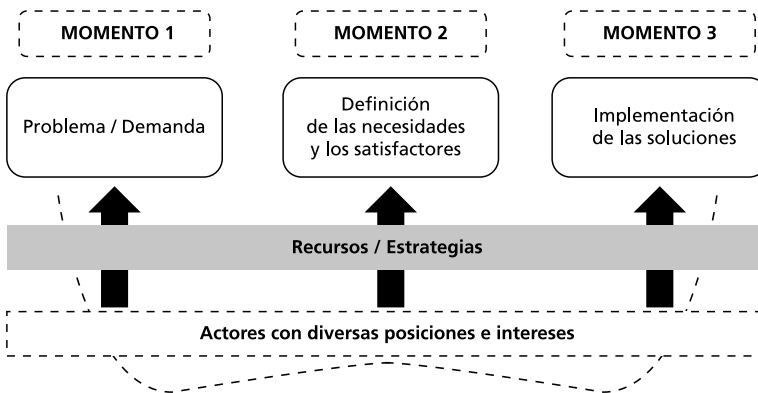
Es mucho lo analizado y debatido en el campo de estudios del hábitat social y las políticas habitacionales sobre esta forma de concebir la vivienda social. Su significado, obviamente, tiene profundas implicancias ideológicas y especialmente económicas que la reafirman como mercancía y la aíslan de sus relaciones sociales y territoriales, ya que se trata de una concepción fuertemente condicionada por los intereses de ciertos sectores económicos y políticos.

En trabajos previos se señaló que, además de la incidencia de los actores tradicionalmente hegemónicos para sostener el concepto de la vivienda social pública explicitado precedentemente, su prevalencia también se nutre de la forma en que el problema ha sido abordado históricamente en el campo de los estudios del hábitat social y de las políticas habitacionales que consideran las necesidades habitacionales como simplemente dadas, circunscribiendo las discusiones en torno a los “satisfactores”. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema prevalece una visión sectorial del problema, señalando que las inadecuaciones de las soluciones habitacionales brindadas por la política

habitacional radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda las necesidades habitacionales son definidas a partir de conjeturas o hipótesis de su naturaleza, más o menos racionalmente fundadas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos, por perfiles abstractos de necesidad basados en aproximaciones estadísticas (Pelli 2007). Se focalizan las fallas en las interpretaciones técnicas o en la falta de incorporación de la “voz” de los beneficiarios, lo que invisibiliza el proceso político de disputa en el cual se construyen las necesidades y sus correspondientes satisfactores (Fraser 1991; Romagnoli 2016, 2017) y en el cual diversos actores intentan incidir –a través de diferentes mecanismos, recursos y/o discursos– para imponer una interpretación hegemónica afín a sus intereses.

Entender que las necesidades habitacionales se construyen en un proceso de disputa entre actores asimétricos permite visibilizar la secuencia y los distintos momentos para el reconocimiento social de una necesidad. Ese proceso implica un primer momento de lucha para establecer el estatus político de una necesidad dada, otorgándole legitimidad política o negándosela; un segundo momento que nos ubica en la lucha respecto de la interpretación sobre esa necesidad, en la que se juega el poder para definirla de manera hegemónica y determinar la forma conveniente de satisfacerla; un tercer momento que muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política (Fraser, 1986, pp. 177–179; Krmpotic, 1999, p. 120; Romagnoli 2016 y 2017).

Grafico 1. Proceso de construcción de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Romagnoli (2016)

Desde la perspectiva que practica esta investigación, la visibilización del proceso de configuración de necesidades y satisfactores en las políticas habitacionales puede contribuir a su democratización y permitir avanzar hacia la implementación de modelos que garanticen una participación plena en el proceso de elaboración de políticas (Engels 2011). Esto requiere un

rol protagónico del Estado, por ser el portador de los recursos normativos, a partir de los cuales cuenta con la capacidad de legitimar decisiones en nombre del “interés general” (Subirats 2001:260), lo que le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y las relaciones de fuerza entre los diversos actores, configurando un “campo de poder” donde los portadores de otros capitales luchan por acceder al poder sobre el Estado (Bourdieu 1993).

En función de lo expuesto, se entiende que la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) como válidas en un determinado contexto histórico y cultural y su reconocimiento por parte del Estado operaría como límite al relativismo imperante, que ha favorecido históricamente la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y el predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales.

Este artículo se propone recuperar los principales aportes teóricos en el campo del hábitat social, que desde un posicionamiento crítico al concepto hegemónico de “vivienda social pública” plantearon enfoques superadores y contribuyeron a cuestionar la tradicional circunscripción de las discusiones e impugnaciones de manera restrictiva en torno a los satisfactores, aportando de esta manera a la visibilización del proceso completo de construcción de las necesidades habitacionales, con el objetivo ulterior de realizar contribuciones que permitan avanzar hacia la construcción de un concepto de NHBMC (Romagnoli 2016) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad, que pueda disputar la hegemonía del concepto tradicional de la “vivienda social pública” y que sirva como fundamento de una política habitacional integral.

Aportes teóricos para la discusión del concepto hegemónico de “vivienda social pública”

La concepción histórica y hegemónica de la “vivienda social pública” definida precedentemente ha suscitado el cuestionamiento de varios autores (Barreto & Alcalá, 2008; Barreto *et al.*, 2014, Romagnoli, 2016 y 2017), quienes señalan que esta concepción de la vivienda resulta sumamente limitada como respuesta a las necesidades humanas vinculadas con el hábitat en su integridad. De acuerdo con Barreto *et al.* (2014), para cualquier hogar, la vivienda es el núcleo fundamental de desarrollo de su vida y se encuentra integrada al conjunto de condiciones del habitar. Ambas cuestiones, el marco físico donde se desarrolla el habitar y la realización del habitar en sí mismo, conforman una unidad indisoluble en la vida de las personas, de modo que la concepción de la satisfacción de las necesidades de viviendas no puede ser escindida de la satisfacción de las necesidades básicas del habitar. No es posible lograr una vivienda adecuada si el habitar –con todo lo que implica– no lo es conjuntamente: “la resolución adecuada de la vivienda implica contemplar respuestas para el conjunto de las necesidades del habitar” (Barreto *et al.* 2014:40-41).

Para Yujnovsky (1984), la vivienda debe ser entendida como una “configuración de servicios habitacionales” que debe dar respuestas a “necesidades humanas primordiales”: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras, y aclara –desde un enfoque relativo– que ellas varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico (pág. 18). Esta forma de definir la vivienda implica superar su concepción físico-material y económica desde donde se la considera en términos de *stock*.

Por su parte, Pelli (2007) –uno de los pocos autores que en el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales ha intentado avanzar en el análisis del problema habitacional desde una perspectiva de las necesidades– elaboró, con base en la teoría de las necesidades de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986)² y principalmente a partir del aporte en torno a la distinción teórico-metodológica entre necesidades y satisfactores, una serie de conceptualizaciones e ideas que permiten aproximarse al problema, visualizarlo y abordar propuestas para su solución desde un enfoque que interpela y cuestiona a la concepción tradicional y hegemónica de la “vivienda social pública”. Pelli plantea que, en el campo específico del hábitat social, se realiza habitualmente una “fusión o confusión” de los dos conceptos reseñados (necesidades y satisfactores); por ejemplo, la necesidad universal genérica de vivienda y su satisfactor (la vivienda como se conoce y se usa en la cultura específica dentro de la que se está hablando y operando). Esta situación puede generar equívocos significativos a la hora de la realización de operativos compartidos, en los que el satisfactor de vivienda y la necesidad habitacional pueden no ser lo mismo para los diferentes actores involucrados.

Las necesidades habitacionales pueden clasificarse, de acuerdo a este autor, en tangibles e intangibles. Por un lado, entiende que las “necesidades habitacionales tangibles” son aquellas que se circunscriben a la demanda de bienes y servicios destinados a resolver los déficit tangibles de satisfactores habitacionales, como el albergue, refugio y escenario para la reproducción (la casa), y el “enchufe”, la conexión a las redes urbanas, en las versiones tangibles de estas redes que son los servicios físicos (electricidad, agua, desagües, residuos, gas, teléfonos, etc.) y los servicios sociales (educación, sanidad, seguridad, etc.). Por otro lado, identifica diversas “necesidades habitacionales intangibles”, tales como: a) las tramas de relación social dentro del sistema urbano; b) la escala de distancias físicas y sociales (cercanías o lejanías físicas gratas a puntos urbanos de referencia, propicias, estimulantes, desventajosas o intolerables; actitudes sociales de desaliento o menosprecio de parte del medio social circundante); c) el repertorio de valores simbólicos de los lugares, que colabora a definir el estatus y el estilo de vida de sus habitantes, con códigos no escritos pero activos, que pueden acentuar o atenuar la situación de exclusión; d) los códigos y convenciones culturales y las normas jurídicas vigentes en la ciudad para el uso, mantenimiento y gestión de la vivienda, etc. (Pelli 2007:29-30).

En esta misma dirección, este autor desarrolló detalladamente el conjunto de funciones que la vivienda social pública debería cumplir: a) de relaciones, privacidad, intimidad y pudor; b) de higiene, sanidad y pulcritud; c) de protección y seguridad; d) sobre reducción o eliminación de esfuerzos o molestia física y en la operación de sus elementos y requisitos de pertenencia a un sistema territorial de hábitat social, entendido como la conexión con un conjunto de redes tangibles de servicios e intangibles de localización y pertenencia (Pelli 2007:155-174). En relación con la “construcción o conocimiento de las necesidades de los habitantes”, señala como indispensable la existencia de un “procedimiento compartido de construcción en la definición de la necesidad en cada caso”, aludiendo a la necesidad de asegurar la participación de quienes padecen las necesidades y de los técnicos (op.cit. pág.33). Si bien hace referencia a la importancia del involucramiento de otros actores -como consecuencia de los intereses que suscitan los beneficios que se derivan de la producción de los satisfactores-, como cámaras empresarias de la construcción y de la actividad inmobiliaria, gremios y los sindicatos de la construcción, entidades profesionales, entre otros, el énfasis de su propuesta teórica de abordaje del problema habitacional está puesto en el conocimiento de las necesidades de los habitantes “una por una, uno por uno” por parte de los técnicos y en el ejercicio del poder de decisión en forma conjunta y coordinada entre quienes padecen las necesidades y los técnicos.

Los aportes teóricos hasta aquí reseñados se constituyen en puntos de partida muy valiosos para poner en crisis el concepto tradicional de la “vivienda social pública” utilizado como fundamento de las políticas habitacionales implementadas por el Estado. Los enfoques de Barreto *et al.* (2014) y de Yujnovsky (1984) centran sus desarrollos en torno a la concepción de la vivienda, mientras que Pelli (2007) avanza en el abordaje de la cuestión desde una perspectiva de las necesidades habitacionales, nutriendo de forma más directa la construcción que se propone desarrollar en este trabajo. Sin embargo, sobre los aportes de este autor cabe realizar algunos señalamientos a partir de los cuales se pretende contribuir al desarrollo del concepto de NHBMC como base de una política integral del hábitat.

En primer lugar, resulta pertinente mencionar que el enfoque propuesto por Pelli ha sido elaborado con base en su experiencia teórico-práctica a partir de la resolución de proyectos experimentales de escala reducida; consecuentemente, su propuesta de “conocimiento personalizado de las necesidades de las personas con nombres, rostros, una por una, uno por uno” (Pelli 2007:24-25), como contraposición a lo que él denomina la identificación de las necesidades utilizada por la gestión pública convencional de vivienda -basada en “conjeturas o hipótesis de su naturaleza más o menos racionalmente fundadas o construidas, o por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos por perfiles abstractos de la necesidad basados en aproximaciones estadísticas”- resulta al menos de difícil implementación cuando se intenta superar la escala de intervención de un caso experimental para anali-

zar la masividad requerida por una política habitacional integral destinada a atender un déficit de la magnitud que presenta la Argentina.³

El mayor obstáculo de los aportes teóricos de Pelli refiere a la ausencia de definiciones al momento de superar la escala de intervención experimental hacia la construcción de un modelo replicable en el marco de una política habitacional de Estado. El mismo Pelli se pregunta cómo lograr la equidad de la participación de los destinatarios de las acciones habitacionales en la escala macro de definición de la demanda (pág. 40), cuestionamiento frente al cual no propone respuesta alguna. Sin dudas, esta limitación se encuentra en estrecha vinculación con su posicionamiento general en relación con los principios teórico-filosóficos de organización de la sociedad que lo acercan a un enfoque anarquista, que pretende automatizarla, y se contraponen al posicionamiento teórico desde el que se desarrolla esta ponencia que reconoce el rol protagónico que debe asumir el Estado –como portador de un metacapital (Bourdieu 1993)– en la configuración de la realidad social, que le permite legitimar decisiones e incidir ya sea para el cambio o el mantenimiento del orden establecido e intermediar entre las necesidades del capital y las necesidades de las personas (Gough 2003).

Por otro lado, en relación con la adscripción que Pelli argumenta de la teoría de necesidades propuesta por Max Neef *et al.* (1986), resulta al menos contradictoria la decisión del autor de recurrir a una teoría de necesidades universales⁴, que como sus mismos autores señalan requiere la definición de un conjunto de necesidades básicas indispensables en pos de garantizar un paraguas de atención universal que sirva como instrumento de política y de acción, para fundamentar una propuesta de “identificación de las necesidades”, basada en el conocimiento de las necesidades “una por una, uno por uno”, como único procedimiento válido para conocer las verdaderas necesidades de quienes las padecen, entendiendo que son estos últimos los únicos capaces de definir las. Esta posición, sin dudas, está más próxima a los enfoques relativos sobre las necesidades⁵ que a la propuesta de necesidades humanas universales de Max Neef *et al.* (1986).

Finalmente, se entiende que el énfasis otorgado a la relación entre técnicos y destinatarios de las soluciones habitacionales para la identificación de las necesidades habitacionales abona la visión sectorial del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, en el sentido de que contribuye a invisibilizar las disputas de poder entre actores que se producen en cada una de las instancias de ese proceso (reconocimiento del problema, definición de las necesidades y los satisfactores e implementación). Si bien en el desarrollo del modelo de “gestión participativa y concertada” –propuesto como el esquema propicio para superar los efectos de los modelos de acción habitacional predominantes en toda la segunda mitad del siglo XX– plantea la “Mesa de Coordinación” como un espacio de concurrencia amplia y diversificada de actores involucrados en la problemática, de coordinación equitativa y de redistribución de poder entre esos actores “disparos y asimétricos”, cabe señalar que este

modelo es definido por el mismo Pelli como un “esquema de implementación de políticas” (Pelli 2007:65), más bien pensado para la aplicación de los proyectos habitacionales que, como un principio democratizador del proceso de construcción de las necesidades habitacionales en todas sus instancias, desde el momento de lucha por establecer el estatus político de una necesidad, pasando por la instancias de lucha por la interpretación de esa necesidad y la definición de la satisfacción y, finalmente, el momento de la traducción de la necesidad al lenguaje de la intervención (Fraser 1991 y Krmpotic 1999). En este sentido, la “gestión participativa y concertada” pensada como un modelo de implementación de la acción habitacional termina circunscribiendo la participación de los actores a la instancia operativa de la política, es decir, al nivel de aplicación de satisfactores que ya han sido decididos en instancias previas y que responden a necesidades construidas y legitimadas en los momentos invisibilizados del proceso y que, desde la perspectiva de este trabajo, no aportan avances significativos para la democratización del proceso de construcción de las políticas habitacionales.

A partir de lo expuesto, se entiende que el mayor desafío radica en superar las limitaciones señaladas en los antecedentes analizados, y avanzar en la construcción de un concepto de NHBMC que genere nuevos aportes al estado del arte de la cuestión en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales y que pueda ser tomado como base de la política habitacional integral.

El concepto de necesidades habitacionales multidimensionales básicas consensuadas (NHMBC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad

Se entiende la política habitacional como las intervenciones directas de organismos de distintas jurisdicciones del Estado –realizada desde determinadas orientaciones políticas– en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas por ellos “dignas” o “adecuadas” a sectores de la población que, por causas de ingresos insuficientes, no pueden acceder a ellas por medios propios a través del mercado formal, y que en el caso de Argentina (así como de América Latina en general), satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales a través de diferentes estrategias individuales o colectivas: mediante procesos autogestionarios de producción informal (autoconstrucción, construcción por encargo, compra, alquiler u ocupación de tierras y viviendas precarias en áreas degradadas o sin servicios o mediante hacinamiento familiar), o pagando para habitar en lugares precarios (inquilinos, hoteles-pensiones, etc.), o habitando directamente en lugares públicos (Barreto *et al.* 2014 y Romagnoli 2016).

Desde el enfoque que se ha venido construyendo a partir de trabajos previos ya mencionados, se entiende que una política habitacional debe fundarse en un abordaje integral del hábitat, coherente con una concepción de la pobreza desde la complejidad. Desde el punto de vista metodológico, formular una política así implica concebir todos

los aspectos implicados en las situaciones concretas de pobreza como dimensiones de un único problema y objeto de estudio, de manera que sus prestaciones también incluyan diferentes dimensiones integradas, acordes con las distintas situaciones abordadas. Para lograrlo, se considera que poner en discusión el desarrollo de un concepto de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC) puede constituirse en un aporte en dicha dirección.

La definición de un conjunto de NHBMC permitiría alcanzar un equilibrio entre la universalidad y la particularidad como base de una teoría de las necesidades habitacionales que sustente una política habitacional integral. Se considera que la definición de una cierta cantidad de NHBMC como válidas en un determinado contexto histórico y cultural y su reconocimiento por parte del Estado podría operar como límite al relativismo imperante, que ha favorecido históricamente la consolidación de las interpretaciones de los grupos hegemónicos y el predominio del enfoque sectorial de las políticas habitacionales y que se encuentra cristalizado –tal como fue evidenciado– en el concepto de “vivienda social pública”.

Para lograrlo resulta ineludible en primera instancia avanzar en la visibilización y democratización del proceso completo de configuración de las necesidades habitacionales, que requiere sin dudas un fuerte protagonismo del Estado, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de conseguir una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades (Dubois Migoya 2008).

Esta dimensión colectiva o social de las necesidades ha sido desarrollada por varios autores, a partir de los conceptos de “precondiciones societales” en términos de Doyal y Gough (1994) y de “capacidades combinadas” en la teoría de Nussbaum (1992), quien las identifica como el resultado de las capacidades internas relacionadas con las “condiciones externas apropiadas”. En este trabajo se suscribe al concepto de “capacidades grupales” propuesto por Stewart (2005) e Ibrahim (2006), definidas como el promedio de las capacidades de los individuos, generadas a partir del compromiso que los miembros de la sociedad asumen en la acción colectiva para alcanzar el tipo de vida que consideran valiosa.

Recuperando los lineamientos de una política habitacional integral (Barreto *et al.*, 2014; Romagnoli, 2016) plasmado en el gráfico 2, se considera que el conjunto de directrices puede constituirse en un aporte significativo, sobre la base del cual –en el marco de la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales– pueda definirse una cierta cantidad y calidad de NHBMC, que resultan imprescindibles para superar las profundas inequidades producidas por la forma en que el proceso se ha dado históricamente.

Gráfico 2. Lineamientos para una política habitacional integral.

POLÍTICA HABITACIONAL INTEGRAL	Multidimensionalidad
	Integralidad
	Participación y Concertación
	Articulación Intersectorial e Interjurisdiccional
	Universalidad, Particularidades y Equidad
	Gradualidad y Progresividad
	Reconocimiento de Recursos de la Auto-Producción
	Equilibrio e Integración Territorial
	Sustentabilidad Ambiental
	Consenso y Legitimidad
	Capacidad, Previsibilidad y Estabilidad Financiera
	Capacidad Institucional
	Diversidad Productiva
	Desarrollo Local
Hábitat Digno	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Barreto *et al.* (2014) y Romagnoli (2016).

El reconocimiento de un conjunto de NHBMC implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación con la problemática en cuestión, que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir, que tengan las características de derechos ciudadanos, sin discriminación alguna. A su vez, se asume el requerimiento de implementar coberturas particulares para los casos de mayor exclusión. En el campo habitacional, los que no pueden acceder a una vivienda adecuada por medios propios conforman un abanico muy amplio de situaciones diferentes, lo que implica la necesidad de identificar situaciones conceptuales tipo para que puedan ser abordadas por instrumentos distintos, que promuevan distintas articulaciones y funciones entre el Estado, el sector económico privado, las organizaciones de la sociedad civil y los destinatarios, para hacer más eficientes y equitativas las inversiones sociales y brindar satisfactores más adecuados a los diferentes grupos de destinatarios.

Avanzar en esta cuestión implica la necesidad de diseñar procesos de construcción de políticas habitacionales que permitan por sí mismas, o través de la articulación con otras políticas sociales, equiparar las “precondiciones sociales” (Doyal & Gough 1994) de los individuos para que puedan acceder adecuadamente a la satisfacción de las NHBMC.

Este proceso de identificación en diferentes categorías sociales, acompañado por un paraguas de atención universal que impida la exclusión, permitiría atender con soluciones particulares ajustadas a cada uno de los grupos de destinatarios, a la vez que priorizar atenciones sobre los grupos más necesitados, en pos de redistribuir las acciones de la política habitacional con equidad.

Este rol protagónico que requiere asumir el Estado debe estar orientado a lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, inte-

grando la ya mencionada “dimensión colectiva o social de las necesidades”, asumiendo que un proceso de configuración de las necesidades como el que aquí se propone debe combinar el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización (Krmpotic 1999 y Gough 2003).

En esta perspectiva, la participación de la sociedad civil es percibida como una de las vías más genuinas de democratización de la sociedad para compartir espacios de poder y para la formación en el ejercicio de la ciudadanía, con consecuencias directas a largo plazo en una mayor igualdad de la sociedad. De acuerdo a esto la política habitacional debe brindar posibilidades e instancias efectivas de participación, mediante acciones estructuradas de promoción para la concertación en las tomas de decisiones en los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades, así como en los diferentes niveles (política, programas y proyectos) y fases de la política (diagnóstico, diseño, formulación, ejecución y evaluación). Es fundamental que esta participación promueva un equilibrio en la representación de los diferentes sectores económicos y sociales organizados de la sociedad y en particular incluya a los destinatarios, con acciones especiales de promoción en aquellos sectores afectados generacionalmente por la pobreza estructural.

En cuanto a los satisfactores adecuados a la perspectiva de las NHBMC, se entiende que el concepto de “necesidades intermedias” o “características universales de los satisfactores” de Doyal y Gough (1994) permitiría cubrir la brecha entre necesidades universales y satisfactores variables, cuestión que viabilizaría –como estrategia de formulación de una política habitacional integral– pensar en un conjunto de alternativas o variadas formas de satisfacer una necesidad habitacional, entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados que las políticas habitacionales han concebido e implementado históricamente en Argentina (Krmpotic 1999:76).

Desde una perspectiva integral del hábitat, se considera que las políticas habitacionales a través de sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) deberían ofrecer satisfactores sinérgicos (Max Neff *et al.* 1986), caracterizados por responder a una determinada necesidad, estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades. Se entiende adicionalmente, que el avance hacia la construcción de una política habitacional integral fundada en una teoría de NHBMC implica entender que el problema habitacional de los sectores afectados por situaciones de pobreza es complejo y no se soluciona atacando únicamente los aspectos físicos del hábitat. Ello así porque intervienen en su determinación aspectos muy variados de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, que requieren ser identificados y tratados relacionadamente como dimensiones de un mismo problema para poder dar una respuesta integral.

Finalmente, recuperando los aportes teóricos hasta aquí analizados y las propias construcciones conceptuales que se han ido vertiendo, se plantean a modo de síntesis algunos lineamientos específicos para una política habitacional integral fundada en una teoría de NHBMC (ver tabla 1).

Tabla 1. Lineamientos específicos para una política habitacional integral fundada en una teoría de las NHBMC.

Lineamientos específicos de una Política Habitacional fundada en NHBMC	
Equilibrio entre universalidad y particularidad	Como base de una teoría de las necesidades que sustente la política social y habitacional en particular.
Reconocimiento de un conjunto de necesidades habitacionales básicas multidimensionales consensuadas (NHBMC)	Implica la prestación por parte del Estado de ciertas coberturas universales básicas en relación con la problemática en cuestión, que abarquen al conjunto de la población de manera general, es decir, que tengan las características de derechos ciudadanos. Pero a su vez se asume el requerimiento de implementar coberturas particulares para los casos de mayor exclusión (equilibrio entre universalidad y particularidad).
Definición de las “necesidades intermedias” o “características universales de los satisfactores	Implica y permite el equilibrio entre necesidades universales y satisfactores variables, pensar en un conjunto de alternativas, o variadas formas de satisfacer una necesidad habitacional entre las que los destinatarios pudieran elegir, en reemplazo de los satisfactores predefinidos y estandarizados que las políticas habitacionales han concebido históricamente en Argentina y en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR).
Promoción de satisfactores sinérgicos	Caracterizados por satisfacer una determinada necesidad estimulando y contribuyendo simultáneamente a la satisfacción de otras necesidades.
Visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades habitacionales	Requiere un fuerte protagonismo del Estado promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, etc., mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de conseguir una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión colectiva o social de las necesidades y combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.
Concepción del problema habitacional de los sectores afectados por situaciones de pobreza desde la complejidad	Implica entender que este no se soluciona atacando únicamente los aspectos físicos del hábitat, ya que en su determinación intervienen aspectos muy variados de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, etc., tales como la educación, la salud, la marginación física, social y cultural, los riesgos ambientales, la inseguridad, los derechos civiles y políticos, las diferencias de géneros, edades y étnicas, e incluso sus formas subjetivas de percepción, etc., que requieren ser identificados y tratados <i>relacionadamente</i> como dimensiones de un mismo problema para dar una respuesta integral. Por el contrario, se entiende que una política habitacional integral requiere como fundamento una teoría de NHBMC construida en un proceso de mayor democratización con un fuerte protagonismo del Estado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Romagnoli, 2016

Consideraciones finales

Como cierre provisional, cabe señalar que los desarrollos presentados en este artículo pretenden constituirse en aportes para la construcción de un marco interpretativo, con el objeto de nutrir un corpus conceptual crítico a la luz del cual interpelar al concepto hegemónico de la “vivienda social pública”. La revisión de los aportes teóricos en el campo del hábitat social y las políticas habitacionales permite identificar posicionamientos que cuestionan fuertemente el enfoque desde el cual el Estado ha abordado históricamente el problema habitacional de los sectores que no pueden solucionarlo a través del mercado.

Por otra parte, el análisis de los desarrollos en el campo de los estudios de las necesidades humanas posibilitó identificar conceptualizaciones y enfoques sobre las “necesidades”, los “satisfactores”, el “proceso de configuración de las necesidades”, la “dimensión colectiva de las necesidades”, etc., que se pusieron en diálogo con las nociones de vivienda, hábitat, política habitacional integral, abordaje multidimensional. Esta articulación permitió avanzar en el desarrollo de aportes para la construcción del concepto de Necesidades Habitacionales Básicas Multidimensionales Consensuadas (NHBMC) desde un enfoque de equilibrio entre universalidad y particularidad, que se entiende presenta potencial para poner en discusión y disputar la hegemonía del concepto tradicional de la “vivienda social pública” y que sirve como fundamento de una política habitacional integral.

¹ La investigación que da origen a este artículo se nutre de una línea de trabajo a cargo de la autora iniciada en el marco de la tesis doctoral titulada “¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio de la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR, Chaco, Argentina”, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Argentina, y dirigida por el Dr. Miguel Á. Barreto, con el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

² El desarrollo conceptual de Max Neef, Elizalde y Hoppenhayn tiene su origen en el Proyecto GPID iniciado en 1977 de las Naciones Unidas, que tuvo como principal objetivo la construcción de una teoría de desarrollo, y en el marco del cual los autores formularon una teoría de las necesidades, bajo el supuesto de que desarrollo y necesidades son componentes de una ecuación irreductible.

³ El déficit habitacional en Argentina, según los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda, en 60 años solo ha mejorado en términos relativos, manteniéndose estable en términos absolutos en torno a los 3.000.000 de viviendas (Barreto 2022).

⁴ Los enfoques universalistas de necesidades humanas (Maslow 1943; Max Neef *et al.* 1986, Doyal & Gough 1991, Nussbaum 1992 y 2002) abogan por la definición de una cierta cantidad y calidad de necesidades básicas compartidas.

⁵ Los defensores de los enfoques relativistas de necesidades humanas rechazan de plano la posibilidad de definición de un patrón universal; postulan que las necesidades son relativas al contexto cultural y deben ser definidas culturalmente. Entre sus grandes exponentes se encuentran Heller (1986 y 1996) y Sen (1992).

Referencias bibliográficas

Barreto, M. Á. (2022) La política habitacional argentina en perspectiva histórica: entre las buenas intenciones y las restricciones estructurales. *A&P Continuidad*, 9(16), 90-99. <https://doi.org/10.35305/23626097v9i16.375>.

Barreto, M. Á.; Alcalá, L. I.; Benítez, M. A.; Fernández, M. E.; Giró, M. G.; Pelli, M. B. y Romagnoli, V. (2014) *La política federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones. Diseño Editorial.*

Barreto, M. Á. & Alcalá, L. I. (2008) Cambios en las prestaciones urbano-ambientales de la política habitacional argentina. Reflexiones a partir de cuatro programas orientados a población en situación de pobreza del Gran Resistencia. En Sepúlveda Ocampo, R. (Coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y la vivienda. Propuestas y desafíos en la realidad actual* (pp. 51- pp. 63). Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

Bourdieu, P. (1993) Espíritus de Estado. Génesis y Estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, 49-62.

Doyal, L. & Gough, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas. Icaria.*

Dubois Migoya, A. (2008) El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Revista Araucaria*, 10(20), 35-63. <https://www.redalyc.org/pdf/282/28212043003.pdf>

Engels, M. (2011). *EU Policy Making - How does everyday decision-making differ from constitutional bargaining and why?* GRIN Verlag. <https://www.grin.com/document/195316>

Fraser, N. (1991) La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3(3), 3-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1991.3.1493>

Fraser, N. (1986) Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales. *Diánoia*, 32(32), 167-202. <https://doi.org/10.22201/iif.18704913e.1986.32.715>

Gough, I. (2003) *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Miño Davila-Ciepp.*

Heller, A. (1996) *Una revisión de la teoría de las necesidades. Barcelona: Paidós e ICE, Universidad Autónoma de Barcelona.*

Heller, A. (1986) *Teoría de las necesidades en Marx. Barcelona: Península.*

Ibrahim, S. (2006) From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development*, 7(3), 416.

Krmpotic, C. (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Espacio editorial.

Maslow, A. (1954) *Motivation and personality*. Harper.

Max Neef, M.; Elizalde, A. y Hoppenhayn, M. (1986) *Desarrollo a escala humana. CEPAAUR y Suecia. Fundación Dag Hammarskjöld*.

Nussbaum, M. (2002) *Las mujeres y el desarrollo humano*. Herder.

Nussbaum, M. (1992) Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism. *Political Theory*, 2(20), 202-246.

Nussbaum, M. (1992) Funcionamiento humano y justicia social: en defensa del esencialismo aristotélico. *Teoría política*, 20(2), 202-246. <https://doi.org/10.1177/0090591792020002002>

Pelli, V. (2007) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad. Buenos Aires, Nobuko*.

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

Romagnoli, V. (2016) ¿Qué vivienda necesitan los pobres?: un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran Resistencia - AMGR (Chaco, Argentina). <http://hdl.handle.net/10469/9988>

Sen, A. (1992) *Inequality reexamined*. Russell Sage Foundation.

Stewart, F. (2005) "Groups and Capabilities". *Journal of Human Development*, 6(2), 185-204.

Subirats, J. (2001) "El análisis de las políticas públicas". *Gac Saint*, 15(3), 259-264.

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

Cómo citar este artículo:

Romagnoli, Venettia (2023) "Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 295-311

La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas

People's, Social and Solidarity Economy in Argentina. An institutionality built between sediments and waves

María Victoria Deux Marzi
Universidad Nacional de Rosario
mvictoriadeux@gmail.com.

Resumen

En este artículo sostenemos que las políticas públicas para promover formas de trabajo no asalariadas identificadas como de economía popular, social y solidaria (EPSS, en adelante) se han establecido en el Estado nacional a partir de un *proceso de sedimentación de organismos y programas*. Los mismos son el resultado de prácticas, luchas, reivindicaciones y acuerdos celebrados en momentos y entre actores diversos, motivados por proyectos y sentidos, a veces, divergentes. El objetivo del artículo es reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. En particular, analizamos los principales *programas y organismos nacionales de EPSS* en cuatro períodos, comprendidos entre 2003 y 2022, y las principales demandas y reivindicaciones articuladas por organizaciones de alcance nacional. Para este trabajo combinamos fuentes primarias, conformadas por entrevistas a funcionarios públicos de

Fecha de recepción:
1.10.2022

Fecha de admisión:
23.2.2023

organismos de EPSS, y secundarias, entre las que destacamos leyes, decretos y documentos oficiales, sitios webs de programas y organismos públicos, informes y artículos académicos de especialistas en el tema. En las conclusiones caracterizamos los rasgos principales de la institucionalidad de la EPSS de las últimas dos décadas en Argentina, e identificamos algunos de los desafíos que enfrenta en la etapa actual.

Palabras claves: Economía popular, social y solidaria - mercado de trabajo - institucionalidad - políticas públicas - Argentina

Abstract

In this article we argue that public policies to promote forms of non-salaried work identified as popular, social and solidarity economy (EPSS) have been established in the national State from a process of sedimentation of organisms and programs resulting from practices, struggles, claims and agreements celebrated at times and between diverse actors, motivated by sometimes divergent projects and meanings. The goal of the article is to reconstruct the institutionalization process of EPSS in Argentina, identifying those transitory features, typical of each political period, and the traces that would settle persistent forms of institutionality. In particular, we analyze the main national EPSS programs and organisms in four period, between 2003 and 2022, and the main demands and claims articulated by national organizations. For this work we combine primary and secondary sources, in particular documentaries. In the conclusions we characterize the main features of the EPSS institutionality of the last two decades in Argentina, and we identify some of the challenges it faces in the current stage.

Keywords:

Popular, social and solidarity economy - labor market - institutionalization - public policies - Argentina

Introducción

Las cooperativas y mutuales llegaron a Argentina de la mano de inmigrantes europeos a fines del siglo XIX. Sin un marco jurídico e institucional preexistente, se crearon impulsadas por organizaciones sindicales y sociales que buscaban defender o autonomizar a sus asociados de la inseguridad de los mercados y las condiciones de trabajo. Para ello, se crearon cooperativas de ahorro y crédito, de vivienda, mutuales dedicadas a la cobertura de servicios de salud o al esparcimiento y la difusión de la cultura, entre otras. Muchos años después, en la década de 1970 se sancionaron dos leyes que institucionalizaron y regularon las cooperativas y mutuales a nivel nacional, y crearon los organismos nacionales encargados de su promoción, fiscalización y control; unificados en el año 2000 en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, el ritmo de creación de las cooperativas aumentó notablemente como resultado de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al conjunto de la población activa. Dicho crecimiento se concentró específicamente en las cooperativas de trabajo, a las que nos dedicamos en este artículo. A diferencia de lo que había ocurrido cien años antes, ahora no se trataba de estrategias asociativas creadas para complementar la vida salarial, sino de alternativas laborales para quienes trabajaban sin un salario. Muchas de estas estrategias se gestaron desde el seno de organizaciones sociales y de trabajadores desocupados conocidas como “piqueteras” porque entre sus repertorios de lucha y acción incluyeron los cortes de calles y rutas. Otras fueron impulsadas por las propias empresas en el marco de procesos de flexibilización laboral y de privatizaciones de empresas públicas, en los que se utilizaba esta forma jurídica como modalidad de contratación laboral encubierta, de precarización y de evasión impositiva y de cargas sociales (Rebon y Kasparian 2015:16).

Las políticas estatales respondieron a estas estrategias laborales de los sectores populares con un apreciable retraso. La aparición de nuevas políticas en la agenda nacional recién puede fecharse luego del estallido de 2001/02 cuando a las tradicionales políticas del INAES dedicadas a la capacitación y formación cooperativa y mutual, así como a su fiscalización y control, se sumó una nueva generación de políticas sociales que promovían la conformación de cooperativas como un instrumento para asistir y organizar a trabajadores desocupados. En lo que refiere a las políticas específicas a las que dedicamos este artículo, en esta etapa se implementaron un conjunto de programas sociales que buscaban atender a la pobreza a la vez que promovían nuevas formas de trabajo y generación de ingresos. En consecuencia, a la institucionalidad cooperativa y mutual, creada en la década del 70, se le *superpusieron* otros programas y organismos identificados como de *economía social y solidaria* (ESyS, en adelante), primero, y luego como de *economía popular* (EP, en adelante) que abordarían las situaciones de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias (Arcidiácono y Bermudez 2015).

Si bien son variadas las formas de identificación y de denominación, las experiencias a las que aludimos tienen como objetivo común el *sustento*, esto es, la reproducción de la vida de sus integrantes, y para ello recurren a la autogestión y la auto-organización de sus capacidades colectivas. Es decir, se trata de iniciativas surgidas a partir la resolución colectiva de necesidades comunes; puntualmente en este artículo nos centramos en las que se orientan a procurar trabajo e ingresos. Por ello, siguiendo la línea de trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi 2020; Deux Marzi 2018 entre otros), reunimos en la denominación economía popular, social y solidaria (EPSS, en adelante) a los trabajadores y sus organizaciones basadas en la autogestión de las capacidades de trabajo para reproducir las condiciones de existencia cotidiana, ya sea en el marco de las instituciones propias de la economía social histórica o de las nuevas políticas e instituciones de ESyS o EP. En este punto advertimos acerca del uso que le damos a la expresión EPSS como una denominación común que articula diferentes identidades y estrategias organizativas, aún cuando nos refiramos a un período anterior al uso difundido de la expresión “economía popular”.

Ahora bien, miradas en perspectiva las iniciativas de EPSS se gestaron en respuesta a diferentes problemas de época y en contextos marcados por distintas condiciones del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, traccionaron o motivaron variadas intervenciones desde el Estado orientadas por sentidos y prioridades heterogéneas, abonando a un proceso de institucionalización “por capas”. Una revisión rápida de los signos políticos de los gobiernos que asumieron la conducción del país en las últimas dos décadas nos lleva a destacar, en primer lugar, la alternancia entre coaliciones o alianzas representativas de orientaciones políticas e identidades ideológicas y sociales divergentes. Esa caracterización nos conduciría a suponer que las políticas formuladas en cada uno de estos períodos “portan la huella” política e ideológica del gobierno correspondiente. Sin embargo, cada uno de esos períodos no significó un mecánico “retorno” a una situación previa sino que encarnaron procesos complejos de institucionalización de las políticas de EPSS que derivaron en la implementación de incitativas, a veces incompletas y contradictorias, que se solapan a las propias de la etapa anterior. Entonces, resulta de suma relevancia reconocer las transformaciones de cada período que se conformarían como rasgos transitorios (propios de “una época”, quizás reversibles) y las que habrían dejado *huellas*, “haciendo sistema” (Hintze, Beccaria, Costa, Danani y Rottenschweiler 2020). Este prisma permite observar los procesos de institucionalización de las demandas situándonos en las articulaciones y las disputas entre los sujetos que participan del campo de la EPSS, y dialoga con los estudios acerca de la “traducción” institucional de demandas sociales. La excepcionalidad de la emergencia sanitaria y económica provocada por la pandemia alteró todo intento de identificar los rasgos propios del período y advierte sobre la dificultad de los análisis comparados en clave de rupturas y continuidades. Por ello, al analizar esta etapa, aún vigente y por cierto en transformación, esbozamos algunos rasgos propios y dejamos abiertas preguntas e hipótesis referidas a las características inherentes a este ciclo y sus *huellas* sobre la institucionalidad de la EPSS.

El objetivo del artículo es entonces reconstruir el *proceso de institucionalización* de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político, y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. Entendemos a dicho proceso como el resultado de los conflictos y tensiones producidos entre las políticas impulsadas desde el Estado y las prácticas, luchas, reivindicaciones de las organizaciones y trabajadores de la EPSS, a los que nos referimos como proyecto populares, o “desde abajo”. Interpretamos dichos proyectos en clave de lo que Merklen llama “politicidad popular”, es decir como parte de la “condición política de las personas englobando al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura política (Merklen 2005: 34) que lejos está de plasmarse en proyectos unificados y homogéneos sino que se encuentran atravesados por diferentes sentidos, orientaciones ideológicas y formas de resolver las tensiones entre “lo urgente” y “lo estratégico”.

En particular, analizamos los principales *programas* y *organismos* nacionales de EPSS en cada período, y las principales *demandas* y *reivindicaciones* articuladas por organizaciones de alcance nacional. Este doble abordaje para acercarnos a la idea de institucionalización, no nos impide reconocer que con él no damos cuenta del conjunto de actores y relaciones de poder que inciden efectivamente en dicho proceso, en tanto dejamos por fuera, entre otras, las fuerzas del mercado, las grandes empresas concentradoras y formadoras de precios, por ejemplo. Finalmente, creemos relevante agregar que elegimos reconstruir la institucionalidad de la EPSS y sus “oleadas” o transformaciones, porque la asumimos como condición indispensable para la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS y las formas de trabajo por ella generadas.

En esta dirección, la hipótesis que orienta este análisis afirma que la institucionalidad de la EPSS en Argentina posee un carácter sedimentario y con objetivos contradictorios y por momentos ambivalentes.¹ La primera de estas características se origina, tal como lo mencionamos, por la adición de medidas e intervenciones, a veces parciales e incompletas, que se solaparon a las preexistentes y le imprimieron sentidos y orientaciones que persistieron más allá del período. La segunda se vincula con la primera, y resulta de la convivencia de dos orientaciones contrapuestas en las políticas de todo el período: por un lado, brindan asistencia social a población en situación de vulnerabilidad, y por el otro, buscan constituir un sistema de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado, integrando a estos colectivos como sujetos de derechos y protecciones. Para este trabajo combinamos fuentes primarias y secundarias, en particular documentales. Las primeras constan de entrevistas realizadas entre 2017 y 2022 a funcionarios nacionales a cargo de organismos o programas de EPSS, y en el marco de diferentes proyectos de investigación desarrollados por el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria.² (cuyos resultados parciales se encuentran publicados en Deux Marzi, 2018; Deux Marzi et al. 2020; entre otros). Entre las segundas distinguimos: 1) los documentos y sitios oficiales de organismos, programas y medidas de emergencia nacionales de EPSS relevados en el

marco del OPPEPSS; 2) los trabajos y documentos propios previamente citados y de otros autores referidos a los temas abordados en el artículo.

La secuencia de exposición reconstruye los principales rasgos del proceso de institucionalización de la EPSS en cuatro períodos, agrupados según los cambios de gestión en el gobierno nacional y aquellos aspectos predominantes que caracterizaron a las políticas de EPSS durante cada etapa. Hacia el final del artículo retomamos las principales tensiones que atraviesan el proceso de institucionalización que estamos reconstruyendo y planteamos algunos desafíos que podrían orientarla hacia la construcción de un subsistema (articulado con el resto de los sectores y actores económicos) de EPSS basado en el trabajo autónomo, emancipador (Coraggio 2020).

La explosión de la Economía Social y Solidaria

La crisis de los años 2001/2002 en Argentina abrió paso a un nuevo período político iniciado en mayo de 2003 con la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación, y estuvo marcado por transformaciones en la dinámica de la acumulación, la legitimidad y el modelo de Estado, cuya caracterización fue objeto de polémica política y académica.

Sin desconocer los nutridos debates que este período suscitó, existe consenso en que en este contexto el trabajo volvió a articular el discurso que le da fundamento a la política socio-laboral del Estado argentino (Grassi 2012) y éste asumió un rol activo en la generación de ocupación y el mejoramiento de las condiciones laborales. En este marco, el gobierno nacional impulsó un conjunto de políticas de promoción de la EPSS, orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades productivas y brindar protección social a los trabajadores que las integran. A continuación, repasamos los principales programas de este período.

El lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) en el año 2003, reglamentado en 2004, marcó el inicio de un proceso de consolidación de la ESyS como una alternativa de integración social y económica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Así como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) fue el programa social emblemático con el que el entonces presidente Eduardo Duhalde hizo frente a la salida de la crisis de 2001/2, el PMO es el programa distintivo de este período aunque en términos de cobertura cuantitativa no pudo alcanzar las cifras de aquel primero. El PjyJHD se inició en 2002 con 2.050.332 beneficiarios, tuvo un leve incremento en 2003 (2.095.265) y de allí en más comenzó a caer. En 2007, con un crecimiento a tasas chinas, se redujo en un 50% (1.107.649 de beneficiarios).

Si bien la implementación del PMO transitó por varias etapas, podríamos afirmar que una característica distintiva de sus primeros años (2004–2007) fue el ímpetu con el que buscó financiar los proyectos que se presentaban aunque implicara la sobre-ejecución en más de un 500% en promedio del presupuesto asignado en 2003 (Hopp, 2013). Así, durante el primer año impulsaron y financiaron 8.305 proyectos integrados por 26.884 personas (Res. MDS 1375/04). Más allá de esto, la gran novedad que introdujo el PMO en el proceso de institucionalización de la EPSS radicó, desde nuestra perspectiva, en la traducción en términos de política estatal de una estrategia previamente inventada por los movimientos piqueteros. Tal como lo reconstruye Hudson (2021), ellos habían creado microemprendimientos y exigido planes en las rutas para solventarlos, ahora era el propio Estado quien les demandaba que se organizaran en cooperativas para financiarlas con planes.

Simultáneamente, en el año 2004 la Ley N° 25.865 reconoció a los trabajadores de la Economía Social como nuevo sujeto económico con características propias al que llamó Efector de Desarrollo Local y Economía Social. Implementó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, como un instrumento para facilitar la inclusión en la economía formal de estos sujetos. Ese mismo año, la Ley 25.865 creó una categoría tributaria permanente denominada “Monotributo Social” que, al igual que el monotributo convencional se conforma por un impuesto integrado sustitutivo del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, un componente previsional y un componente de Obra Social, estos últimos están parcialmente subsidiados.³ Ambas iniciativas permitieron que los emprendedores y cooperativistas, especialmente aquellos promovidos por el PMO, facturen por sus servicios y productos, se incorporen al sistema previsional, reciban los servicios de una obra social, y además puedan acceder a las compras estatales como proveedores.

En este mismo período, la EPSS también fue captando recursos y ganando protagonismo en otras áreas del Estado como una estrategia posible de inclusión social a través del trabajo autogestivo. En particular, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) implementaron programas sociales que promovían la conformación de cooperativas de trabajo como un instrumento eficaz para la creación de empleo y el estímulo a la participación colectiva.

En 2004 se creó el Programa Trabajo Autogestionado, en el ámbito del MTEySS. Inicialmente estaba dirigido a dos tipos de unidades productivas autogestionadas: las que provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas y fábricas recuperadas), y las generadas directamente por iniciativa de trabajadores. Estas últimas se incorporaron al programa luego de algunos años de experiencia con las primeras en un proceso que Hudson (2016) llamó de “traducción estatal” de los aprendizajes construidos a partir del trabajo con empresas recupe-

radas acerca de estrategias y herramientas para promover la cooperación y la autogestión en emprendimientos asociativos. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019), el programa amplió nuevamente sus alcances incluyendo además a trabajadorxs de la EP, como veremos más adelante. En este caso no se trató de una respuesta gestada desde la propia política en respuesta a la creciente demanda de trabajo e ingresos sino que fue parte de acuerdos a “otro nivel” entre funcionarios y organizaciones (Hudson 2016).

Por otra parte, el MPFIPyS creó dos programas que promovían la conformación de cooperativas dedicadas al saneamiento y la construcción de vivienda, como prestatarias de los servicios que proveían dos programas particulares. El primero fue el Programa Federal de Emergencia Habitacional, creado en el año 2003 para contribuir al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con alta vulnerabilidad, y promover la inserción laboral de desocupados y beneficiarios de planes sociales organizados en cooperativas de trabajo. El segundo fue el Programa Agua + Trabajo, creado en el año 2004 para “mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de servicios de saneamiento básicos” a partir de la provisión de estos servicios, que podía estar a cargo de cooperativas de trabajo, promoviendo así además la creación de empleo para trabajadores desocupados (Reglamento operativo del programa “Agua + Trabajo”, MPFIPyS).

Para alcanzar el objetivo de creación de nuevas cooperativas que pudieran incluirse en los programas sociales, el INAES debió establecer nuevas normativas de regulación. En el año 2003, a través de la Resolución N° 2038 se agilizó el trámite de constitución de cooperativas de trabajo dedicadas a la construcción y a actividades afines, facilitando su participación en el Programa Federal de Emergencia Habitacional y en otros planes de obra pública e infraestructura comunitaria. En 2006 la Resolución N° 3026 amplió el objeto social de las cooperativas de trabajo creadas a partir de planes sociales para que puedan realizar otras actividades económicas, además de la construcción y mejora habitacional. Esto habilitó la creación de cooperativas textiles en el marco del PMO, y de programas implementados con posterioridad (en particular del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”). Con estas medidas el organismo buscó adicionar a la normativa existente nuevos marcos institucionales específicos para las cooperativas creadas a partir de estos programas sociales. Si bien ello permitió cierta adaptación de la institucionalidad cooperativa a las nuevas formas asociativas surgidas en el marco de programas sociales de EPSS, no derivó en la convergencia de estas iniciativas en términos políticos e identitarios, como tampoco en la construcción de un sujeto colectivo. Por el contrario, con el tiempo se afirmaron las diferencias y tensiones entre “las viejas” y “las nuevas” cooperativas, las “legítimas” y la creadas en el marco de programas sociales.⁴

El auge de la EPSS en las políticas públicas no sólo se manifestó en la creación de programas específicos, sino también en el crecimiento casi “explosivo” de organismos nacionales y provinciales vinculados con las cooperativas y mutuales, y con las nuevas

formas asociativas identificadas con la ESyS. En la Administración Pública Nacional (APN, en adelante), en marzo 2004 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el ámbito del MDS, con el propósito de asistir “en la promoción del desarrollo comunitario y productivo (...) a través de la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y sociales encarados por sectores de la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad”, e impulsó la conformación de una Red Federal de políticas sociales (MDS, Decreto 373/4).

La creación de la subsecretaría en el ámbito nacional y la implementación del PMO como una política social nacional que se ejecutaba a través de gobiernos provinciales, municipales o de organizaciones sociales produjo un “efecto arrastre” (Hintze, Deux Marzi y Costa 2011) en los gobiernos provinciales que comenzaron a crear unidades organizativas vinculadas con la EPSS ya no estrictamente abocadas a las funciones de regulación y fiscalización de cooperativas y mutuales, como se había dado hasta el momento.

A diferencia de lo que había ocurrido con las cooperativas y mutuales que a lo largo del siglo XX habían logrado dos leyes propias, dos organismos nacionales, luego unificados en el INAES en 2000, y 24 órganos locales que ejercían las funciones de regulación, fiscalización y control indicadas por la ley, las nuevas expresiones de ESyS se institucionalizaron de manera explosiva. En apenas cuatro años habían impulsado la creación de cuatro organismos nacionales (en el MDS y en el MTEySS) y diez provinciales que ejecutaban el PMO, además de legislación que promovía su institucionalización y protección social.

Este movimiento expansivo también respondió a la intención del MDS de “territorializar sus intervenciones”. La decisión de construir una burocracia enraizada al territorio, en condiciones de disputar cercanía y afectividad en el vínculo asistencial, estuvo en la base del proceso de valorización –simbólica y salarial– del Trabajo Social en la práctica ministerial. Para ello, el MDS profesionalizó a su funcionariado y entre 2003 y 2007, la cartera triplicó su plantel de trabajadores sociales. La misma aspiración, por otra parte, significó el reclutamiento de militantes de base en el organismo y la integración de organizaciones de desocupados a la gestión, actores también capaces de dotar de conocimiento sensible a la asistencia nacional (Perelmiter, 2012).

La gradualidad con la que se ha institucionalizado la economía social histórica de la mano de cooperativas y mutuales y el ritmo explosivo con el que el Estado asumió la promoción de la ESyS ilustran dos cuestiones de época diferentes a las que se ha pretendido dar respuestas. En el primer caso, el trabajo asalariado formal persistía como la principal vía de inclusión social, y ello se combinaba con el reconocimiento y valoración política del cooperativismo como estrategia asociativa apropiada para atender las necesidades no contempladas en la “vida con salario”. La segunda situación remite, por el contrario, a la aceptación de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al

conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al periodo de ajuste neoliberal.

Los nuevos organismos y programas de ESyS aparecían ligados a concepciones usuales de la política social, tanto por los destinatarios (poblaciones vulnerables), como por la ubicación institucional (en las áreas sociales de los respectivos gobiernos), mientras que los dedicados específicamente a cooperativas y mutuales buscaban insertarse en áreas del Estado dedicadas a la economía y la producción entendida en términos clásicos. En esta línea sostenemos que en el período comprendido entre 2003-2007 el proceso de institucionalización de la EPSS adicionó a las políticas de regulación, fiscalización y control de INAES un conjunto de políticas sociales, principalmente de inclusión a través del trabajo (autogestionado), que establecían pocos lazos con la institucionalidad preexistente y al mismo tiempo planteaban un horizonte ambivalente. Por un lado, se orientaba a brindar asistencia a población vulnerada, y por el otro, ofrecían herramientas de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado como vías de integración social para quienes no contaban con trabajo asalariado.

Entre los proyectos populares también se puede identificar sentidos u orientaciones diversas y a veces contradictorias; por ejemplo en la distinción, hecha por los mismos trabajadores, entre cooperativas “legítimas” y las que eran promovidas por planes sociales. Las prácticas y representaciones de estos colectivos laborales trazaban horizontes y sentidos divergentes aunque aún se identificaran con denominaciones comunes. A riesgo de simplificar las posiciones y asumiendo que indudablemente quedará sub-representado el colectivo laboral al que aludimos, retomamos a Hudson (2021) para identificar dos orientaciones principales entre las organizaciones de EPSS. Por un lado, las cooperativas de trabajo provenientes de procesos de recuperación de empresas y las líneas más autonomistas de las organizaciones piqueteras rechazaban volver al trabajo asalariado aun si la industria crecía lo suficiente como para generar trabajo para todos. Otra línea, la más masiva, demandaba al gobierno la profundización de la senda de crecimiento productivo prometido para recuperar el estatus laboral perdido. “Para este segundo sector la autogestión colectiva era una estrategia fecunda pero transitoria” (2021).

En este sentido, en este primer período la institucionalidad de la EPSS asumió características singulares producto de la sedimentación de intervenciones, prácticas, reivindicaciones impulsadas por diferentes actores sociales y desde el Estado, que si bien hasta el momento se identificaban bajo denominaciones comunes, trazaban horizontes de sentidos divergentes.

La consolidación de la Economía Social y Solidaria como política social y la emergencia de la Economía Popular como un proyecto “desde abajo”

En el marco de una estrategia de revalorización del trabajo como medio de inclusión social, a partir del año 2007 la EPSS se consolidó como una línea de intervención central y de amplio alcance, especialmente en el marco del MDS, y se manifestó en la creación de diversas unidades organizativas y programas. Entre los programas más significativos del período destaca por su relevancia sociopolítica el Plan Argentina Trabaja, creado en 2009 como una propuesta para generar trabajo genuino a través de la creación de cooperativas de trabajo, orientadas a mejorar la infraestructura barrial y la calidad de vida de familias vulnerables (Argentina, Res. MDS N° 3182/09).

Un año después de la creación de este programa, se articularon bajo “la marca registrada ‘Argentina Trabaja’ (artículo 5, Resolución N° 2476, MDS) diferentes programas que hasta el momento se implementaban por separado: 1) Plan Nacional Manos a la Obra, 2) Proyectos Socioproductivos,⁵ 3) Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”;⁶ 4) Programa de Inversión Social (PRIS); y 5) Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). La misma resolución creó como herramienta programática la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC), definidos en la página web del MDS como “edificios construidos por cooperativas de trabajo con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de fomentar la integración, organización y participación comunitaria para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de todo el territorio nacional”.⁷ La implementación de este programa requirió la formación de cooperativas que tomaban a su cargo la ejecución de obras públicas de su localidad o región. Una vez finalizadas las obras, estas cooperativas podían continuar trabajando en el marco de otros programas sociales, como el Programa Federal de Emergencia Habitacional que para el año 2010 había incorporado nuevas líneas previendo la contratación de cooperativas surgidas a partir de los CIC. Asimismo, podían reconvertirse en el marco de “Proyectos de Consolidación de Cooperativas Emergentes de Planes Sociales”, promovidos por INAES a partir de 2010 (Resolución 4156/2010). Con ello se buscaba que las cooperativas creadas en el marco de planes sociales “ganaran autonomía respecto de los programas que las originaron” promoviendo y financiando procesos de reconversión productiva, basada en la producción de bienes o servicios para el mercado (Res. INAES 4156/10)

A comienzos de 2013 el MDS lanzó una nueva línea de intervención dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo, denominada “Ellas Hacen”, destinada a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, residentes en barrios emergentes o villas. Esta línea tenía como finalidad la realización de actividades de capacitación y la terminalidad educativa de estas mujeres que debían incorporarse a cooperativas de trabajo.

Desde entonces, el “Argentina Trabaja” y específicamente el componente vinculado con el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) fueron conocidos por la promoción del trabajo asociativo y la creación de cooperativas. Los datos oficiales sobre el programa son ilustrativos respecto de la magnitud de esta política: en el 2015, se crearon 7.781 cooperativas (2.671 de Ellas Hacen y 5.110 del PRIST), cifra que representaba el 32% de las cooperativas de trabajo registradas ese año en el INAES (24.483 en total) (Ministerio Desarrollo Social 2015). En términos de la población alcanzada el máximo se registró en 2013, luego de la creación de Ellas Hacen (227.444 titulares) y el período terminó en 2015 con 207.842 titulares activos.

Sin embargo, tal como lo recuerda Hintze (2018), antes que la conformación de cooperativas, el PRIST se proponía en primer lugar la inclusión social a través del trabajo, tendiente a mejorar espacios de uso público y/o patrimonio comunitario y el desarrollo de capacidades humanas desde “una perspectiva integral” (entre lo que se incluía el acceso a la educación, promoción del cuidado de la salud optimizando el acceso a servicios, promoción del desarrollo de las potencialidades culturales y de participación ciudadana, personales y colectivas). En este sentido, en el plano discursivo Argentina Trabaja planteaba una ruptura respecto de los programas de empleo con contraprestación laboral implementados durante la década del 90, y del mismo PjyJHD aún vigente que asistía a desempleados “a secas”. El Programa Argentina Trabaja, por el contrario, no utilizó el término desocupados en su nombre y se orientó a la promoción de “colectivos de trabajo”, enfatizando la relevancia de “lo comunitario” por sobre “lo individual”, con un fuerte anclaje territorial.

Así planteado, el diseño del programa proponía y al mismo tiempo colocaba en el centro de la escena dos dimensiones que hasta el momento se venían problematizando por separado: la territorialidad y el cooperativismo. En conjunto dan fundamento a la orientación de las intervenciones estatales hacia el fomento de la participación a nivel local y el trabajo asociativo como estrategias para abordar no sólo el desempleo sino también diferentes situaciones de vulnerabilidad social (Castelao Caruana y Srnec, 2014; Hopp, 2013).

Una de las políticas más novedosas del período fue la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) creada en 2009 como un subsistema no contributivo, destinado a niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto 1602/09). Su creación implicó una profunda transformación de las políticas sociales a partir de la institución del derecho a la seguridad social para trabajadores históricamente excluidos del mismo y la eliminación casi completa de los programas de transferencia de ingresos condicionados previamente existentes (Arcidiácono y Bermudez, 2015; Costa y Hintze, 2014). También fue novedoso su anclaje en la Seguridad Social constituyéndose como parte del régimen de asignaciones familiares. En los años si-

güentes, los beneficios incluidos fueron aproximándose a la cobertura vertical y horizontal de los trabajadores formales: en 2011 incluyó el período de embarazo y un monto por escolaridad; y en 2015 se estableció por ley su actualización automática. Por este motivo, a diferencia de lo que ocurrió con el PRIST, la AUH mantuvo relativamente su poder de compra durante este período (Costa y Hintze, 2014).

Las expresiones de EPSS en ámbitos rurales o rural-urbanos ganaron protagonismo a partir de 2008 con la institucionalización de organismos y programas para la agricultura familiar. Ese año se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, impulsada por organizaciones de pequeños productores nucleados en el Foro de Agricultura Familiar.⁸ En octubre de 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y unos meses después, en abril de 2010 se le dio la jerarquía de Secretaría al área vinculada con la agricultura familiar. En los considerandos de la norma se introduce el concepto de *economía popular* al puntualizar que la agricultura familiar “debe entenderse como una rama de la economía popular, que tiene al campesino como productor y que cuenta en nuestro país con un enorme potencial transformador” (Decisión Administrativa N° 175/2010), y reconoce como interlocutores de la Secretaría al Foro y las organizaciones de la Agricultura Familiar. En ese mismo año, se creó el Monotributo Social Agropecuario con el objetivo de formalizar la comercialización de agricultores familiares, garantizándoles a su vez el acceso a una Obra social y aportes previsionales, sin costos para los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Renaf).

Por su parte, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) diseñó en 2011 un área dedicada a la promoción de procesos de agregado de valor para la agricultura familiar. Asimismo, creó la Red de Apoyo al Trabajo Popular para potenciar los esfuerzos de las organizaciones sociales dedicadas a la producción. Estas propuestas habían sido originadas durante la gestión del organismo entre 2002 y 2011, a cargo de uno de los referentes intelectuales del Movimiento Evita.

En conjunto, hacia fines de 2015 la EPSS contaba con 29 unidades organizativas en el ámbito nacional. Bajo la órbita del MDS, la Secretaría de Economía Social creada en 2010 a partir de la re-jerarquización de la anterior subsecretaría, dos Subsecretarías, una Dirección Nacional, dos Direcciones, y dos organismos Desconcentrados, INAES y CONAMI. Por su parte, el MTEySS conservaba la Subsecretaría del Sector Social de la Economía que ahora reunía los dos programas vinculados con el sector: el Programa Trabajo Autogestionado y el Programa de Empleo Independiente, línea Entramados Productivos Locales. En el Ministerio de la Producción, se renombró a la anterior Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas como Secretaría de Emprendedores y PyMES, dentro de la que se incluyó una Subsecretaría de Emprendedores. Asimismo, de este mismo Ministerio dependía el INTI, con sus dos áreas dedicadas a la Agricultura

Familiar y el Trabajo Popular respectivamente. Finalmente, es destacable el gran crecimiento de unidades organizativas vinculadas con la Agricultura Familiar ubicadas principalmente en el Ministerio de Agricultura que, al finalizar este período, contaba con una Secretaría, dos Subsecretarías, cuatro Direcciones Nacionales, ocho Direcciones y una Unidad Ejecutora, el programa Cambio Rural. En el Cuadro 2 figuran los organismos de EPSS por período y sector del Estado, ilustrando parte del carácter sedimentario del proceso de institucionalización hasta aquí analizado.

Cuadro 1. Unidades organizativas nacionales de EPSS según período de creación, Argentina diciembre de 2019

Sector de la APN/ período	Desarrollo social	Producción	Trabajo	Agricultura familiar	Total
Hasta 2003	1				1
2003-2007 (Nestor Kirchner)	2	3	0	1	6
2007-2011 (Cristina Fernández)	8	3	1	3	15
2011-2015 (Cristina Fernández)	8	4	1	16	29
2015-2019 (Alianza Cambiemos)	31	9	0	5	45

Fuente: Elaboración propia a partir de sitios webs de los organismos y normativa de creación.

Este proceso de institucionalización en diferentes sectores del gobierno nacional fue coincidente con –y en parte en respuesta a– la multiplicación y diversificación de las organizaciones de EPSS que disputaban dentro y fuera del Estado instrumentos y herramientas para su reconocimiento, promoción y protección. Como ya señalamos, desde fines del siglo XX comenzaron a gestarse diversos proyectos políticos que, más allá de sus diferencias y reconfiguraciones posteriores, compartían dos aspectos fundamentales. Por un lado, reconocían a los desocupados y trabajadores asociativos autogestionados como sujetos de derecho con potencia autónoma de un patrón, a quienes el Estado debía garantizar derechos. Por el otro, crearon organizaciones de representación de estos colectivos que, si bien inicialmente muchas de ellas se identificaron como *movimientos*, luego se formalizaron bajo dos formas jurídicas principales, emparentadas también con las identidades laborales en juego: las federaciones y confederaciones de cooperativas de trabajo y de trabajadores autogestionados, y las organizaciones sindicales que, sin tener personería gremial, luchaban por conseguirla.

En particular, a partir de 2007 estas instancias organizativas y reivindicativas de segundo o tercer grado se multiplicaron, muchas de ellas se constituyeron en términos jurídicos, y formalizaron sus proyectos y propuestas a partir de la formulación de anteproyectos de ley. Las organizaciones identificadas con el *mundo cooperativo* gestaron diversos proyectos de ley que –entre otras cosas– buscaban la construcción de un marco regulatorio y de promoción específico para el cooperativismo de trabajo. Si bien ninguno de los

anteproyectos logró su aprobación parlamentaria, como saldo de esta etapa podríamos destacar la consolidación de numerosas organizaciones de trabajadores autogestionados que ganaron protagonismo y visibilidad, pero no lograron confluir en un proyecto político común que disputara recursos y sentidos al Estado.

En el mismo período comenzó a gestarse con fuerza una organización que convocaba a los trabajadores desocupados, informales y militantes sociales. En 2011 se conformó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) con el objetivo de consolidar una *organización sindical* que representara a los trabajadores de la economía popular. En 2019, unos días después del cambio de gobierno nacional, las organizaciones nucleadas en la CTEP, la Corriente Clasista Combativa, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán dieron nacimiento a un sindicato único denominado Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), con el que se propusieron “seguir peleando por los derechos del sector de la Economía Popular con mayor unidad, fuerza y organización”, manteniendo la intención de ingresar a la CGT “para pelear junto al movimiento obrero organizado”.⁹

Tanto en la CTEP como en la posterior UTEP el trabajo se ordena según rama de actividad en las que confluyen trabajadores dedicados al reciclaje y tratamiento de residuos predominantemente organizados por el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE); de cooperativas de infraestructura social, cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” nucleadas en el Movimiento Evita;¹⁰ de Empresas Recuperadas, nucleadas en el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER); campesinx, nucleadas en el movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI); de Trabajadorxs de la vía pública (feriantes, manteros, artesanos, puesteros, etc.), entre otrxs.

En este punto merece ser destacado el rol que adquirieron organizaciones y movimientos sociales en la gestión del Estado durante el período 2003–2015 en el que accedieron a mayores posibilidades de intervenir en la implementación de la política social (Natalucci, 2016). Sin embargo, estas instancias de participación en la gestión estatal no estuvieron libres de críticas y tensiones. Algunas de ellas versaron sobre cierto “loteo” del Estado, expresión con la que se hacía referencia a la segmentación de áreas y organismos gestionados por organizaciones sociales y actores económicos con objetivos y orientaciones divergentes. Asimismo, los programas de EPSS fueron cuestionados por su carácter predominantemente asistencial, tanto por quienes conformaban organizaciones de EP como por parte de las cooperativas y mutuales. En esta línea, uno de los principales cuestionamientos formulados por un referente de la CTEP refería a la creciente “deslaborización” de la EP a la que conducían las políticas del período en tanto invisibilizaban la existencia de trabajadores (Grabois, 2016:19). Así, la expansión de unidades organizativas y programas de EPSS, lejos de articular un sentido común habría derivado en la multiplicación y la fragmentación de diferentes “proyectos desde arriba”.

Al mismo tiempo, las divergencias en los proyectos populares a las que nos referimos en el apartado anterior, en este período coagularon institucionalidades y formas de representación y organización diferentes entre sí. Podríamos conjeturar que tanto las organizaciones de EP como las de ESyS y las cooperativas y mutuales históricas, lejos de articular un sentido común, buscaron en la diferenciación una estrategia donde asentar su propia identidad. Desde la perspectiva de la CTEP, la EP lejos de definirse como “otra economía” –como lo hacen quienes se identifican con la ESyS– es una expresión de la economía global de mercado y particularmente de la dinámica de acumulación del capital. Por lo tanto, a la vez que se separan de la perspectiva de la ESyS, proponen algunas innovaciones significativas al identificar dos atributos principales de los colectivos laborales que representan y sobre los cuales construyen sus demandas y reivindicaciones: su condición de trabajadores y la ausencia de derechos en tanto tales. En este sentido, al mismo tiempo que se diferenciaban de las reivindicaciones de los trabajadores asociativos autoconvocados, la CTEP extiende una demanda por derechos que busca equiparar a los trabajadores de este sector al resto de la clase trabajadora formal. En esto reside, a nuestro entender, una de las principales novedades de este período: los trabajadores de la EP fusionaron la institucionalidad salarial con la demanda por el reconocimiento estatal.

Uno de los límites que enfrentó la institucionalización de la EPSS en este período radica en la incomprensión de los cambios sociales generados en el mismo proceso.¹¹ En este sentido, las reivindicaciones de los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones habrían transitado desde la demanda de planes sociales al reconocimiento como trabajadores plenos, al tiempo que se transformaban las aspiraciones de estos colectivos laborales. Luego de varios años consecutivos de mejoras en las condiciones de vida y en el acceso al bienestar, la crisis financiera internacional de 2008 fijó el techo definitivo al modelo de crecimiento y desterró la ilusión de que la inclusión a través de trabajo asalariado era un camino posible para todos (cfr en el mismo sentido Gambina 2010). En este escenario numerosas organizaciones de EPSS “desplazaron el futuro al presente” buscando el reconocimiento como trabajadores en la actividad y modalidad laboral que ejercían, ya no como “potenciales asalariados” (Muñoz 2018). Ni los discursos y narrativas del período, ni mucho menos los programas públicos lograron vislumbrar este desplazamiento en los sentidos e imaginarios populares.

Crecimiento atrofiado de EPSS en el nivel nacional

El triunfo electoral de la Alianza Cambiemos en 2015 abrió un nuevo ciclo político que sin dudas habría de reflejarse en los organismos y programas destinados a la EPSS. El sentido y el alcance del proceso de institucionalización de la EPSS se revistieron de un carácter particularmente contradictorio y ambivalente que derivó, entre otras cuestiones, de tres marcas propias de este ciclo: el cambio sustantivo en la definición de los sujetos hacia los que se orientaban las principales políticas y de quienes participaban en su implementación; el “crecimiento atrofiado” de las unidades organizativas dedicadas a

la EPSS, y el mayor involucramiento de algunos movimientos y organizaciones de economía popular en la gestión de recursos del Estado nacional que pasaron a tener acceso exclusivo a determinados planes sociales.

Durante los dos primeros años del gobierno de la Alianza Cambiemos se produjeron dos giros sustantivos en el rumbo de las políticas para la EPSS: se eliminó la forma cooperativa como requisito para acceder a los beneficios del PRIST y se desplazó de su implementación a los municipios, reemplazándolos por organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) como nuevos entes ejecutores (aunque algunas de aquellas, como el Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie, entre otras, ya recibían y administraban fondos del Ministerio de Desarrollo Social).

Hasta el momento y desde su nacimiento el PRIST definía el sujeto de la política en términos colectivos, incluso forzando la asociatividad (Hopp 2013) para que se conformen como tales. La eliminación de este requisito se fundamentó en un análisis mercantil de las cooperativas financiadas hasta el momento por el Estado que las clasificó en dos grandes grupos: aquellas con capacidades reales de sustentabilidad y empleabilidad, y las inviables o precarias (Hudson 2018). Los funcionarios entrevistados identificaban a las primeras como de “economía social y solidaria”, asimilada a un “tercer sector productivo” conformado por unidades productivas colectivas que requerían del Estado herramientas para ser más competitivas en los mercados (asistencia técnica, comercial, financiera, entre otras). Y a las segundas, con la “economía popular de subsistencia”, compuesta por sujetos individuales empobrecidos a quienes se asistía con programas de transferencia condicionada de ingresos. El desenlace fue el pasaje de una política social dirigida a sujetos colectivos (aun forzando su organización) a una destinada a financiar individuos en condiciones de alta vulnerabilidad social.

Dos años después, en 2018, se institucionalizaron dichos virajes a partir de la creación del programa Hacemos Futuro que unificaba los anteriores Argentina Trabaja, Desde el Barrio y Ellas Hacen. El nuevo programa se separó de las acciones de ESyS (explicitado tanto en la normativa, Resolución 592/19, como en el sitio web del Ministerio), y eliminó la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en el marco del mismo. La principal novedad fue que ya no se subsidió el trabajo sino la finalización de los estudios y la capacitación técnica, asumiendo que los problemas de empleo y puntualmente la informalidad eran un fenómeno pasajero que, con mayor formación y voluntad de emprendimiento, derivarían en la inclusión en un empleo en blanco (Hudson 2018).

En 2016 se definieron nuevos entes ejecutores para el PRIST, incluyendo a “Movimientos Sociales y ONGs, tanto para abordar proyectos específicos así como fomentar la posterior evaluación de eficacia” (Resolución 592/16 MDS, 2016). En representación de los primeros, el gobierno nacional definió como interlocutores predominantes a la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie y la CTEP. Si bien algunos de estos Movimientos ya

tenían un rol clave en la gestión del PRIST durante el ciclo de gobierno anterior, en este período, y en particular a partir de la Resolución 592/16, se convirtieron en actores indispensables para la implementación del programa y la gestión de subsidios en cada territorio (Hudson 2018). Entre las tres, gestionaron casi el 65% (equivalente a 39.597 beneficiarios) de los programas articulados a través de organizaciones sociales (Mate 2020). En este período aumentó notoriamente la cantidad de organizaciones que funcionaban como entes ejecutores (de 1 en diciembre de 2015 a 64 en diciembre de 2017), mientras que los gobiernos municipales (predominantes entre los demás niveles de gobierno) aumentaron poco más del 10% (de 87 a 97 en el mismo período). Estos datos son elocuentes al señalar que la estrategia seguida en estos años “las posicionó como los actores principales en el campo de las organizaciones sociales a nivel general, y en la gestión del PRIST en particular” (Mate 2020:57).

En esta clave, la Ley de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de economía popular” (LES, en adelante) impulsada públicamente desde agosto de 2016 y aprobada en diciembre de ese año (ley 27.345/2016) podría interpretarse como el fruto de la creciente incidencia de estos movimientos que lograban permear las políticas “desde arriba”, al mismo tiempo que ordenaban y encauzaban las demandas y tensiones en las calles y los barrios (Natalucci y Mate 2020). También puede ser leída como la consolidación de la incidencia de la CTEP en la agenda legislativa (Bruno, Coelho y Palumbo 2017; Maneiro y Núñez 2018) y su legitimación como trabajadores de la EP (Maldován Bonelli et al., 2017).

En este artículo nos interesa particularmente referirnos a dos de sus contenidos principales. La LES establecía la transición de los programas sociales a un Salario Social Complementario (actualmente integrado en el programa Potenciar Trabajo) y la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) que se concretaría muchos años después, con otro gobierno, al que nos referiremos en el siguiente apartado. Aquí, creemos que merece ser subrayado que la implementación de un Salario Social ha constituido en los hechos una política de transferencia condicionada de ingresos que, tal como lo analiza Hopp (2018) implicó una vuelta a la individualización y la descooperativización de las políticas sociales que ha dejado huellas que perduraron más allá de este período de gobierno. Al mismo tiempo, y en un sentido que tensiona la idea de individualización, sus fundamentos evocaban necesidades tradicionalmente asociadas al salario y la seguridad social. En esta clave, es posible entender que los contenidos político-culturales de esta medida refieren a un proceso de reconocimiento de derechos y de necesidades, que hallaron un camino normativo en el marco de un ciclo de gobierno que estuvo orientado por intereses y motivaciones contrapuestas.

En términos de la cobertura poblacional, el PRIST alcanzó en 2017 260.994 titulares y el Salario Social Complementario a otros 164.123. Sumados totalizaban 425.067 personas, más del doble que en el final del período kirchnerista. En 2018 y 2019 continuaron en aumento, alcanzando un total de 551.730 personas al final de la gestión de la Alanza Cambiemos (Hudson, 2021, Mate 2020).

En referencia a los organismos y unidades organizativas dedicados a la EPSS durante la gestión de la coalición Cambiemos, una de las medidas con mayores repercusiones en la estructura de la APN fue la fusión de Ministerios, algunos de ellos vinculados con políticas para la EPSS y los sectores sociales más vulnerables, como eran el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social (Decreto N° 801/18). Como resultado de esta reestructuración, las intervenciones orientadas a la EPSS se ubicaron predominantemente en el ámbito de dos “super-Ministerios”: el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS) y el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT); éste aunó las áreas de trabajo y agroindustria a la de producción bajo la forma de Secretarías de Gobierno de Trabajo y Empleo y Secretaría de Gobierno de Agroindustria, respectivamente.¹²

Cuadro 2. Unidades organizativas dedicadas a la EPSS en la APN, noviembre de 2017 y 2018

Sector	Destinatarios	Jerarquía de la unidad organizativa	Organigrama 2017	Organigrama 2018
Desarrollo Social	Población vulnerable. Emprendimientos individuales y asociados. Organizaciones Asociativas. Entidades de apoyo a la EPSS	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	3	
		Dirección Nacional	7	3
		Dirección	16	9
		Coordinación		20
		Organismo Desconcentrado	2	2
		Subtotal	29	35
Producción y Trabajo	Emprendedores y PyMes	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	
		Dirección Nacional	3	2
		Dirección	1	3
		Coordinación		3
		Subtotal	6	9
	Trabajadores autogestionados y de la EP	Subsecretaría	1	-
		Subtotal	1	-
	Agricultores familiares	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	1
		Dirección Nacional	2	1
		Dirección	5	2
		Organismo Desconcentrado	1	
Subtotal		10	5	
Total sectores		Total UO	46	49

Fuente: Tomado de Deux Marzi (2018)

El Cuadro 1 resume en términos comparados la cantidad de unidades organizativas dedicadas a la EPSS en noviembre de 2017 y el mismo mes de 2018 luego de la unificación de los ministerios. Como puede observarse, contrariamente a la intención de “achicamiento” declarada por las medidas de reestructuración, las unidades organizativas dedicadas a la EPSS crecieron cuantitativamente, al igual que toda la estructura de la APN. Este crecimiento absoluto en el conjunto de organismos se explica por el aumento relativo de las unidades organizativas de las áreas de desarrollo social y de producción, específicamente aquellas coordinadas por la Secretaría de Emprendedores y PyMes. Sin embargo, este crecimiento también estuvo acompañado por la desjeraquización de las unidades organizativas preexistentes con la conversión de unidades de mayor nivel en Coordinaciones.

Por otra parte, el recorte en las estructuras del Estado se produjo principalmente en las áreas dedicadas a la agricultura familiar y se tradujo, en algunos casos, en la suspensión de intervenciones y programas como el Monotributo Social Agropecuario. En este sentido, las políticas de EPSS portaron la huella del rumbo general del período caracterizado, entre otras cuestiones, por la expansión de reparticiones y el aumento en términos absolutos de la estructura del Estado (Gasparin, Rubio, Aruanno y Dieguez 2020). Asimismo, tuvieron lugar en un contexto marcado por el incremento del déficit fiscal, la contracción de la actividad económica y la crisis cambiaria (que se expresó en una fuerte devaluación del peso, el aumento de la tasa de interés, la aceleración de la inflación y la caída de los ingresos reales de las familias); condiciones que dieron lugar a la solicitud de asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI), acordada en el mes de junio de 2018 y renegociada y ampliada en septiembre de ese mismo año.

Como resultado, a fines de 2019 la estructura organizativa de la APN dedicada a la EPSS tenía mayor tamaño y menor jerarquía que al inicio de la gestión de Cambiemos, al tiempo que se concentraba en ministerios y perdía presencia territorial –especialmente en lo referido a las intervenciones para la agricultura familiar-. Las continuas renunciaciones y designaciones de funcionarios y las numerosas designaciones transitorias producto de la proliferación de unidades organizativas se convirtieron en una de las marcas características de un modelo de gestión altamente inestable. Consecuentemente, los circuitos administrativos por los que transitan los expedientes de los diferentes programas se veían interrumpidos como efecto de estos cambios y nombramientos. Según entrevistas realizadas a funcionarios del MSyDS en 2017 y 2019 la demora en los procedimientos que “mueven” los expedientes de un área a la siguiente promediaba los seis meses cada vez que se producía un cambio en algunas de las áreas involucradas en dicha cartera.

Si hasta diciembre de 2015 la institucionalidad de la EPSS podía caracterizarse como oleadas que habrían ido sedimentando proyectos políticos con potencial para conformar políticas de Estado perdurables y al mismo tiempo con notables fracturas que iban coagulando sentidos divergentes, las políticas de este período podrían ilustrarse como

parte de un reflujo que diluía la institucionalidad alcanzada en un modelo de gestión voraz y vertiginosamente cambiante. Dicho en otros términos, la disparidad en la orientación de las políticas y la incansable creación de organismos y designación de funcionarios fue, en lo político-institucional, el resultado más importante de este período.

El cambio en la definición de los destinatarios del PRIST introdujo otra de las marcas características de esta gestión, que aún persiste en el momento en que se escribe este artículo en 2022. Específicamente, derivó en el desplazamiento de los sujetos promovidos por las políticas de EPSS que abandonaron el énfasis en el trabajo colectivo para orientarse fuertemente al fortalecimiento de capacidades emprendedoras individuales de sujetos inmersos en contextos de creciente vulnerabilidad económica y social.

En este escenario de resurgimiento neoliberal y predominante desmovilización, las organizaciones nucleadas en la CTEP lograron articular demandas, unificar un sentido común propio de la EP y construir algunas ideas fuerza con las que lograron incidir en algunas políticas del gobierno. Para ello, pusieron en juego diferentes estrategias que no se manifestaron en forma pura sino a partir de “diversas bifrontalidades” (Maneiro y Nuñez, 2021), combinando las acciones de calle con mecanismos de negociación institucionalizados. Tal como lo reconstruyen Maneiro y Nuñez (2021) estas formas de acción colectiva se convirtieron en una característica que identificó (y los sigue haciendo) a estas organizaciones.¹³

En concreto, pudieron acceder de manera casi exclusiva, junto con CCC y Barrios de Pie, a planes sociales y subsidios gestionados en el marco de PRIST/Hacemos Futuro y del Programa Trabajo Autogestionado. En esta misma dirección, la sanción de la LES puede ser interpretada como una estrategia de la CTEP orientada a “poner en el centro del debate la economía popular como problema público; reivindicar el rol de las organizaciones como entidades representativas del sector y lograr la implementación del Salario Social Complementario” (Natalucci y Mate 2020). Ello le permitió robustecer sus estructuras, a través de conflictos y negociaciones con áreas del Estado, y absorber organizaciones que requerían su amparo para la obtención de recursos estatales. Para las cooperativas de trabajo, por el contrario, el período implicó un golpe contundente a su sostenibilidad, en tanto se dieron de baja numerosas matrículas, se desarticulaban programas sociales que las promovían (como Argentina Trabaja) y se implementaron políticas macroeconómicas desfavorables para el sector, como el aumento de las tarifas, el incremento del costo de los insumos importados, y la caída de la demanda interna.¹⁴

Entre la administración de lo instituido y las demandas por la valorización del trabajo

La llegada al gobierno del Frente de Todos en diciembre del 2019 marcó un cambio de perspectiva respecto del sector. Sin embargo, si bien en el discurso de asunción y en el

primer mensaje a las cámaras en marzo de 2020, el Presidente Alberto Fernández hizo un explícito reconocimiento a la importancia de la economía social para la recuperación del país¹⁵, más de dos años después no es posible dar cuenta de que la acción estatal se haya orientado de manera sistemática en este rumbo. En este punto, no podemos dejar de destacar que la irrupción de la pandemia a pocos meses de iniciada esta última gestión trastocó abruptamente la vida de las personas y las instituciones, convirtiendo al período que estudiamos en un contexto único e incomparable.

Sin desconocer el carácter extraordinario de esta situación histórica, en lo que sigue intentamos reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS a nivel nacional, identificando las acciones y medidas del Estado nacional en respuesta a la emergencia provocada por la pandemia, las políticas de mediano plazo o “estables” que siguieron a la eclosión de aquella y las demandas persistentes de las organizaciones y trabajadores de la EPSS. Para ello, nos basamos en los relevamientos realizados por el OPPEPSS entre marzo de 2019 y diciembre de 2020 cuyos resultados parciales fueron publicados en Deux Marzi y Hintze (2020) y Deux Marzi et al (2020).¹⁶

Con relación a las medidas de emergencia, en 2020 se implementaron 44 medidas de diverso tipo y con alcances muy dispares, y en 2021 se registraron 30 medidas. En conjunto se caracterizan por una alta diversidad sectorial (ocho ministerios y diferentes reparticiones), y algunas de ellas articulan con organizaciones sociales que “territorializan” las intervenciones pero no crean espacios institucionalizados para la co-producción o co-construcción de las políticas.

En lo que refiere a su alcance y cobertura, en líneas generales las medidas crediticias no tuvieron buena aceptación por el temor que generaba endeudarse en un contexto de profunda recesión económica y gran incertidumbre. Asimismo, las medidas que otorgaban beneficios a los integrantes de las organizaciones de EPSS no lograron equiparar las protecciones otorgadas al trabajo formal, ni en el monto ni en la extensión en el tiempo de las prestaciones. Los trabajos de otros autores son coincidentes con nuestros hallazgos (por ejemplo Hopp y Maldovan Bonelli, 2020; Fernández Álvarez, Pacífico, Señoras, 2020).

Por parte del Poder Ejecutivo nacional, se implementaron además algunos programas que se proyectaban más allá de la emergencia. En esta dirección, en marzo de 2020 se creó el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, que unificaba a los anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. En junio de ese mismo año se instrumentó el Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTEP), previsto desde 2016 en la LES, y traccionado principalmente por las organizaciones nucleadas en CTEP/UTEP que asumieron la gestión de la Secretaría de Economía Social/MDS.

Si bien la inscripción no habilita el acceso directo a programas del MDS, se la considera una instancia previa para identificar y conocer la situación de los interesados y a la vez constituye el primer escalón de una “escalera de formalización individual y colectiva”. En palabras de la funcionaria a cargo de este Registro, se trata además de una herramienta para reconocer los “contornos” del universo conformado por los trabajadores de la economía popular.¹⁷ Junto con la creación del ReNaTEP y en el marco de la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local (Secretaría de Economía Social, MDS), se difundió una propuesta para la formalización de los trabajadores individuales y de las unidades productivas de manera escalonada, por etapas. Esta “escalera de formalización”, tal como la llamaron los funcionarios entrevistados, buscaba promover la formalización de los trabajadores inscriptos en el ReNaTEP, alcanzando como máximo los beneficios previstos por el Régimen Simplificado al que ya acceden trabajadores que incluimos en la economía social y solidaria (asociativos autogestionados). En el caso de las unidades productivas asociativas, el escalonamiento propuesto buscaba articular diferentes figuras legales preexistentes proponiendo un tránsito paulatino hacia la constitución de cooperativas de trabajo. Asimismo la resolución Renovar N° 1000/2021 impulsada por el INAES introdujo sustantivas modificaciones con el objetivo de agilizar y simplificar más de 20 trámites para cooperativa y mutuales, así como también para ajustar ciertos requisitos a las particularidades de cada entidad. Para ello, las segmenta según su sector de actividad, facturación y patrimonio neto y crea un registro en línea de personas asociadas.

En este punto destacamos que si bien estas medidas contribuyeron al reconocimiento y visibilización de la EPSS, cuestión en la que parecen converger tanto los proyectos enunciados desde el Estado como las propuestas impulsadas desde los sectores populares, los niveles de protección propuestos para la economía popular no introdujeron modificaciones respecto de la normativa ya existentes. En este sentido, plantean un horizonte de protección que tal como hemos analizado en trabajos anteriores para el conjunto de los trabajadores autogestionados (Deux Marzi y Pisaroni, 2020; Deux Marzi y Hintze, 2014) colocan a los integrantes de la EPSS en situación de fuerte desigualdad respecto de las protecciones a las que acceden los trabajadores asalariados, como también lo hicieron las medidas de emergencia implementadas por la pandemia.

Un análisis del conjunto de los programas vigentes hasta diciembre de 2021 nos lleva a destacar la amplia diversidad de sectores y organismos que los encabeza. A diferencia del ciclo anterior, en el que todos los programas recaían en la esfera de dos ministerios (Salud y Desarrollo Social y Desarrollo Productivo y Trabajo), la nueva gestión decidió volver a la organización ministerial anterior y crear nuevas carteras, como por ejemplo como la de Mujeres, Géneros y Diversidades. Al finalizar el año 2021 contabilizamos 85 programas nacionales para la EPSS implementados por 12 ministerios diferentes. Los organismos con mayor presencia eran el Ministerio de Desarrollo Social (con 27 intervenciones, 11 a cargo de la Secretaría de Economía Social) y el de Desarrollo Productivo (20 intervenciones, 11 corresponden al INAES).

Muchos de los programas vigentes en esa fecha fueron creados durante el período de gestión al que nos referimos en este apartado (50 de 85: 34 en 2020 y 16 en 2021). Entre ellos se incluyen 8 programas impulsados en el marco de la emergencia por Covid-19 que continuaron vigentes más allá de ella. En términos de la cobertura poblacional, el programa más significativo fue Potenciar Trabajo que incrementó significativamente la cantidad de titulares, a raíz de la crítica situación económica de fines de 2019 intensificada por la pandemia. En 2020 alcanzó a 760.664 personas y en 2021 a 1.006.000, casi el doble que contabilizaba Hacemos Futuro al cierre del mandato de Cambiemos. Tal como lo recuerda Hudson (2021), es la primera vez que un único plan supera ese umbral desde 2007. Otro cambio significativo introducido por el programa fue el abandono de la idea de “salario” para volver a la de “plan”, devolviendo el carácter de asistencia a la política. Subrayamos en este punto que la definición de sus destinatarios en términos individuales (giro introducido en el período anterior) sí se sostuvo.

En referencia a la gestión de las políticas, la emergencia desatada por la pandemia puso en evidencia el rol desarrollado por las organizaciones de EPSS que contribuyeron a territorializar las intervenciones estatales (esto es, ajustarlas a necesidades y particularidades de cada territorio y sus protagonistas), favoreciendo la efectiva apropiación de sus beneficios. Sin embargo, si bien muchas participaron en la implementación de políticas de gran importancia durante la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa El Barrio Cuida al Barrio, las campañas de vacunación, y varios programas de EPSS, su participación no estuvo prevista desde la formulación de las medidas. Sólo 8 de los 50 programas creados en esta etapa identifican como co-ejecutores a las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Otros mencionan a los gobiernos provinciales (13 programas), a los municipales (13 programas), y a las universidades solo en una oportunidad.

Si consideramos la creación/destrucción de unidades organizativas orientadas a la EPSS dentro de la estructura de la APN, las intervenciones del período no introdujeron cambios significativos. Al respecto conjeturamos que el énfasis estuvo puesto en la implementación de medidas de emergencia o programas estables para atender las necesidades del sector. Sin embargo, un aspecto a destacar, porque da indicios del “proyecto” (o uno de los proyectos) que encarnaron en este nuevo período político antes de que la catástrofe social y sanitaria sobreviniera, es el pase del INAES de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Desarrollo Productivo en febrero 2020, con un cambio de óptica muy marcado respecto del período anterior. Al mismo tiempo, la asunción de la presidencia del INAES en febrero 2021 por parte de quien antes se desempeñaba como asesor de estas áreas del MDS, renovó las expectativas de acercar los instrumentos organizativos de las cooperativas y mutuales a las nuevas formas de trabajo surgidas en el marco de la economía popular. En esa dirección se orientó la resolución Renovar, antes mencionada que buscó flexibilizar algunas de las condiciones para conformar cooperativas de trabajo.

A modo de síntesis, la participación de referentes de la CTEP/UTEP en áreas del Estado comenzó a plasmarse en políticas como el ReNaTEP y las subsiguientes instancias de formalización, que más allá de los intentos (y sus logros) de registrar, visibilizar y formalizar a los trabajadores de la EPSS, aún no alcanzan a incidir en las instituciones vinculadas con la protección del trabajo. Más bien parecen suplir esas deficiencias a partir de la creación de registros *particulares* (al de trabajadores de la EP se agregan los de empresas recuperadas: Registro Nacional de Empresas Recuperadas/INAES y RENACER/MDS) y la aplicación de “escaleras para la formalización” del trabajo y sus unidades productivas a partir de regímenes especiales como el monotributo y el monotributo social creados para proteger otras situaciones laborales. De continuar en esta línea, podríamos conjeturar que estas medidas no dan lugar a nuevas instituciones sino que *organizan* y *administran* la institucionalidad previamente sedimentada en la estructura del Estado nacional. Asimismo, su particularismo lejos de articular una estructura previamente coagulada y heterogénea llevarían a aumentar la fragmentación, no sólo de los beneficios, sino de las reivindicaciones y luchas de la clase trabajadora.

En abril de 2022 el ReNaTEP publicó un nuevo informe sobre los trabajadores inscriptos entre julio de 2020 y febrero de 2022. En tan solo 19 meses se inscribieron 3.225.268 personas, cifra que supera en un 62% a los destinatarios del PJyJHD de 2002. De ese total, solo el 7,2% se encuentra inscripto de manera individual en alguna categoría tributaria (el 6,6% está adherido al Monotributo Social y el 0,8% se distribuye entre las categorías A y D del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido como Monotributo). Por otra parte, apenas el 22,3% percibe la AUH y el 22,5% el Programa Potenciar Trabajo, orientado principalmente a fortalecer e impulsar el trabajo que se desarrolla en la EP. Estos datos dejan en evidencia que la población alcanzada por los programas sociales es una pequeña porción del mundo del trabajo que se identifica con la EPSS, que en condiciones abrumadoramente precarias es capaz de auto-organizarse e inventar su propio trabajo, al tiempo que impulsa proyectos propios para ampliar la institucionalidad existente.

En el marco de la crisis desatada por la pandemia las agendas impulsadas por las diferentes organizaciones que componen la heterogénea EPSS parecieran haber confluído en algunos puntos. En particular, en la necesidad de reconocimiento estatal del trabajo asociativo autogestionado como sujeto de derechos y la valorización de sus actividades, sus organizaciones y unidades productivas. Como sostienen las organizaciones nucleadas en la UTEP, estos trabajos no sólo se realizan en condiciones ampliamente desprotegidas, sino que se ocupan de actividades desvalorizadas por el Estado y por el mercado, como el reciclado de residuos, el cuidado de personas, la construcción de vivienda o infraestructura en barrios populares. En este sentido, y especialmente a partir de la emergencia sanitaria y social, sus reivindicaciones y los proyectos populares a los que aluden convergieron con las propias de la agenda feminista centrándose en la visibilización y valorización de la EPSS y su contribución en la economía del cuidado.

Consideraciones finales

En este artículo nos propusimos reconstruir el proceso de institucionalización de la EPSS en Argentina, reconociendo aquellos rasgos transitorios, propios de cada período político y las *huellas* que habrían de sedimentar formas persistentes de institucionalidad. Entendemos a la institucionalidad de la EPSS no como reflejo de las intervenciones estatales de cada período de gobierno, sino como un conjunto complejo de políticas que van estructurando reglas y sentidos en el marco de las que el trabajo, los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones son definidos, reconocidas y protegidos/desprotegidos.

Si bien el proceso de institucionalización de la EPSS comenzó hace más de un siglo referido a cooperativas y mutuales, situamos el análisis en las últimas dos décadas en Argentina. En particular, reconocemos como antecedente inmediato a las políticas implementadas en la década del 90 que tendieron a la flexibilización y desprotección laboral y dieron lugar a un conjunto de estrategias impulsadas y promovidas desde el Estado que asumieron a las cooperativas de trabajo como instrumentos organizativos creados para diversos fines y por actores también diferentes: los trabajadores desocupados creaban cooperativas como parte de sus estrategias defensivas para hacer frente al desempleo, las empresas, principalmente las de capital trasnacional, se reestructuraban ofensivamente tercerizando parte de sus servicios a través de ellas, y desde el Estado comenzó a impulsarse un nuevo tipo de políticas sociales que promovía la conformación de cooperativas de trabajadores desocupados como una vía para recibir asistencia estatal.

En este contexto el primer período del siglo XXI, que situamos entre 2003 y 2007, estuvo marcado por la creación a ritmo “explosivo” de organismos y programas de economía social y solidaria que se sumaban a los previamente creados para las cooperativas y mutuales a lo largo del siglo XX. Esta oleada de nuevos organismos y programas de EPSS sedimentó sobre la institucionalidad preexistente otro conjunto de políticas heterogéneas, y por momentos contradictorias, inspiradas en las prácticas de los trabajadores desocupados que ya comenzaban a prefigurarse a fines de la década de 1990 y comienzos del año 2000. En conjunto, las intervenciones estatales identificaban a los trabajadores de la EPSS en claves ambivalentes: como sujetos pasibles de asistencia, y como portadores de nuevas formas de trabajo y organización alternativas a las propiamente asalariadas.

Reconocemos un segundo período a partir del año 2007 en el que se consolidó la economía social y solidaria como política pública y emergió la economía popular como una fuerza que buscaba articular bajo una denominación común una amplia diversidad de trayectorias, experiencias, actividades y formas organizativas. Continuando con el impulso que se le había impreso en el período anterior, las intervenciones estatales buscaron enfáticamente la inclusión a través del trabajo autogestionado forzando la asociatividad de aquellos que resultaban “inempleables” como asalariados. Para ello tradujo

a la lógica estatal estrategias gestadas en las organizaciones piqueteras a mediados de la década de 1990 y por los trabajadores de empresas recuperadas.

Identificamos en esta *traducción* a la lógica estatal de prácticas productivas de los sectores populares una de las huellas persistente de la institucionalidad hasta aquí construida. Otro de los rasgos perdurables más allá de este período político radica en la condición de “trabajadores inferiorizados” que los proyectos estatales le asignaron al trabajo en la EPSS. Este continúa siendo uno de los problemas nodales de la institucionalidad de la EPSS en Argentina.

Las políticas de promoción de EPSS de este período fueron cuestionadas por su carácter predominantemente asistencial, tanto por quienes conformaban organizaciones de EP como por parte de las cooperativas y mutuales históricas. En este sentido, la institucionalidad de la EPSS quedó atrapada en orientaciones ambivalentes: mientras que las reivindicaciones de los trabajadores de la EPSS y sus organizaciones habrían transitado desde la demanda de planes sociales al reconocimiento como trabajadores con derechos plenos y se transformaban con ellas las aspiraciones de estos colectivos laborales, los discursos y narrativas del período así como las políticas implementadas desde el Estado insistían en promover formas asistencializadas de trabajo.

La llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional en diciembre de 2015 luego de tres gobiernos del partido justicialista –y más específicamente del sector kirchnerista– produjeron un cambio drástico en el sentido que iba adquiriendo el proceso de institucionalización. Si hasta diciembre de 2015 podía caracterizarse como oleadas que habrían ido sedimentando organismos y programas que, aunque orientados por sentidos divergentes, tenían potencial para conformar políticas de Estado perdurables, las políticas de este período podrían ilustrarse como parte de un reflujo que diluía parte de la institucionalidad alcanzada en un modelo de gestión *vertiginosamente cambiante*. La disparidad en la orientación de las políticas y la frecuente creación de organismos y designación de funcionarios fue, en lo político-institucional, el resultado más importante de este período.

Merece ser destacado otro rasgo distintivo de este ciclo, como fue el desplazamiento de la problemática del desempleo al ámbito del individuo, centrándose en sus capacidades y formación educativa. Como consecuencia, y a diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores en los que el trabajo en la EPSS parecía asumir sentidos ambivalentes, durante la gestión de la Alianza Cambiemos ganaron coherencia y unicidad: los trabajadores eran tratados y debían comportarse como emprendedores que asumían libremente los riesgos de emprender o debían capacitarse para volverse “empleables”. Esto se logró a partir de una profunda redefinición de los sujetos destinatarios de las políticas y en la función del Estado, que se desplazó de la creación de trabajo al sostenimiento de espacios de formación y capacitación para la empleabilidad. Todo ello derivó en una vuelta a la individualización y la descooperativización de las políticas sociales que dejaron huellas que perduraron más allá de este período de gobierno.

Paradójicamente, una parte de los proyectos populares encontraron en este contexto caminos posibles para su institucionalización. En particular, las organizaciones nucleadas en la CTEP/UTEP lograron articular demandas, unificar un sentido común propio de la economía popular y construir ideas fuerzas con las que lograron incidir en algunas políticas del gobierno nacional a partir de dinámicas de conflicto-negociación. Con la LES y la creación de un Salario Social Complementario la CTEP/UTEP consolidó sus estructuras, ampliando las adhesiones y renovando las expectativas en torno a su proyecto político.

El resultado de la elección presidencial de octubre de 2019 dio lugar a la asunción de un nuevo gobierno que significó el retorno al poder de la alianza que había gobernado el país entre 2003 y 2015, el ahora Frente de Todos. Más allá de la excepcionalidad del contexto marcado por la crisis sanitaria, económica y social, podemos advertir algunos rasgos propios de esta etapa y esbozar algunas hipótesis que quedarán abiertas.

En primer lugar, subrayamos que entre sus rasgos más destacados no se encuentra la creación de nuevas instituciones sino la *administración y organización* de la institucionalidad preexistente. Las “escaleras de formalización” individual y colectiva promovidas desde la Secretaría de Economía Social son un ejemplo que ilustra esta característica. En segundo lugar, ubicamos como novedades del período el traspaso del INAES al ámbito del Estado dedicado al desarrollo productivo y la creación de registros de trabajadores de EP y de empresas recuperadas advertimos que se trata en todos los casos de proyectos populares que lograron institucionalizarse como política pública para contar con información actualizada y sistematizada, aunque de ellos no se deriva la formulación de políticas articuladas de promoción de trabajo asociativo autogestionado.

Asimismo, las medidas de emergencia pusieron de manifiesto que más allá del sector del Estado que se trate, las intervenciones orientadas a los trabajadores autogestionados reproducen y agrandan las brechas previamente existentes entre estos colectivos y los trabajadores asalariados, tanto en referencia a los beneficios a los que acceden como a los derechos y protecciones que de ellos se derivan. En este sentido, si bien por momentos los proyectos populares y estatales parecieran encontrar puntos en común, aun no se registran intenciones de avanzar en aquellas cuestiones que las organizaciones de EPSS vienen señalando como urgentes, especialmente a partir de la pandemia. Con ellas nos referimos a la valorización de los trabajos de cuidados desplegados principalmente por mujeres de la EP y sus organizaciones, y el reconocimiento de derechos y protecciones para los trabajadores autogestionados que los ubiquen en similares condiciones respecto de los asalariados formales.

El recorrido planteado en este artículo (reconociendo que pueden haber quedado fuera políticas e intervenciones estatales y de los sector populares), intentó reconstruir los rasgos salientes del proceso de institucionalización de la EPSS con particular énfasis en las

últimas dos décadas. Tal como conjeturamos en la hipótesis, la institucionalidad resultó marcada por diferentes oleadas que sedimentaron programas, organismos y sentidos divergentes que aún no logran conformar un sistema articulado de promoción de trabajo asociativo autogestionado. Entre sus *huellas persistentes*, que van más allá de las características de cada período político, reconocemos la traducción a la lógica estatal –en clave de programas de asistencia y/o promoción– de estrategias productivas y reproductivas de los sectores populares; el creciente protagonismo de las organizaciones de EPSS territorializando las intervenciones estatales, cuestión que adquirió vital importancia durante la emergencia desatada por la pandemia; y el desacople entre las demandas populares por mayor reconocimiento de derechos para estos colectivos laborales y los imaginarios estatales que continuaron asignándoles formas inferiorizadas de reconocimiento y protección. Como resultado de este proceso, la institucionalidad de la EPSS quedó atrapada en orientaciones ambivalentes y contradictorias: las organizaciones y sus trabajadores no abandonan sus expectativas de alcanzar mayores niveles de reconocimiento, valorización y protección mientras que los proyectos estatales insisten con un conjunto de herramientas que los reenvía al ámbito de la asistencia.

En este escenario, y asumiendo como horizonte compartido la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS y del trabajo asociativo y autogestionado como una alternativa viable y legítima, la institucionalidad de la EPSS enfrenta al menos tres desafíos: incorporar la participación popular en el diseño y la implementación de las políticas; superar la fragmentación de las herramientas diseñadas de manera aislada (de capacitación, de financiamiento, de registro, etc.) y en contextos diversos, para proponer intervenciones integrales que se gestionen de manera transversal a los diferentes sectores del Estado y los diferentes niveles de gobierno; y activar la coordinación entre actores de un mismo territorio canalizando su participación en un proyecto común. Los desafíos identificados –podríamos reconocer varios más, sin duda– nos colocan frente a la tarea de innovar no sólo en términos de los diseños de políticas sino también de los marcos analíticos en los que se inscriben los diagnósticos y propuestas para estos colectivos laborales. La tarea es vislumbrar nuevos horizontes emancipatorios que abran lugares para la diversidad de saberes, de formas de trabajo y de mecanismos para acceder al bienestar colectivo.

¹ Algunas autoras adjetivan a este proceso como *difuso* (Hopp, 2017; Lijterman, 2017). En nuestro caso, si bien coincidimos con la caracterización que realizan optamos por plantearlo en términos ambivalentes, para hacer referencia a un proceso que fragmenta a la institucionalidad en partes separadas, y a veces opuestas o contradictorias.

² El Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria – OPPEPS– es un ámbito de estudio de políticas públicas de economía popular, social y solidaria, y de análisis de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales (www.oppeps.ungs.edu.ar).

³ Posteriormente, la cobertura del monotributo social se amplió incorporando el acceso a asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo/a. Para un tratamiento específico del tema véase Deux Marzi y Pissaroni (2020)

⁴ Vuotto (2011) reconstruye estas posiciones en términos de las orientaciones sociales y culturales construidas en torno al concepto de trabajo, y reconoce al menos tres formas de identificación: como “trabajadores”, como “trabajadores asociados” o como “asociados a cooperativas de trabajo creadas por programas gubernamentales”.

⁵ El propósito de esta herramienta era proveer o financiar bienes de uso y capital de trabajo a emprendimientos.

⁶ Este programa, creado en el 2006, tenía como objetivo la promoción y regulación del microcrédito a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil” (Ley N.º 26.117/06).

⁷ http://www.cics.org.ar/que_es_un_cic.php (consulta 16/1/2013)

⁸ En ese momento, el foro de Agricultura Familiar estaba integrado por más de 900 organizaciones que asociaban a unas 180 mil familias de productores reunidas para consensuar y proponer alternativas de desarrollo rural.

⁹ “Nació la UTEP”, CTEP noticias, 21 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/> (última fecha de consulta: 21/04/2021).

¹⁰ Creado en el año 2005, pero con orígenes que se remontaban al proceso de organización de la resistencia durante la década de 1990, se componía de tres afluentes principales: organizaciones con trabajo territorial y piquetero (tales como el MTD Evita), organizaciones de la estructura territorial del Partido Justicialista (como la Corriente Peronista Federal conducida por Fernando ‘Chino’ Navarro) y militantes que se sumaron atraídos por la impronta y las propuestas del movimiento, especialmente en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005). En 2008 dicho movimiento asumió la conducción de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social en el MDS (Decreto 2286/2008), y luego también de la Subsecretaría (posterior Secretaría) de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura (Decreto 1480/2012). Tal como reconstruye Longa (2019), su participación en la gestión estatal convivió con su acción en las calles y su participación en protestas diversas.

¹¹ García Linera analiza en esta clave a los “gobiernos progresistas” en América Latina. Tomado de Álvaro García Linera: “Las transformaciones se dan por oleadas”, entrevista realizada en el estudio de la Facultad de Periodismo de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, el día miércoles 24 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RuvvgMT826E>

¹² Identificamos un único programa radicado en un organismo diferente a los anteriores, cuyo origen se remonta al período anterior, el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, con características singulares y de fuerte impacto en las universidades nacionales.

¹³ En particular Maneiro y Núñez identifican tres formas concretas de acción: “acción directa más rupturista, en los momentos en los cuales hay un quiebre de la negociación o como recurso de las organizaciones que quedan por fuera del juego institucional; acción directa dentro de los parámetros de la legalidad, cuando las alianzas son más sólidas, más amplias y las acciones son más masivas; negociaciones institucionales en un juego de pivote entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, utilizando a este último y sobre todo al Senado aún hegemónico por la oposición, como centro de poder de lobby” (2021:449).

¹⁴ Mario Cañero (Presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, 2019 - 2020) consideraba que dicho gobierno se caracterizó por perseguir cooperativas, llegando a cancelar la mitad de las matrículas, “se dedicaron a hacer una auditoría sobre todas las cooperativas y mutuales del país, fue un cooperativicidio”. Entrevista radial, 15/2/2020 disponible en <https://ar.radiocut.fm/audiocut/cooperativicidio-durante-macrisismo-dieron-baja-mitad-cooperativas-del-pais/#>.

¹⁵ Discurso de Alberto Fernández en la Apertura del Período Ordinario de sesiones N°138 1-03-2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D2DjEXMUivs> (última fecha de consulta: 29/9/22)

¹⁶ En el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de la provincia de Santa Fe en la gestión de políticas para la Economía popular, social y solidaria”, seleccionado en la primera convocatoria del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

¹⁷ Entrevista a Sonia Lombardo, Directora Nacional del Registro de Efectores Sociales y Desarrollo Local, Secretaría de Economía Social, MDS (10/3/2021) realizada en el marco del proyecto “Protecciones y Desprotecciones IV” dirigido por Claudia Danani (Hintze y Deux Marzi, en publicación).

Referencias bibliográficas

Arcidiácono, P. y A. Bermúdez (2015) “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales: el boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja”. *Revista del CESOT* 7: 3-36.

Bruno, D., R. Coelho y M. Palumbo (2017) “Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)”. *Argumentos* 19:90-119. Recuperado a partir de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766/2361> [Fecha de consulta: 14/08/20].

Castelao Caruana, M. y C. Srnec (2014) “La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social”. *Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Documento 85*: 3-38. Recuperado a partir de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35826/CONICET_Digital_Nro.b1e44ef3-48ec-4892-8c19-f60908e1d925_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Coraggio, J.L. (1989) “Política económica, comunicación y economía popular”, *Ecuador Debate*, CAAP, 17, Quito. Incluido en *Ciudades sin rumbo*, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

Coraggio, J.L. (2020) *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*. INAES/ Ministerio de Desarrollo Productivo, Buenos Aires. Documento N° 1.

Costa, M. I. y S. Hintze (2014) “Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación”. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 243-280.

Danani, C. y S. Hintze (2011) “Introducción”. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 9-29.

Deux Marzi, M.V., S. Hintze y G. Vázquez (2020) “Argentina: políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia.” *Revista Otra Economía*, vol. 13, 24: 201-215.

Deux Marzi, M.V. y S. Hintze (2014) “Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados”. En Danani y Hintze (coord)s *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento: 311-361.

Deux Marzi, M.V. y S. Hintze (2020) “Políticas y organizaciones en contexto de pandemia: la Economía Popular, Social y Solidaria en la coyuntura y después”. *Revista Temas y Debates* 24: 227-239.

Deux Marzi, M.V. y M.F. Pisoni (2020) “Las protecciones sociales en disputa. Debates en torno a las problemáticas y desafíos para la construcción de nuevos entramados de protecciones para la Economía Popular y Solidaria”. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas* 6. Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/490> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Deux Marzi, M.V (2018) “Documentos del OPPEPS N° 1: Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en el gobierno nacional (noviembre 2018)”. Informe elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)”, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Fernández Álvarez, M. I. (2016) “Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular”. *Revista Ensamblés* 4-5: 72-89.

Fernández Álvarez, M. I. (2018) “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. *Revista Íconos* 62: 21-38.

Fernández Alvarez, M.I.; F. Pacífico y D. Señoras (2020) “Parar la olla durante la pandemia: Economía popular y cuidados colectivos”. *Anfibia* 4. Recuperado a partir de: <https://www.revistaanfibia.com/parar-la-olla-durante-la-pandemia/> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Gambina, J. (2010) *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Gasparin, J., J. Rubio, L. Aruanno y G. Diéguez (2020) *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf>. [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Grabois, J. (2016) *La Personería Social*. Recuperado de <https://mteargentina.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/libroutep.pdf> [Fecha de última consulta: 11/02/23]. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires.

Grabois, J. y E. Pérsico (2015) *Trabajo y Organización en la Economía Popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en: <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>

Grassi, E. (2012) “Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, N°135-136: 185-198.

Hintze, S. (2018) “El trabajo en cooperativas en la Argentina del siglo XXI. Procesos, políticas e interpretaciones”. En E. Grassi y S. Hintze (coords) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Hintze, S., A. Beccaria, M. Costa, C. Danani y S. Rottenschweiler (2020) “La seguridad social argentina en los extremos de la vida. 2015 -2019”. *Realidad Económica* 336: 67-94.

Hintze, S., M.V. Deux Marzi y M.I. Costa (2011) “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En C. Danani y S. Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hopp, M. (2013) *El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hopp, M. (2017) “Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la argentina actual”. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología* 6: 19-41.

Hopp, M. (2013) “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA* 9: 1-18.

Hopp, M. y J. Maldovan Bonelli (2020) “La economía popular frente a la pandemia CODIV-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la ciudad de Buenos Aires”. Recuperado de https://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/oepps_informe_1_final.pdf [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Hudson, J.P. (2016) “Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21-34: 91-122.

Hudson, J.P. (2018) “Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* 15: 173-205.

Hudson, J.P. (2021) “Breve historia de los planes sociales (2002-2022)”. *Revista Crisis* 50. Recuperado de <https://revistacrisis.com.ar/notas/breve-historia-de-los-planes-sociales-2002-2022> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Lijterman, E. (2017) “Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones”. *Margen: Revista de trabajo social y ciencias sociales* 83. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/numero83.html> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Longa, F. (2019) *Historia del Movimiento Evita: la organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Maldován Bonelli, J., E. Ynoub, L. Fernández Mouján y E. Moler (2017) “Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social” (ponencia). XIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

Maneiro, M. y J. Nuñez (2021) “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 20: 429-457.

Mate, E. (2020) “Las políticas sociales vinculadas al desempleo post reformas neoliberales. El caso del Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro en perspectiva (2009-2018)”. *Laboratorio*, 30: 40-69.

Merklen, D. (2005) Pobres ciudadanos. *Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-. 2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Ministerio de Desarrollo Social (2015) *Programa Ingreso Social con trabajo. Síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos...* Argentina: Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Informe-de-indicadores-de-resultados.pdf> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Muñoz, M. A. (2018) “Las marcas de los sujetos en el Estado: Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 18 (30):85-128.

Natalucci, A. y E. Mate (2020) “Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones. Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016)”. *Revista Cartografías del Sur* 12: 168-188.

Natalucci, A. (2016) “Del piquete a la Economía Popular”. *Anfibia* 7. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/> [Fecha de última consulta: 11/02/23].

Perelmiter, L. (2012) “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Estudios sociológicos* 2: 431-458

Rebón, J. (2019) “La política en las calles”. *Revista de Ciencias Sociales* 32 (44) 15-42.

Rebón, J. y D. Kasparian (2015) “La valoración social de las cooperativas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta”. *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social* 29: 11-37.

Vuotto, M. (2011) *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/Serie Documento de Trabajo 217.

Cómo citar este artículo:

Deux Marzi, María Victoria (2023) “La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 312-346

La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002)

Social policy in Chile as a conceptual source of conditional cash transfers programs (1973-2002)

Marcelo Salas
IDICSO, Universidad del Salvador
marcelo.salas@usal.edu.ar

Resumen

El presente artículo analiza la trayectoria de la política social chilena como antecedente directo de los programas de transferencia condicionada de ingresos en América Latina. Esta relación ha sido insuficientemente revisada por la literatura que ha trabajado sobre el desarrollo de este tipo particular de programas de lucha contra la pobreza. Revisando la trayectoria histórica de la política social de Chile es posible observar que sus bases conceptuales y metodológicas influyeron de manera determinante en la política social de la región. Este proceso comienza con la transformación estructural del Estado chileno bajo dictadura de Pinochet y continuó con los gobiernos democráticos que, si bien avanzaron en la incorporación de nuevos conceptos, mantuvieron la base de programas temporales y compensatorios propios de lógicas neoliberales.

Fecha de recepción:
23.7.22

Fecha de aceptación:
23.2.2023

Palabras clave: programas de transferencia de ingresos – condicionalidades – dictadura de Pinochet – coaliciones políticas – política social

Abstract

This article analyzes the trajectory of Chilean social policy as a direct antecedent of conditional income transfer programs in Latin America. This relationship has been insufficiently reviewed by the literature that has focused on the development of this type of programs to combat poverty. Reviewing the historical trajectory of Chile's social policy, it is possible to observe that its conceptual and methodological bases had a decisive influence on the region's social policy. This process begins with the structural transformation of the Chilean State under the Pinochet dictatorship and continued with the democratic governments that, although they advanced in the incorporation of new concepts, maintained the base of temporary and compensatory programs typical of neoliberal logics.

Key-words: income transfer programs - conditionalities - Pinochet's dictatorship - political coalitions - social policy

Introducción

La evolución de las políticas sociales de Chile resulta de gran interés no solo por ser uno de los países pioneros en el desarrollo de iniciativas de lo que hoy llamamos programas de lucha contra la pobreza, sino también por la particular trayectoria que fue recorriendo la conformación de su Estado social.

Nos interesa particularmente relacionar esta trayectoria con el desarrollo en la región de los Programas de Transferencias Condicionadas de ingresos (PTC). La literatura habitual suele tratar a este tipo particular de programas sociales como emergentes de las estrategias de protección social implementadas en los contextos de ajuste estructural, formaron una parte de lo que se conoció como Redes de Protección Social. Ernesto Cohen y Rolando Franco las definieron como “un conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los

grupos jóvenes o vulnerables ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas” (Cohen y Franco 2006:30). Así se presentaba la “nueva política social”, un discurso que hacía énfasis en la necesidad de alinear la política social con las reglas de la política económica. Se trataba sobre todo de respetar los equilibrios macroeconómicos, lo cual se convertiría así en un principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal.

En términos resumidos, los PTC son subsidios directos de dinero a familias u hogares pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en cuanto a educación y salud, principalmente escolarización de los menores y controles periódicos de menores y embarazadas. Así se busca combatir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, combinando acciones de corto plazo (la transferencia de ingresos), con acciones de mediano y largo plazo (a partir del cumplimiento de las condiciones), independientemente de la inserción en el mercado de trabajo formal de los posibles beneficiarios. En este sentido, estos programas orientan sus intervenciones públicas hacia la demanda (la población objetivo) y no a la oferta (los efectores de la política). La gestión de estos programas también implica el desarrollo de importantes sistemas de información y registro como también de rigurosas metodologías de monitoreo y evaluación.

Desde finales de la década de 1990 estos programas fueron decisivamente impulsados y financiados por organismos multilaterales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos también funcionaron como importantes difusores de los objetivos y justificaciones de la necesidad de generar este tipo de programas sociales. La literatura dedicada a ellos suele presentar como casos pioneros y novedosos las experiencias de México y Brasil; sin embargo es posible encontrar en la trayectoria de la política social desarrollada por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet las bases conceptuales y el desarrollo de metodologías de gestión que luego se implementaron en la larga lista de PTC en toda Latinoamérica.

Es posible advertir cómo dos décadas antes de la aparición de los dos programas más grandes y renombrados de la región, el Progreso de México y el *Bolsa Familia* de Brasil, ya se debatía en Chile la necesidad de invertir en capital humano como un modo eficiente de incidir en la reproducción intergeneracional de la pobreza, una experiencia que resulta casi ignorada para analizar el origen de los PTC de la región. CEPAL (2022) reconoce 55 PTC desarrollados en América Latina, 33 de ellos aún vigentes. En la actualidad son parte central de las acciones de los Estados frente a los problemas de pobreza y son experiencias que fueron tomadas como referencias para el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza en otras partes del mundo (Salas 2019).

Estrategia metodológica

El presente artículo se desprende de una investigación doctoral más amplia donde trabajamos sobre el proceso de proliferación de los PTC en América Latina. Allí nos interesó particularmente el proceso de homogenización en el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza que se fue desarrollando en las últimas tres décadas en la región. La estrategia metodológica supuso un ejercicio diacrónico, recuperando la rica trayectoria histórica de la política social chilena, para analizar su evolución y su incidencia en la política social latinoamericana. Para ello se desarrolló una estrategia de investigación cualitativa en base a una revisión de documentos académicos y políticos que recorrieron distintas etapas de la trayectoria de la política social chilena, también se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas que se distribuyeron entre académicos, decisores políticos con responsabilidad, profesionales técnicos y consultores externos relacionados con el programa Chile Solidario y el Programa Punte. Para el análisis de los datos se sistematizó la información cualitativa mediante el uso de un software orientado por el proceso de comparación constante de la teoría fundamentada en datos (Glaser y Strauss 1967).

Inicios de la política social chilena

Siguiendo la norma general para América Latina, durante el siglo XIX hasta la crisis de la década del treinta, el motor de la economía chilena estuvo constituido por la demanda externa: minería de metales, exportaciones agrícolas y la explotación de los salitres, actividades tradicionalmente concentradas y con participación de capitales extranjeros. Fue un período de expansión de infraestructura básica y de comunicación interna con la llegada del ferrocarril (Arellano 1986). En este período surgieron las primeras organizaciones obreras. Recién iniciado el siglo XX comenzaron a desarrollarse los primeros debates y proyectos de regulación del mundo del trabajo. En 1917 se sancionó la ley que establecía el descanso dominical; en 1918 se redactó el primer código sanitario; en 1920 la educación primaria se convirtió en obligatoria.

El gran paso a una amplia legislación social se dio con la presidencia de Arturo Alessandri (1920-1925). En 1924 se sancionaron regulaciones sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a la huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por accidentes de trabajo y se crearon la Caja del Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Se creó el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social; se estableció el impuesto a la renta y un impuesto global complementario con un esquema de progresividad. Los problemas sociales se dejaron de ver como asuntos de la caridad privada y comenzaron a ser considerados como temas que el Estado debía atender.

La crisis de la década de 1930 golpeó a la economía chilena y produjo momentos de inestabilidad política. La fuerte dependencia del exterior se intentó subsanar mediante un proceso de

sustitución de importaciones promovido por el apoyo estatal. En materia social, se fijaron las remuneraciones mínimas y el pago de indemnizaciones por despido. En 1936 se creó la Caja de Habitación Popular para la construcción de viviendas destinadas a los trabajadores; en el ámbito de la salud pública se organizaron servicios para la atención médica preventiva a trabajadores, que luego se extendieron a prestaciones curativas a la madre y al niño; en relación con lo previsional, se incorporaron asignaciones familiares, seguros de desempleo de maternidad.

En la década de 1950 se creó el Sistema Nacional de Salud, que hizo extensivos los servicios de salud a toda la familia de los trabajadores; en el ámbito de la educación se creó la Junta Nacional de Auxilio Escolar, destinada a proveer apoyo alimentario y útiles escolares a los estudiantes de menores recursos (Arellano, 1986).

Este ciclo, considerado generalmente como del “Estado benefactor”, estuvo marcado por la creación de medidas y políticas destinadas a la cobertura de servicios sociales y a distintas prestaciones; esto puede verse en el aumento del gasto social y en los beneficios otorgados principalmente a los sectores medios y los trabajadores formales. Se cerró a mediados de la década de 1950, cuando comenzaron a adoptarse medidas económicas antiinflacionarias que buscaron frenar el avance del gasto social y la escalada de beneficios. La inflación se aceleró en 1953, momento en que los precios subieron por encima del 50% anual. Según Arellano (1986:39), entre 1930 y 1950 el gasto social se triplicó, mientras que las contribuciones se duplicaron, lo que generó problemas de financiamiento.

Desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta el crecimiento del gasto social se redujo fuertemente. Con la llegada a la presidencia de Eduardo Frei (1964-1970), de la Democracia Cristiana, volvió a la agenda pública el debate por la distribución del ingreso y las políticas sociales fueron identificadas como una herramienta para lograr este objetivo. Se buscó ampliar los beneficios al campesinado, se puso en marcha una reforma agraria y se fomentó la sindicalización del campo. Se creó el Ministerio de la Vivienda y se construyeron cerca de 130.000 viviendas económicas. Se construyeron también 3000 establecimientos educativos, 56 hospitales (en los que se duplicaron las camas). La población sindical se duplicó: de 270.000 afiliados a los distintos sindicatos, la cifra se incrementó a 550.000 (Arellano, 1986).

La llegada de Salvador Allende a la presidencia en 1970 dio inicio a una etapa en la que se buscó profundizar aún más la distribución del ingreso. El avance sobre la redistribución del patrimonio fue visto como una herramienta que resultaría útil para llevar a cabo el plan de transición del capitalismo al socialismo, que suponía la estatización de las áreas clave para la economía y la nacionalización de la industria del cobre; continuar con la reforma agraria y la expropiación agrícola, el aumento de los salarios de los trabajadores. Para todo ello se buscó realizar una modificación de la Constitución.

Después de un largo período de construcción de un Estado socialmente activo se fueron acumulando problemas macroeconómicos tales como el aumento del déficit, la caída de las reservas, el aumento de la inflación. Estos factores llevaron al desabastecimiento y, con él, a la formación de “mercados negros”. La ampliación de derechos había impactado fundamentalmente en las clases medias y poco a poco fue incorporando a los obreros urbanos. Los sectores más postergados –campesinos y pobres urbanos– recibieron mayor atención, al ser incluidos también en los servicios sociales, la educación, la salud y también pasando por la vivienda. De acuerdo a Arellano (1986:45)

Los antecedentes disponibles revelan que los gastos públicos eran progresivos. Los gastos sociales favorecían especialmente a la mitad más pobre del país, en una proporción bastante mayor a la que ese grupo obtenía del ingreso nacional. Sin dudas había todavía importantes márgenes para mejorar la progresividad de los gastos, pero hay que destacar que ellos estaban logrando su objetivo de redistribución en favor de los más pobres.

La dictadura militar instalada en 1973 significó, en materia de política social, la retirada del Estado social activo, que se puso en evidencia con una fuerte y persistente caída del gasto social. Fue el régimen militar de Augusto Pinochet el que más explícitamente vinculó las reformas del Estado chileno con el marco teórico neoliberal. Sin medias tintas, el gobierno dictatorial chileno optó por una reforma total de sus funciones, y particularmente, las políticas sociales desarrollaron de forma original un conjunto de tecnología asociada a esta transformación.

De acuerdo al ya citado Arellano, en materia de erogaciones sociales confluyeron dos tendencias:

Por una parte se lleva adelante una política antiinflacionaria, que se basa en una fuerte reducción de los gastos de gobierno. Por otra, tal disminución de gastos es estimulada por una estrategia de desarrollo de largo plazo, que descansa fundamentalmente en el sector privado y que procura reducir al Estado a su mínima expresión. De esta forma, tanto los objetivos de corto como de largo plazo favorecen el recorte de los gastos gubernamentales
(Arellano loc.cit.)

El gobierno dictatorial pretendió presentar conceptualmente un énfasis en la conveniencia de ampliar la libertad individual y el espacio de elección. En detrimento de ello, desapareció el rol de la comunidad organizada que había sido enfatizado por los

gobiernos anteriores. El modelo autoritario prohibió la organización de base y trabajó para la atomización social: una transformación radical respecto de las políticas sociales que se habían desarrollado en el país desde los años veinte.

Muchos de los argumentos conceptuales en los que se apoyó la dictadura chilena se encuentran publicados en un plan de gobierno desarrollado por un conjunto de economistas conocidos como los “*Chicago Boys*”, quienes lo plasmaron en lo que fue denominado *El Ladrillo*. En 1992, el Centro de Estudios Públicos (CEP) lo editó bajo el título *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, y fue prologado por uno de sus autores originales, Sergio de Castro, quien fue ministro de Economía y de Hacienda.

El Ladrillo encontró que las causas de los problemas económicos del país eran las políticas llevadas adelante desde tiempo atrás. Su hipótesis consistía en que dichas problemáticas se remontaban a momentos de la colonia y la monarquía española, pero entendía, a su vez, que era posible aislarlas para su tratamiento. Se identificaban como problemas más importantes la reducción del crecimiento económico, un estatismo exagerado, la escasez de empleos productivos, la inflación, el atraso agrícola y la existencia de condiciones de extrema pobreza en importantes sectores de la población. Todo ello habría provocado

la ineficaz asignación de recursos productivos y su baja tasa de crecimiento, un limitado desarrollo del sector externo, el déficit fiscal, el mal uso del poder político, entre otros
(CEP 1992: 27-28)

En su interpretación los servicios sociales se habían mostrado incapaces de llegar a los grupos más pobres de la población; los principales favorecidos habían sido los estratos medios y medios-bajos. Según este diagnóstico, esto se debía, en primer lugar, a la composición política de las alianzas corporativas y, en segundo, al hecho de que los más desfavorecidos se encontraban marginados del sistema económico, desempleados o con actividades de baja productividad. Estas dos situaciones hacían prácticamente imposible llegar a ellos por medio de los instrumentos distributivos “tradicionales” (políticas salariales o de precios controlados, asignaciones familiares, seguro de desempleo, etc.).

En *El Ladrillo* se determinaba que para erradicar la extrema pobreza la política social “debe orientarse a favorecer directamente a quienes se desee beneficiar” (CEP 1992:38).

Chile tiene en la actualidad una experiencia de más de cuatro décadas de diseño e implementación de políticas sociales focalizadas y descentralizadas. Ya desde la década del setenta desarrolla programas compensatorios a través de transferencias directas de bienes y servicios para aliviar situaciones de precariedad aguda o familiar, como los Programas de Emergencia de Empleo, el Subsidio Único Familiar, la Pensión Asistencial, entre los más destacados.

En una investigación realizada a principios de la década de 1990 Pilar Vergara intentó definir los objetivos subyacentes a los programas sociales llevados adelante por el gobierno militar. Encontró que el objetivo fundamental era la “erradicación de la extrema pobreza”, lo que exigió poner en marcha políticas “selectivas”; orientadas en favor de los grupos sociales y económicos específicos. Se buscaba focalizar el gasto social evitando filtraciones indebidas y que los grupos medios y altos financiaran con sus propios recursos las prestaciones que antes recibían del Estado.

De acuerdo a la autora

se impusieron principios de autofinanciamiento de la inversión social, sistemas de tarifas para los usuarios y criterios de recuperación de costos. En virtud de ello, también los usuarios de los servicios estatales debían pagar por las atenciones que recibían exceptuando ciertamente los grupos de más pobres, las que a su vez eran proporcionales, en cantidad y calidad, a la magnitud de su aporte económico. En ese sentido, es posible afirmar que parte importante de las instituciones del antiguo Estado benefactor fueron conservadas, aunque sus modalidades de funcionamiento se modificaron al someterlas a una lógica mercantil similar a la imperante en el sistema privado: se estableció una relación entre el ingreso del usuario, su aporte económico al sistema, y los beneficios que recibe (Vergara 1993:180)

Estas nuevas modalidades selectivas de intervención social establecían una “red social” del gobierno. Esto es cronológicamente muy anterior a lo que después el Banco Mundial promocionó como *Safety Nets* o “Redes de protección social” con el contenido conceptual de la “gestión social del riesgo” (Holzmann y Jorgensen 2000; Acosta y Ramírez Jaramillo 2004).

En la concepción de la economía ortodoxa, la pobreza no es más que un producto de las rigideces en la estructura social y distorsiones en el funcionamiento de los mercados. Para eliminarla no se requeriría modificar aspectos esenciales del orden económico y social vigente, menos aún supondría medidas de intervención directa del Estado sobre el funcionamiento de la economía. Bastaría con determinar cuáles eran las necesidades básicas e identificar a los grupos que exhibían los déficits más agudos, para arbitrar luego programas de subsidios que les proveyeran directamente los bienes y servicios que requiriesen para alcanzar un nivel de vida “mínimo”. Como señaló Vergara en un texto anterior al recién citado, “esto se aplica con mayor razón a aquellos programas cuyos be-

neficios representan una inversión en capital humano”, entre los que identifica a aquellos subsidios que tienen a los niños, jóvenes y embarazadas por destinatarios (Vergara 1990:25). De hecho adelantaba un concepto de reproducción intergeneracional de la pobreza, central en la definición de los PTC: las reformas económicas y sociales que se emprendieran en un futuro deberían acompañarse de medidas que contribuyeran a romper “las cadenas causales que, desde la niñez e incluso en el período de gestación, reproducen las desigualdades y la pobreza y la transmiten de una generación a otra” (Vergara 1990 loc.cit).

Para cumplir con el objetivo de atacar la pobreza extrema con subsidios focalizados, el gobierno de Chile necesitó volver a definirla y optó por hacerlo en términos absolutos, es decir, como la incapacidad de los individuos de alcanzar ciertos mínimos de satisfacción respecto de un conjunto de necesidades que se consideran imprescindibles. Por lo tanto, la interpretación del régimen militar chileno no obedeció a factores estructurales presentes en el sistema social y en la organización de la economía en esa etapa. De esta concepción emerge que la extrema pobreza es un fenómeno esencialmente superable si se aplican políticas adecuadas que actúen sobre las variables que lo caracterizan y perpetúan. Dichas políticas deben ser focalizadas, en el sentido de favorecer únicamente a las familias que se ubican por debajo de un nivel de bienestar considerado indispensable. Aparece entonces el concepto de “mínimos sociales”, que supone asegurar condiciones de subsistencia, con el anhelo de la igualdad de oportunidades.

Subsidios directos como estrategia para la erradicación de la pobreza extrema

La dictadura chilena diseñó un plan para la *erradicación de la pobreza extrema* que se encontraba de acuerdo con su enfoque acerca de la naturaleza y las causas de su existencia; desde ese punto de vista, se consideraba que la acción del Estado en este campo debía centrarse en una política de subsidios directos en dinero por parte del Estado, que se focalicen en los sectores sin capacidad de pago, inaugurando la aplicación de las “redes de protección social”.

Ya en el citado *El Ladrillo...* se identifica como uno de los principales problemas la “dispar distribución de lo que se ha llamado capital humano: nivel de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona (CEP 1992:139-140). Desde esta perspectiva, encuentra que la “solución del problema de la extrema pobreza debe basarse en inversiones que provean de estos servicios a los grupos que tienen menos acceso a ellos” (CEP 1992:140), y así adelantaba la necesidad de focalizar la acción y orientaba las acciones que debían impactar en la distribución del capital humano.

El procedimiento reconocería a cada chileno un ingreso mínimo personal, cualquiera que fuera su edad. Para establecer el derecho a percibir un subsidio deberán sumarse los ingresos percibidos por todos los miembros de la familia y dividirse por el número de personas que la componen. Si esta cifra es menor que el mínimo establecido, tendrá derecho a un subsidio equivalente a la diferencia entre ambas cifras, por cada persona que componga la familia. Si el ingreso promedio por persona es mayor al mínimo establecido, no podrá percibirse ningún pago del sistema (CEP, 1992:142)

El gobierno chileno trabajó técnicamente en la definición de una “línea de la pobreza” que determinara la canasta mínima de bienes y servicios esenciales. Los hogares que no estuvieran en condiciones de asegurárselos por sus propios medios debían ser considerados en situación de pobreza extrema. En una segunda etapa, resultó necesario desarrollar un sistema de información social que permitiera identificar a la población objetivo: determinar la magnitud de sus carencias y detectar sus principales características. En consonancia con la propuesta general descentralizadora, también se proponía una administración de los subsidios por parte de los municipios, los que tendrían las funciones de identificar a los potenciales beneficiarios y asignar los beneficios. Se esperaba que este esquema optimizara la eficiencia reduciendo costos. Vergara (1990) analiza que, para consolidar el principio de la libre elección individual, la política social surgida en la dictadura entendía que las personas beneficiarias deberían poder elegir, en el mercado, la vivienda que desearían tener, las escuelas en las cuales matricular a sus hijos, los consultorios de salud a los cuales concurrir, etc., y pagar esas prestaciones con los subsidios (o subvenciones) que les otorgara el Estado. Se esperaba defender la libertad de las personas para escoger los bienes y servicios que satisficieran sus necesidades básicas.

Tanto *El Ladrillo* como las mencionadas investigaciones de Pilar Vergara (1990 y 1993) demuestran que la propuesta de gestión de la pobreza de la dictadura chilena se adelantó a la consolidación de los PTC. Además de la identificación de la población objetivo y la focalización los subsidios, el diseño de estos últimos consignaba que debían ser directos, sin intermediarios políticos; solo así sería posible maximizar la eficacia selectiva y evaluar en forma rigurosa el impacto de cada uno de ellos. Además postulaban que debían ser integrales,

de modo que respondan adecuadamente a la interdependencia imperante entre las diversas vulnerabilidades o carencias que configuran la pobreza crítica. Al existir coordinación e integración entre subsidios, sus efectos recíprocos incremen-

taban en forma sustancial su impacto en comparación con el que se obtendría si se los aplicara de forma aislada”
(Vergara 1990:52).

Esto último se adelantaba también a los requerimientos actuales de los organismos internacionales para los PTC de la región.

La necesidad de crear transferencias monetarias condicionadas tiene que estar directamente asociadas con el concepto de focalización. Es decir que, identificar al usuario, ... la política social... se tiene que hacer cargo de él. Esto es la época del gobierno militar. Básicamente fue cambiar la lógica de la política universal a una política social focalizada en sectores de extrema pobreza. Principalmente porque los estudios que se habían realizado era que, una parte, un porcentaje importante del gasto social se iban a sectores que no eran los más pobres en el país. [...] Eso implicó empezar a levantar información que permitiera entonces identificar a la población, objetivo de las políticas sociales. Lo primero que se hizo en Chile fue el mapa del esquema de pobreza, con información del censo; y se identificaron espacialmente o territorialmente las regiones o las provincias que tenían concentradas mayores niveles de pobreza. Ahora, si bien esa información permitía identificar aquellos espacios geográficos en donde se concentraba mayormente la población, no se tenía información de las familias, para poder focalizar entonces el gasto.¹

Para lograr cumplir de manera adecuada el objetivo de la focalización de la población objetivo fue necesario diseñar un instrumento apropiado que pudiera garantizar que los subsidios se entregarían del modo más eficiente. Así surgió la Ficha de Caracterización Social o “Ficha CAS”. De acuerdo a Vergara

Se pretendía así identificar a la población de menores recursos y priorizar a los beneficiarios potenciales de los subsidios de la red social, de acuerdo a criterios ‘únicos y uniformes’ para todo el país. Al mismo tiempo, la Ficha debía proporcionar información acerca de las características específicas de los grupos afectados por la pobreza y sobre la magnitud de sus carencias
(Vergara 1990:52-53).

Este instrumento comenzó a ser aplicado masivamente en 1980 a los hogares en condiciones de pobreza de todas las comunas.² El instrumento constaba de dos secciones: la primera, destinada al registro de los principales antecedentes socioeconómicos del grupo familiar, características de la vivienda, nivel educativo del jefe de hogar y su cónyuge, principal actividad económica del jefe, entre otras. A cada una de las variables se le otorgaba una determinada ponderación. En la segunda sección se recogía información individualizada sobre cada uno de los miembros del núcleo familiar en los aspectos de parentesco con el jefe, nivel de escolaridad y actividad laboral. La Ficha CAS no relevaba información sobre el ingreso de los hogares.

La encuesta otorgaba un puntaje al hogar que estratificaba la población según la gravedad de sus carencias. Este índice CAS entregaba valores del 1 al 5: el 1 correspondía a la situación más crítica, y el 5, a la de mayor bienestar relativo. Así se establecía que los beneficiarios potenciales de los programas orientados a la pobreza crítica eran los hogares que quedaran estratificados en los índices 1, 2 o 3.

En forma paralela a este proceso, en 1979 las comunas fueron dotadas de una nueva estructura administrativa especial, los Comités de Acción Social, que serían los responsables de poner en marcha los programas focalizados a los más pobres y de gestionar el sistema de información social del ámbito local, incluyendo la aplicación de la Ficha CAS, al igual que su control y supervisión, para detectar así las necesidades sociales más urgentes y estimar las dificultades sociales dentro de su espacio.

En 1984 se decidió modificar la Ficha CAS para, principalmente, otorgarle al instrumento mayor capacidad para discriminar a la población en pobreza extrema. Para ello se contrató a un equipo técnico, que la rediseñó desde una perspectiva metodológica estadística orientada al posterior análisis discriminante de los componentes principales. Para ello se contrató a un equipo técnico, que la rediseñó desde una perspectiva metodológica estadística orientada al posterior análisis discriminante, es decir orientado a identificar variables y particiones que permitieran ordenar los hogares según las categorías deseadas -por ejemplo niveles de ingreso, propiedad de bienes, calidad de las viviendas, entre otras-. Además, el nuevo instrumento permitió distinguir a los hogares pobres según la ubicación geográfica de los hogares urbano-rurales y la zona climática donde se emplazaban.

Como corolario de este proceso, en 1981 se instauró el Subsidio Único Familiar (SUF). Este subsidio significó extender el pago de la asignación familiar a los menores de seis años que pertenecieran a familias sumidas en la extrema pobreza y cuyos padres carecieran de previsión social. Con posterioridad, el beneficio se hizo extensivo a las embarazadas que, para exigir el pago, debían contar con la certificación de los servicios de salud al cursar el quinto mes de gestación. También se extendió la cobertura de la franja etaria de los menores; primero hasta los ocho años y, en 1982, se extendió hasta los 15.

Originalmente, el monto era equivalente al de la Asignación Familiar Universal que se otorgaba a la población afiliada a alguna institución previsional. Los beneficiarios contaban además con acceso gratuito a las prestaciones de salud proporcionadas por el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Otra característica novedosa que aportó el SUF a los programas de lucha contra la pobreza fue la instauración de condicionalidades a la entrega de una transferencia directa. Para obtener el beneficio, los menores de seis años y las embarazadas debían participar en los programas de atención materno-infantil del Ministerio de Salud, y para los niños mayores de seis años era necesario comprobar la asistencia a la escuela. El SUF también priorizaba, desde su diseño, la entrega del beneficio a las madres, y en caso de no ser posible, lo recibía el padre o la persona que estuviera a cargo del menor. En el caso de las embarazadas, el beneficio cubría todo el período de gestación.

Si bien la propuesta original del SUF era extender el beneficio de la Asignación Universal, su cobertura era bastante más limitada, solo llegó a beneficiar a los menores de 15 años y las embarazadas, mientras que la asignación que recibían los trabajadores cubría también a los cónyuges que no trabajaban y a los hijos menores de 18 años, y hasta los 21 años si se encontraban estudiando.

Políticas de inversión social

Llegada la democracia y el gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia “en la década de 1990, muchos de los programas implementados en las décadas anteriores continuaron siendo implementados. Al mismo tiempo en esa década se registraron cambios importantes en el enfoque de la superación de la pobreza, que se expresaron en la generación de nuevas instituciones y programas, en modalidades más descentralizadas y participativas de gestión de las políticas, con mayor injerencia de la sociedad civil, y en la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos. Adquirieron prioridad en este enfoque las llamadas políticas de “inversión social”, cuyo objetivo fue proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidad para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida” (Raczynski *et al.* 2001:173).

Los nuevos diseños de los programas incorporaban términos como: Integración Social, Equidad, Inversión Social, Participación Social y Fortalecimiento de la ciudadanía. Estos términos indicarían que la política social ya no supondría compensar situaciones de precariedad material y de elevar el nivel de vida de la población (transferencia de ingresos, mejoramiento de viviendas, educación, salud y capacidad laboral), sino que “invertir” en los pobres tendría que dar como resultado que ellos y sus organizaciones

tengan opinión y voz, conozcan y puedan hacer valer sus derechos y puedan hacer valer sus derechos, cumplan con sus deberes, asuman responsabilidades, visualicen alternativas de acción y, en definitiva, tengan la opción de convertirse en actores de sus propias vidas, incidiendo en lo que ocurre y dejando de ser meras víctimas de los acontecimientos. Esta manera de visualizar estuvo tempranamente presente en algunas instituciones, por ejemplo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y se ha ido difundiendo y asentando en otras con posterioridad (Raczynski et al., 2001:178).

El supuesto era que la población tiene capacidades y potencialidades para salir de la situación de pobreza, y que las intervenciones que se realizan deben construir sobre estas. El término *inversión social* no se limita a las características individuales (como puede ser el capital humano), sino que se asocia a la interacción y a los vínculos entre las personas. El llamado a la “participación social” suponía la construcción del ejercicio de “ciudadanía” (personas que conocen y asumen sus derechos y deberes); de esa manera se esperaba que los programas fueran más pertinentes, eficaces y sustentables, y que promovieran también el trabajo asociativo entre diferentes actores.

En 1990 se creó el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) cuyas funciones fueron las de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y a grupos prioritarios y también se instituyó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), encargado de desarrollar y coordinar programas para los más desfavorecidos de los barrios o poblaciones urbanas y rurales.

Avanzado este proceso, en 1995 se contabilizaron unos 114 programas de acción para los seis grupos prioritarios; en 1996, un total de 125; y en 1998, 141; ya en 1999, MIDEPLAN contabilizó 191 (Raczynski et al. cit). Esos programas se originaron tanto en los tradicionales ministerios sectoriales como en las nuevas instituciones. En este contexto se comenzó a identificar una fuerte atomización entre programas, poco conocimiento y escasa o mala comunicación de ellos al interior del aparato público y de este a la sociedad.

A fines de la década del noventa, el mercado laboral se contrajo. Se elevaron las tasas de desempleo abierto y aumentó la precariedad del empleo y las fuentes generadoras de ingreso, lo que llevó al gobierno de Ricardo Lagos -que asumió en marzo de 2000- a implementar programas de empleo municipales y una política social más asistencial, mediante la cual se intentaba compatibilizar la urgencia del corto plazo con las intervenciones sociales de más largo plazo. Si bien a finales de la década Chile logró generar una nueva institucionalidad social y una amplia oferta de programas orientados a los sectores pobres desde una perspec-

tiva de inversión social y participación ciudadana, también se detectaba una amplia distancia entre las orientaciones y los instrumentos con que se expresaron los programas. De acuerdo a algunos autores las orientaciones resultaron demasiado generales, con contenidos muy abiertos, y cada actor las entendió a su manera (Raczynski *et al.*, 2001). Desde los municipios se identificaba a los diseños de programas como rígidos, centrados en actividades y productos, marcados por la lógica sectorial y con grandes dificultades para coordinar las acciones entre el nivel central y en los ámbitos locales. Desde esta visión, para superar la pobreza se necesitaba desarrollar un trabajo individual, persona a persona, orientado a modificar actitudes, esquemas mentales y visiones del mundo, consolidando habilidades y competencias personales. Pero también se reconocía al entorno como un limitante en cuanto a recursos productivos, dotaciones de servicios, patrones culturales, y como generador de organizaciones sociales. Conceptos tales como “Capital Social” y “Redes Sociales” se constituyeron en nuevos aportes para la generación de programas de lucha contra la pobreza. Es decir, además del trabajo con las personas y grupos pobres, se consideró necesario trabajar sobre los vínculos que unen y separan a los sectores pobres y los no pobres.

Programa Puente y Chile Solidario

Desde mediados de la década de 1990 las mediciones estadísticas de la pobreza comenzaron a otorgar signos positivos tanto en términos absolutos como relativos. La pobreza se redujo de un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el año 2000 (MIDEPLAN 2004: 6). En tanto la pobreza extrema, después de haber caído de un 12,9% a un 5,7% entre 1990 y 1996, permaneció prácticamente constante entre 1996 y 2000 (Larrañaga 2010:194), pero a partir de ese momento el número absoluto experimentó un leve aumento (Serrano 2005). En ese contexto, se identifica también que otros indicadores sociales como el desempleo y el subempleo confirmaban una tendencia menos alentadora.

En el año 2001 el MIDEPLAN realizó un estudio-panel de hogares durante el periodo 1996-2001, para hacer un análisis de la conducta de la población en situación de pobreza, indigencia y no pobres, buscando identificar y estudiar los factores asociados a las variaciones de estas poblaciones. La hipótesis principal fue que los estudios anteriores, con diseños sincrónicos, ocultaban el dinamismo en la entrada y salida de la pobreza de los hogares. A partir de este estudio se concluyó que, a pesar de la amplia oferta pública existente de programas sociales dirigidos a las personas más pobres, los beneficios eran percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por las familias pobres no indigentes. En gran parte, ello se debía al diseño de la oferta pública, basado “en un modelo de espera estructurado en función de la demanda que asumía [...] que aquellos que no demandaban estos servicios y beneficios era debido a que no los querían” (MIDEPLAN 2004:7).

Esta situación llevó a replantear la estrategia de lucha contra la pobreza, y en el año 2002 se avanzó en la implementación de un programa que articulara la oferta de servicios sociales

y los subsidios preexistentes. Se argumentaba que Chile necesitaba un dispositivo institucional que permitiera coordinar los servicios y beneficios disponibles haciendo coincidir su focalización en el grupo de extremadamente pobres. El estudio indicaba que algunos de los factores críticos de exclusión de los indigentes eran justamente el aislamiento, la desinformación y la fuerte desvinculación de esas redes; lo que explicaba que fueran justamente quienes necesitaban de esos beneficios los que accedían en menor medida a ellos.

Esto significa que los importantes esfuerzos de focalización social que se han desplegado, han sido exitosos en el grupo de familias pobres del país, pero no suficientemente exitosos 'intra pobreza'. Una buena parte de esta situación puede atribuirse a que los beneficios sociales dirigidos a los más pobres se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando afuera de ellos aquellos que están 'desvinculados' de las redes sociales existentes, es decir, los indigentes. De esta manera, parece necesario intentar una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado (MIDEPLAN 2004:5).

En ese documento se sostenía que en la década del noventa la política social había mantenido un “acento sectorizado” para apoyar a los denominados grupos vulnerables y prioritarios, identificados desde una óptica focalizada o “focalización sectorizada”, como fue definida en los documentos oficiales.

En este contexto, el presidente Ricardo Lagos propuso el lanzamiento del Programa Chile Solidario (PChS), que fue definido como un *Sistema de Protección Social* dirigido a erradicar la pobreza extrema. Podría decirse que estuvo dirigido al núcleo duro de pobres persistentes que “resistió” a las intervenciones anteriores; en ese momento se habían identificado alrededor de 225.000 familias en esas condiciones. El planteo era crear un programa que articulara el acceso de los beneficiarios a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales, adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos.

Desde su diseño, el PChS continuó sosteniendo la premisa de la igualdad de oportunidades; optimizar el uso de las redes de protección social, “con el objetivo de apoyar y mantener ciertos pisos, a todos y cada uno de los chilenos y chilenas. Y, por supuesto, se comienza privilegiando a aquellos que hoy se encuentran por debajo de esa red de protección, cuya altura ha sido definida en el Sistema Chile Solidario” (MIDEPLAN 2004:4).

De conformidad con esta concepción, el PChS entiende que la familia tiene la función social de proteger a sus integrantes “y generar las condiciones y recursos para que ellos

puedan satisfacer sus necesidades esenciales” (MIDEPLAN 2004:11). Por lo tanto, el sistema de protección buscó ordenar la asignación de beneficios y la coordinación de las redes institucionales en pos de complementar las prestaciones con la dinámica familiar, bajo un supuesto de que las familias cumplen naturalmente con una función protectora interna, que por otro lado también aportaría a la eficacia y eficiencia del sistema de protección. Por consiguiente se siguió sosteniendo una idea de política social dual, o fragmentada, mientras el Estado busca apoyarse en la solidaridad y las dinámicas familiares para otorgar sus prestaciones a los hogares más pobres, y aquellos que demuestran capacidad de pago deben apoyarse en las lógicas del mercado para acceder a la seguridad social.

El programa declamó asumir una perspectiva de derechos para el acceso igualitario a oportunidades, en función de lo cual fue necesario definir aquellos “Mínimos Sociales” quienes no tienen capacidad de “provisión autónoma de los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, esto es, que tienen un desenvolvimiento limitado en los mercados donde se efectúan las transacciones para el acceso efectivo a satisfactores asociados a la sobrevivencia y al bienestar” (MIDEPLAN loc.cit). En el fondo, se buscaba justificar la generación de una política social que promoviera la “Equidad promoviendo la Libertad y los Derechos de las personas. Igualdad de Oportunidades. Igualdad en la Libertad” (MIDEPLAN loc.cit). La equidad aquí se entiende como la posibilidad de equiparar las oportunidades de la población que se defina como más vulnerable pero sin cercenar la libertad de elección de los individuos, equiparando aquellas oportunidades de las que depende su mayor bienestar.

Así el PChS constó de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios correspondientes del Estado. El primero se desarrolló a través del Programa Puente, gestionado por el FOSIS. Consistió en un trabajo que realiza cada familia participante con un profesional o técnico social (apoyo familiar). Este componente tenía una duración de dos años y se estructuraba por medio de un programa de visitas al hogar, con periodicidad semanal en los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar un total de 21 visitas durante el período citado.

El apoyo familiar trabajaba junto con la familia en el diagnóstico inicial, que identificaba las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza; contribuía a desarrollar las disposiciones y actitudes mediante las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayudaba a gestionar el acceso de sus miembros a los beneficios y programas sociales que les fueran pertinentes. Evaluaba los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y efectuaba un seguimiento de las familias por un período posterior de tres años. En su diagnóstico, el gobierno chileno constató que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos, lo que se plasmó en el objetivo del programa: “construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza” (MIDEPLAN 2004: 15).

El segundo componente de Chile Solidario es el acceso preferencial a los programas de la oferta pública social: salud, educación, vivienda, empleo, ingresos, dinámica familiar e identificación personal. El tercer componente suponía el acceso garantizado de los beneficiarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondieran. Estos incluyen el Subsidio Único Familiar (SUF) por cada menor de 18 años; la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008; la subvención pro retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario, que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo, y que se entrega a la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe de hogar. Esto último, al igual que el Progreso de México y la mayoría de los PTC de la región, se basó en los estudios que mostraban que la asignación de recursos al interior del hogar es más conducente al bienestar de todos sus miembros cuando la decisión de gasto está a cargo de las mujeres.

Este programa no coloca en el centro la transferencia de ingreso y las condicionalidades; más que un PTC propiamente dicho, constituye una estructura de articulación que pretende asegurar o garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión.

El Chile Solidario buscó la reducción de la pobreza mediante la formación de competencias en los pobres, y tuvo como eje el trabajo que se realiza en torno al apoyo familiar. Podría decirse que la transferencia en dinero asociada era secundario. El bono familiar se otorgaba por un período máximo de 24 meses y era decreciente; al momento del relevo de información, las prestaciones se entregaban de la siguiente manera: \$10.500 pesos (USD 19,5) durante los primeros seis meses; \$8000 (USD 14,8) entre los meses 7 y 12; para el segundo año (13 a 18 meses), \$5500 (USD 10,2); y \$3155 (USD 5,8) para el período de 19 a 24 meses. Luego de los 24 meses en el Programa Puente, las familias recibían un Bono de Egreso de \$3155, durante tres años.

Origen del Programa Chile Solidario

Chile Solidario se originó en la confluencia de dos desarrollos que tuvieron lugar en los primeros años de la administración del presidente Lagos (2000-2006): la búsqueda de una estrategia de combate a la pobreza extrema por parte de MIDEPLAN y el diseño de una política de protección social por parte de la Dirección de Presupuestos (DIPRES):

Hay dos o tres cosas en el origen de esto que no creo que se hayan explicitado o comentado lo suficientemente pero en el ámbito organizacional; hay algunas cosas que desde afuera parecen sumamente planificadas como tal pero que

son aleatorias. [...] El proceso es largo, tiene como unos ciertos antecedentes y tiene unos, como yo siempre digo, como dos procesos paralelos al interior del Estado que no se habían hablado entre sí y que en razón de una cierta contingencia se vieron en la obligación de juntarse [...] y eso es súper interesante de visualizar, porque políticamente es súper importante para no creer que ese diseño completo que tú ves es el diseño original.³

La discusión que tuvo lugar en MIDEPLAN estuvo influenciada por un conjunto de experiencias locales que se venían desarrollando en este período, inicialmente en el municipio de La Florida, en las afueras de Santiago. Estas experiencias presentaron como eje la figura del *apoyo psicosocial*, posteriormente llamando *apoyo familiar*. Se trataba de agentes o monitores –generalmente jóvenes con formación en ciencias sociales o con participación en organizaciones sociales vinculadas a la política social–, que buscaban acompañar a los participantes del programa a integrarse a las redes sociales para que pudieran lograr un conjunto de *condiciones mínimas* de vida en las dimensiones de educación, salud y dinámica familiar, entre otras.

Por otra parte, y de manera simultánea, la DIPRES trabajaba en el diseño de una política de protección social con la asesoría técnica del Banco Mundial, con la cual se buscaba constituir una red articulada de prestaciones sociales dirigidas a la población pobre. Su objetivo principal fue superar la dispersión del gran número de planes y programas que se alojaban en distintos ministerios y agencias del sector público. La hipótesis que manejaba era que la estructura dispersa y sectorial de los programas sociales habría dificultado su acceso por parte de la población en extrema pobreza y habría sido una de las causas del estancamiento de las familias en esta situación.

En palabras de un entrevistado:

Si lo quieres en forma muy resumida, lo que pasó en Chile fue el cruce, en un momento histórico, de dos elementos. Por un lado el Banco Mundial, que siempre ha tenido como interlocutor –no solo en Chile sino que en los otros países también–, más que los ministerios de Desarrollo, ha tenido como interlocutor a los ministerios de Hacienda o ministerios de Economía. Por lo tanto, el Banco Mundial tuvo muchas relaciones con el Ministerio de Hacienda, básicamente con la Dirección de Presupuestos, que es la que lleva todo el tema de los recursos en Chile, y conversaron y los convencieron –porque además hay una visión muy común sobre la necesidad de

instalar estos bonos [el Chile Solidario y el de egreso]- porque Chile en ese minuto, te estoy hablando del año 2001, no había sufrido la crisis que había sufrido Argentina y tenía las posibilidades reales de que con un pequeño aumento del dinero que tu entregabas podías superar la línea de la pobreza, digamos. [...] Conjuntamente con eso se venía fraguando [...] una propuesta de política en relación a la familia: la familia como el centro de atención de la política social, con un apoyo psicosocial muy fuerte -y yo creo que pesaba mucho su impronta de trabajadora social, digamos-, en ver en las familias una posibilidad de intervención social directa que pudiera avanzar.⁴

Se señaló más arriba que a partir de 1999 las mediciones de la pobreza vía la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) mostraban una desaceleración de la reducción de la pobreza junto con el estancamiento de la indigencia o pobreza extrema se estancaba. Los equipos técnicos del MIDEPLAN pusieron en marcha una serie de estudios para comprender qué estaba sucediendo con ese porcentaje de población que en apariencia se mantenía estático.

La hipótesis fue que un porcentaje significativo de los hogares pertenecientes al decil inferior de ingresos no estaba accediendo a las prestaciones sociales que les correspondían. Para corroborarlo, se comenzó a realizar una serie de ejercicios empíricos para lograr llegar a la descripción del perfil de las familias en situación de pobreza extrema. Para lograr este fin se dividieron los ingresos de las familias en veintiles. Con estos ejercicios se llegó a comprender que esa composición no era estática, pues en esa porción de familias hay permanentes entradas y salidas, pero el 1,4% de la población en extrema pobreza sería un núcleo estático o con muy baja movilidad social. Así se decidió aplicar una serie de *focus groups* que permitieran comprender mejor la imposibilidad de acceder a la oferta de servicios sociales. Las conclusiones del diagnóstico fueron que existía una falta de información por parte de las familias y poca capacidad para comprender las indicaciones de los efectores, centros de atención médica o las oficinas municipales, entre otros.

Estos ejercicios llevaron a pensar que las estructuras de los beneficios sociales llevados adelante hasta ese momento se organizaban sobre la base de la demanda; sin embargo, la conclusión fue que nadie que no pidiera atención iba a poder obtener el apoyo necesario para mejorar su condición de vida. Por lo tanto, el diseño de este equipo profesional comenzó a estructurarse bajo la premisa de que si el Estado no se ocupaba de ir a buscar a la población más vulnerable, no sería posible incorporar a las familias extremadamente pobres.

Durante el gobierno del presidente Lagos se discutieron argumentos en favor de que fuera el Estado el que invitara a estas familias a incorporarse a los servicios y prestaciones sociales. Se entendía que los pobres que lograban acceder a las prestaciones lo hacían porque tenían iniciativa para acercarse a los servicios sociales, tenían capacidad de demanda, contaban con ciertos recursos no materiales –como la información–, podían responder a trámites; todo lo cual hacía suponer que estas personas no eran los más vulnerables de los vulnerables. Surgió la idea crear capacidades o “generar motivación”, para que estas familias se incorporaran a la política social.

En este contexto y con estos argumentos, en el año 2002 desde el FOSIS se presentó el diseño de un programa piloto para cuatro regiones, sujeto a una evaluación para analizar su posterior continuidad.

*Nos autorizaron un piloto para cuatro regiones con una glosa presupuestaria que dice que el ‘programa va a ser sujeto de evaluación al mes de julio del 2002 para saber si tiene o no tiene continuidad en el presupuesto fiscal 2003’. Esto es como decir ‘bueno te paso la plata porque nos has hinchado pero no te la creas’. Entonces, yo particularmente, dije ‘OK, eso es lo que quieren, no hay problema’. Lo evaluamos. 2002, llega el 2002 y esto se lleva analizando los programas, gasto social y seguían visitando cosas y experiencias, cosa que estuvo bien, pero en paralelo, el Banco Mundial, al final del 2001 principios del 2002, con la DIPRES y con nosotros por separado, hicieron el Informe de Riesgo de cuál era la situación de la pobreza en Chile, con la perspectiva del manejo social del riesgo. Eso también sirvió para que la DIPRES entendiera que había cosas que hacer y que había unos ‘gaps’ increíbles; entonces la DIPRES dijo ‘bueno hay que hacer algo’.*⁵

En abril de 2002, el presidente Lagos y su equipo asesor decidieron que, después de dos años de discusiones y estudios, era momento de iniciar una política de combate a la “pobreza extrema” que se convirtiera en un sello de gobierno. Para ello, previamente se organizaron una serie de talleres de discusión con expertos en distintas temáticas y de un abanico diverso en términos de posición política.

(El presidente) invitó a gente que no estaba en el gobierno y gente del gobierno, fue un mano a mano, y ahí efectivamente estaba la clave. Ahí en lo que se centró, es que un país que tienen una extrema pobreza pequeña y que la conoce, está con nombre y apellido [...] Ese era el punto de

partida, por lo tanto se trataba de llegar a esos segmentos y ahí surgió la idea de un Estado activo, no pasivo, que busca su demanda, se acerca a ella. Esa es la base inicial, y no era presupuesto, era que esos sectores justamente no accedían, no porque no hubiera oferta, sino porque ignoraban la existencia o no les interesaba, la desesperanza aprendida.⁶

En ese taller se presentaron dos propuestas que más adelante se convirtieron en el contenido central del Programa Chile Solidario. Por un lado estaban los funcionarios de la DIPRES, del Ministerio de Hacienda, que a partir de sus estudios y relación con profesionales del Banco Mundial, propusieron una solución próxima a un PTC tipo PROGRESA-Oportunidades (programa mexicano), haciendo hincapié en la necesidad de realizar una transferencia de ingreso como una medida efectiva de corto plazo, que podría lograr una buena sinergia con la oferta de servicios sociales existente. Por otro lado, los funcionarios del FOSIS expusieron los resultados de sus investigaciones, y explicaron que la pobreza extrema en Chile respondía en buena medida a la brecha que existía entre la oferta de servicios y los usuarios de ese estrato social; argumentaron entonces que lo realmente necesario era poder vincularlos, y para graficarlo explicaron las líneas generales del programa que estaba siendo piloteado.

Entonces en este taller pasaron estas opciones y mucho rato se discutió sobre esta opción de quedar a la opción de la derecha: 'tome toda esta plata, usted tiene la ficha acá que sabe dónde está la gente, cuánta gente es, cuánta plata falta, saque la cuenta y le mando un cheque a las personas'. Con esta plata, bien sencillo. Eficiente, pero en fin. Después salieron otras voces diciendo la tontera de 'mejor no pagar así, mejor sacar un promedio del promedio de la integral'; más complicado [...] ...yo tuve una discusión heavy [...] a propósito del cheque, y Lagos me dice 'bueno y usted qué piensa de la propuesta del cheque'; y le digo 'mire, la propuesta es súper sencilla de implementar, tenemos la ficha y podemos encarar las personas, tenemos la capacidad de pagar y hacer los cheques' [...] sacar las cuentas, no es tan difícil; tendríamos que asegurarnos que todos estén encuestados. Pero me encuentro con que la propuesta tiene dos problemas: uno práctico, [se refiere a cómo presupuestarlo de la manera correcta y se evite sacar presupuesto de otro programa]. Y segundo, creo que aquí hay una discusión que no es práctica, aquí hay una discusión ética, o sea, la discusión de fondo aquí es cuál es

el concepto que nosotros tenemos, qué queremos hacer digamos sostener como sociedad, no como gobierno, que hay un segmento de la población que no es ni más ni menos que el 6% de la población que de aquí en adelante y para siempre ellos y sus descendientes van a depender de la asistencia del Estado, eso es lo que estamos sosteniendo.⁷

Posteriormente, el presidente Lagos constituyó una comisión de trabajo con representantes de MIDEPLAN, FOSIS y la DIPRES para que en el transcurso de un mes propusiera un programa de combate a la pobreza que integrara ambas posturas.

En el discurso presidencial del 21 mayo de 2002 se anunció la creación del Programa Chile Solidario, cuya puesta en marcha fue inmediata. El programa se instaló usando la institucionalidad legal existente, y se postergó para octubre de ese año el envío al Parlamento de un proyecto de ley que le daría al sistema de protección social una legislación propia.

El programa contemplaba un sistema interconectado de prestaciones sociales dirigido a los más pobres, una figura de “Ventanilla Única”. Como unidad de intervención se definía a la familia, y no a personas o individuos, tal como había sido la lógica predominante de los que lo habían precedido. También contaba con sistemas integrados de información y de gestión institucional. Chile Solidario realizó una invitación a las familias en extrema pobreza para que se integraran a este sistema de protección social, lo cual fue un rasgo distintivo del programa. La identificación de los beneficiarios en Chile Solidario se hizo mediante los registros administrativos de las fichas CAS, hasta el año 2006, y con la Ficha de Protección Social (FPS) desde el 2007 en adelante. Alrededor del 95% de los invitados a participar aceptaron ingresar a Chile Solidario. Hasta el mes de junio de 2008 habían ingresado un total de 309.388 familias, cifra que superó largamente la meta de 225.000 familias formulada inicialmente (Larrañaga 2010:205).

La gestión del Programa Chile Solidario, en cuanto sistema de protección social articulador de programas, dependía del Ministerio de Planificación, mientras que la gestión del Programa Puente, el acompañamiento del Apoyo Psicosocial, dependía del FOSIS. Esta situación provocó algunas dificultades y contratiempos en la gestión, ya que no siempre coincidían las posturas. El trabajo del ministerio estaba dirigido por personas que enfatizaban conceptos como el capital social, el fortalecimiento de las redes sociales y la participación comunitaria; mientras que el del Programa Puente focalizaba en la presencia del Estado acompañando a las familias; una intervención social directa.

Esta situación generó algunas dificultades en la definición de los objetivos de implementación, más allá de lo formalmente incluido en los documentos regulatorios. En el diseño original del Programa Puente no se consideraba que la superación de la pobreza

podía resolverse vía ingreso. Su objetivo final era lograr acompañar a las familias y ayudar a sortear los déficits –establecidos en mínimos sociales básicos–, de manera de incidir en las condiciones de vida de las familias más pobres; mientras que el Programa Chile Solidario establecía a las familias pobres como prioritarias en el acceso a servicios. La transferencia de ingreso, “el bono familiar”, que incorporó esta estrategia conjunta llegó sobre todo a partir de la propuesta de la DIPRES. Pero la transferencia fue particularmente pequeña en comparación con las prestaciones que otorgan el resto de los PTC latinoamericanos. Sumado a esto, es el programa que hizo más énfasis en incentivar la autonomía de las familias en la generación de ingresos, para lo cual establecía un régimen de reducción paulatina de la prestación durante los primeros dos años y, en el caso en que se justificara, se podría sostener el valor mínimo de la prestación por un máximo de dos años más, situación que más adelante fue modificada.

La incorporación de la transferencia parece haber respondido a presiones externas. Primero, es posible rastrear en los testimonios la participación del Banco Mundial y su relación con la DIPRES, donde encontraron un conjunto de expertos con lenguaje y códigos similares para presentarles la propuesta. Asimismo, esto colaboró en su proceso de un mimetismo con los programas de transferencias ya existentes en el continente. Surgió así la necesidad de instaurar las transferencias condicionadas en una estrategia que originalmente no las contemplaba como centrales. De todas formas, aun en el caso del Estado chileno, que tiene una larga tradición en el desarrollo de tecnología social para el diseño de programas, permeó una propuesta que no fue lo suficientemente debatida hacia el interior y que se apoyó en la evidencia externa de las denominadas “buenas prácticas” por los organismos internacionales, como eran catalogadas las experiencias mexicana y brasileña.

Por lo tanto, es posible afirmar que el origen del programa respondió a la confluencia de dos posturas distintas para la acción de enfrentar la situación de pobreza extrema. Las circunstancias políticas forzaron una síntesis en una propuesta de apoyo asistencial con la incorporación de una transferencia directa de ingreso. Esta situación pone al caso chileno en un lugar particular del campo organizacional de los programas de lucha contra la pobreza. Esta situación, sumada a las características idiosincráticas de la gestión de políticas públicas, fue delineando una trayectoria que merece una atención especial.

Apoyo psicosocial y familiar

El principal aporte que los entrevistados reconocen al Programa Chile Solidario, a diferencia de otros PTC de la región, no es la evaluación, los niveles de cobertura, su planificación o la inversión en capital humano. Lo que se presenta como distintivo es el sistema de acompañamiento: la figura del monitor que acompaña y trabaja con las familias para alcanzar los mínimos sociales que establecen en conjunto, gestionado por

el Programa Puente. De hecho, el apoyo familiar es reconocido como un aporte original de Chile al campo de los PTC, que ha llevado a que otros países incorporaran la experiencia, como es el caso de Colombia con su Programa Familias en Acción.

El sistema de acompañamiento que se materializa en la figura del apoyo familiar es la impronta con la que algunos entrevistados caracterizan al programa y, en algunos casos, también excluyen al PChS del listado de los PTC. Tender el puente entre los servicios sociales y las familias suponía generar una suerte de preparación de capacidad restaurativa, es decir, que las familias en extrema pobreza pudieran convertirse en usuarias, generar las condiciones para que las personas tuvieran la “capacidad” de ser usuarias de la oferta pública en el territorio y también de circular de forma autónoma, en esa condición, en la comunidad, evitar estigmatizaciones a partir de la contención del apoyo familiar y el fomento del capital social comunitario. Ese era el escalamiento pretendido por el programa, que surgía del diagnóstico que señalaba que las familias se habían desvinculado de los servicios sociales por las características definidas como psicosociales. El apoyo familiar acompaña a la familia a la “ventanilla del Estado” con la intención de que más adelante llegaran a ser usuarios autónomos, es decir, llegar a ciudadanos ejerciendo el derecho a hacer uso de la garantía pública.

Por otra parte, el acompañamiento era la forma de ejercer en la práctica el ideal de un Estado social proactivo. El acompañamiento se entendía como una presentación en vivo del Estado contactando a los ciudadanos más pobres, a quienes les ofrecía su ayuda en forma personalizada.

Entonces se crea el programa para que el Estado sea proactivo, al revés de las políticas sociales anteriores, que las familias, los individuos tenían que ser los que quieran informarse y ser proactivos. En este contexto se crea el “Chile Solidario” donde se incorporan estas transferencias monetarias que venían de antes. No es que se haya creado programas nuevos, sino que fue la idea de la lógica de las familias que estaban en condiciones de extrema pobreza, tenían que ser atendidas. Pero al mismo tiempo, el “Chile Solidario” crea esta figura del acompañamiento [...] el apoyo psicosocial, que lo que hace justamente es construir un puente entre la familia y las instituciones públicas. Después, con el tiempo, así nace el “Chile Solidario”, con la plata ya predefinida, se van creando ofertas preferentes dentro de las distintas instituciones, que antes existían, pero con un componente en atención especial en este segmento de la población.⁸

A pesar de ser Chile uno de los países pioneros en las reformas de la política social orientada a resultados en capital humano, este concepto no aparece como un elemento central, como en otros casos como el Progreso de México y en las recomendaciones de los organismos financiadores. En este sentido, las estrategias Chile Solidario y del Programa Puente parecen ser una respuesta alternativa a este centro conceptual, que si bien continúa poniendo el énfasis en los comportamientos de las familias pobres, en su diseño no justifica la generación de un programa para la acumulación de activos futuros, por el contrario, asume los déficits del propio Estado para que los sectores extremadamente más vulnerables logren alcanzar un piso mínimo de condiciones sociales definidas como aceptables.

En este sentido, el Programa Puente busca promover la eficiencia del Estado en la asignación de los servicios sociales, aceptando la subsidiariedad con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Se busca que el Estado se vuelva activo para agilizar la demanda de las familias extremadamente pobres, para que busquen la oferta de servicios sociales que las aproxime a un mínimo social, que implica una mejora de las condiciones de vida; un estado de pobreza considerado como “aceptable”. Es por ello que no se consideró necesaria una transferencia de ingreso de montos elevados, pero sí que fuera limitada en el tiempo. La intención declarada fue que no interfiriera en la generación autónoma de ingreso de las familias o modificara la participación de las familias beneficiarias en el mercado de trabajo.

Creo que Chile es pionero en dos cosas de la política social de la pobreza. Uno es el tema de la focalización y otro el tema de las evaluaciones ex ante [...] su probable impacto poniendo todos los supuestos que exigían, y compararlos... En el fondo, es evaluar el costo de efectividad de los programas, es decir, si vale la pena invertir en ese programa [...]. En eso es pionero el gobierno militar, tanto la ficha [CAS] como eso, nació bajo el gobierno militar. Antes de eso la política social en Chile era pura política, pura improvisación... no había mucha evaluación en el sentido más académico o científico o de ciencia aplicada.⁹

La búsqueda de legitimación política se encuentra en generar una gobernabilidad con base en la eficiencia y la racionalidad instrumental en el desarrollo de las políticas públicas. Ambos factores buscan garantizar el mantenimiento del orden político y proporcionan legitimidad a las reformas emprendidas, los esfuerzos se enfocaron en evitar los errores en las asignaciones de las transferencias y los beneficios prioritarios del programa, al menos desde los discursos de los entrevistados.

Conclusiones

Chile es el país de la región donde comenzaron a desarrollarse de manera profesional los programas sociales focalizados para enfrentar la situación de pobreza. Desde la transformación del Estado chileno bajo el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet —con asesoramiento de economistas formados en el monetarismo norteamericano— se definió que la ineficiencia en la distribución de ingresos y oportunidades se debía a un estatismo exagerado y a la actividad económica de baja productividad. Se estableció entonces que la política social debía dirigirse directamente a la población más pobre, y se propuso el criterio de focalización y descentralización para atacar, únicamente, la pobreza extrema (la que no tiene capacidad de pago) y con un formato de intervención como “Red de Protección Social”, que permitiera alcanzar un mínimo de vida aceptable.

En estas propuestas ya se encuentran presentes los debates acerca de la necesidad de invertir en capital humano como un instrumento para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza. A pesar de ser conceptos centrales para el campo, es algo que permaneció opaco en la literatura habitual acerca de los PTC. Más bien, siempre se destacó la originalidad de Progresía-Oportunidades y el Bolsa Familia como pioneros en el diseño del modelo al que después se le pondría la etiqueta de “Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos”. Pero es a partir de la experiencia chilena donde se define el marco conceptual que permitió desarrollar instrumentos metodológicos para la implementación de los PTC de la región.

El salto paradigmático de la política pública en Chile, en términos de criterios y herramientas de gestión surgidos del *gerencialismo*, tuvo lugar mucho más temprano, y la presión para su adopción fue centralmente coercitiva. Fue el gobierno dictatorial el que propuso y sostuvo la reforma del Estado, con un diagnóstico que apuntaba a cambiar la concepción de la distribución del ingreso. La distribución y la equidad no se concebían a partir de políticas progresivas, sino que se esperaba que, a partir del desarrollo de la capacidad productiva de los sectores privados y un posterior proceso de “derrame”, se lograrían alcanzar los estándares de vida más razonables. Hasta que se completara este proceso, se aceptó como necesaria la existencia de programas sociales dirigidos a la población en condiciones de pobreza extrema.

La pobreza se convirtió en un fenómeno superable mediante la aplicación de políticas públicas adecuadas pero que no interfirieran con el desarrollo productivo del sector privado. En ellas primaba el principio de libre elección individual, es decir, que los beneficiarios pudieran elegir los servicios sociales que considerasen más convenientes para sí. Así, indicaron que la estrategia más eficiente para la lucha contra la pobreza sería la entrega de “subsidios directos en dinero por parte del Estado”. Alrededor de esta idea fueron construyendo las herramientas técnicas que influyeron principalmente en los sistemas de información y focalización de familias y hogares.

Los gobiernos chilenos hasta la actualidad no han cuestionado ese modelo de desarrollo; de hecho, se sostuvo la orientación general acerca de la necesidad de tener una economía poco intervenida por el Estado. La política social incorporó a sus programas conceptos como ciudadanía, participación social, capital social y redes sociales. Se sostuvo el esquema descentralizado y se estimuló la participación de organizaciones de la sociedad civil; así se desarrolló mucha de la institucionalidad para la atención de grupos poblacionales prioritarios.

Los problemas de empleo, la desaceleración y el freno en la reducción de la pobreza extrema hacia la segunda mitad de la década de los noventa plantearon la necesidad de volver a innovar en la política social para dar respuesta a la situación de las familias en esta situación. Desde esta trayectoria, se identificó que la población en situación de pobreza requería de un apoyo social especial que promocionara el aprovechamiento de las oportunidades que ya se ofrecían en los servicios sociales.

Entonces, ¿por qué no se reconoce en la trayectoria chilena el origen político del uso conceptual?. Resultó evidente que esta situación no fue algo oculto o poco accesible; de hecho, recurrimos a producción académica chilena que había trabajado sobre esta transformación. La respuesta la encontramos próxima a la construcción de legitimidad; muy difícilmente un gobierno dictatorial resulte una fuente adecuada para justificar la conveniencia de la aplicación de modelos de gestión en distintos países con problemas para la reducción de la pobreza. En este sentido es que resultó interesante el abordaje diacrónico sobre esta modalidad de programas, poder poner en perspectiva este proceso nos permite cuestionar la idea de novedad e innovación con la que fueron presentados los PTC, los mismos responden a las mismas lógicas monetaristas y neoliberales que inspiraron las reformas estructurales llevadas adelante por la dictadura chilena.

¹ Entrevista a funcionario técnico de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Planificación Chile, realizada en Santiago de Chile en 2011.

² Las comunas constituyen en Chile la división administrativa menor y básica, son equivalentes a los municipios en Argentina. Pueden ser de carácter urbano, rural, o una combinación de ambas. En el territorio de una comuna, puede haber más de un centro urbano, sea este: ciudad (más de 5000 habitantes), pueblo (entre 2001 a 5000 habitantes, o 1000 a 2001 si un 50 % de la población se dedica a las actividades económicas secundarias o terciarias), u otra localidad o forma de asentamiento humano

³ Ex-Directora Nacional del Programa Puente. Entrevista realizada en Brasilia en 2013

⁴ Entrevista a ex consultor del Banco Mundial. Santiago de Chile 2011.

⁵ Entrevista a ex Directora Nacional del Programa Puente. Brasilia, 2013.

⁶ Entrevista a ex Ministro de MIDEPLAN. Santiago de Chile 2011.

⁷ Entrevista a ex Directora Nacional del Programa Puente. Brasilia, 2013.

⁸ Funcionario de la Secretaría de Desarrollo social de MIDEPLAN. Entrevista en Santiago de Chile, 2011.

⁹ Consultora Internacional. Entrevistada en Santiago de Chile 2011.

Referencias bibliográficas

Acosta, O. y Ramírez Jaramillo J.C. (2004) “Las redes de protección social: modelo incompleto”. *Cuadernos de la CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo* n°141. Santiago de Chile: CEPAL.

Arellano, J. (1986) *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

Centro de Estudios Políticos (CEP) (1992) *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Políticos.

Cohen, E. y Franco R. (2006) “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias, en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México: FLACSO, pp. 23-34.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2022) *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Web. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Glaser, B. y Strauss, A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine Press

Larrañaga, O. (2010) “Chile Solidario”. En J. Abrahao de Castro & L. Modesto (orgs.), *Bolsa familia 2003-2010: avances e desafios*. Brasilia: IPEA-MDS, tomo II:203-215.

Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN (2004). *Conceptos Fundamentales. Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Raczynski, D., Concha, X., Pavez, A., Rojas C., Toha, C. y Walker, E. (2001) “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales. En D. Raczynski y C. Serrano, *Descentralización. Nudos Críticos*, Santiago de Chile: CIEPLAN:173-269.

Salas M. (2019) *Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas* [Tesis de doctorado no publicada]. FLACSO sede Argentina. https://www.researchgate.net/publication/369011150_Tesis_Marcelo_Salas_final_MS2_seguro DOI: 10.13140/RG.2.2.35984.07686

Serrano, C. (2005) “Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente - Chile solidario”. En CEPAL, *Reunión de expertos: “Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, 28 y 29 de junio 2005 Sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.

Vergara, P. (1990) *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*. Santiago de Chile, FLACSO.

Vergara, P. (1993) “Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático chileno”. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3):169-202 Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3540927>

Cómo citar este artículo:

Salas, Marcelo (2023) “La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 347-377

Avances y desafíos en el proceso de institucionalización de la evaluación de la política climática en México

The evaluation of climate policy in Mexico: Improvements and challenges to its institutionalization

Angélica Rosas Huerta

Doctora en Ciencias Sociales
Profesora-investigadora del
Departamento de Política y Cultura,
Universidad Autónoma Metropolitana,
unidad Xochimilco.
arosas@correo.xoc.uam.mx

Resumen

A principios de este siglo el cambio climático es reconocido por el gobierno mexicano como un problema público, a través de los años, se configura una política pública para su atención. En esta última década se impulsan acciones jurídicas y se crean dependencias para introducir a la evaluación como un instrumento que permite la mejora de los procesos de construcción y rediseño de la política climática. Frente a ello, este trabajo analiza el proceso de institucionalización de la evaluación de la política climática en México, en particular los avances en la cultura administrativa y los desafíos que actualmente deben superarse para lograr que el sistema legal-cultural, creado para evaluar la política implementada para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y lograr una adaptación a los efectos del cambio climático, permita asumir a la evaluación como una actividad constante, necesaria y prioritaria en los procesos de formulación y toma de decisión.

Fecha de recepción:

1.9.2022

Fecha de aceptación:

16.12.2022

Palabras clave: Institucionalización de la evaluación de políticas - política climática - instrumentos de política - cambio climático - gobierno mexicano.

Abstract

At the beginning of this century, climate change was recognized by the Mexican government as a public problem, and over the years, a public policy for its attention was configured. In this last decade, legal actions have been promoted and dependencies have been created to introduce evaluation as an instrument that allows the improvement of the processes of construction and redesign of climate policy. Faced with this, this paper analyzes the process of institutionalization of the evaluation of climate policy in Mexico, in particular the advances in the administrative culture and the challenges that currently must be overcome to ensure that the legal-cultural system, created to evaluate the policy implemented to mitigate greenhouse gas emissions and achieve adaptation to the effects of climate change, allows evaluation to be assumed as a constant, necessary and priority activity in the formulation and decision-making processes.

Keywords: *Institutionalization of policy evaluation - climate policy- policy instruments - climate change - Mexican government.*

Introducción

A principios de este siglo el cambio climático ha sido reconocido por el gobierno mexicano como un problema público, se ha incorporado a la agenda de política y se han impulsado acciones que buscan mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, lograr una adaptación a los impactos del cambio climático y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales. Tanto a nivel internacional como nacional se cuestiona sobre si las acciones climáticas implementadas por los gobierno han provocado las consecuencias esperadas en la sociedad; en particular ¿qué tanto han resuelto, disminuido o afectado al problema que les dio origen? ¿qué enfoques utilizar para saberlo? ¿qué criterios? ¿qué métodos? ¿qué indicadores tomar? ¿cómo verificar y atribuir los resultados directos e in-

directos alcanzados en el mediano y largo plazo a las medidas de mitigación y adaptación impulsadas por el gobierno? ¿qué modificaciones o ajustes deben realizarse?

La evaluación es la actividad que da respuesta a dichas interrogantes, la que permite valorar la formulación, la puesta en práctica y los resultados que la actividad gubernamental impulsa para encarar los problemas que son reconocidos como merecedores de su atención y actuación.

En el caso de México, a principios de la década pasada se inicia un proceso de institucionalización orientado a establecer a la evaluación como una actividad constante, necesaria y prioritaria en los procesos de formulación y toma de decisión de la política climática. En este ámbito es que nos preguntamos: ¿cómo ha avanzado la institucionalización de la evaluación de la política climática en México? y ¿qué avances y desafíos se enfrentan para lograr asumirla como parte del proceso de gestión de dicha política?

Metodología empleada

Para dar respuesta a las interrogantes se plantean tres hilos de discusión: en primer lugar, se expone el papel y la importancia de la evaluación en la política climática; posteriormente se presenta el trabajo realizado por gobierno mexicano para crear una cultura evaluadora de la política climática. Considerando este marco y, en tercer lugar, se presenta el trabajo desarrollado por el gobierno actual en esta materia, destacando los desafíos que se enfrentan para lograr que la evaluación se asuma como una actividad constante, necesaria y prioritaria para mejorar los procesos de formulación y toma de decisión de la política climática.

Se plantea un alcance descriptivo y explicativo desde una metodología fundamentalmente cualitativa, haciendo uso de literatura especializada, de documentos oficiales, de información recuperada del Portal Nacional de Transparencia y de la solicitada al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Un acercamiento conceptual a la evaluación climática y su utilidad

En algunas ocasiones suele confundirse el análisis de políticas con la evaluación, empero no son lo mismo. Para comenzar, el análisis de políticas públicas “se orienta a entender los problemas públicos y la forma en que las autoridades realizan sus procesos de decisión para su solución” (Sánchez y Liendo 2020: 125). En cambio, la evaluación de las políticas públicas o programas públicos consiste en una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad

evaluada (Cardozo, 2012). Es así que no puede ser entendida como un proceso aislado, por el contrario debe ser asumida como una actividad que genera nuevo conocimiento que permite modificar y actuar. Es un conocimiento para orientar la acción y un proceso permanente de aprendizaje y mejora de las políticas o programas públicos.

Es así que su valor en el ámbito público radica en proporcionar conocimiento que permita a los gobiernos dirigir, ajustar, modificar o cambiar sus políticas y programas implementados para atender los problemas públicos hacia el logro de sus objetivos (efectividad de su impacto); así como también rendir cuentas a la sociedad sobre la actuación gubernamental y coadyuvar a un mejor empleo y asignación de los recursos (Cardozo, Rosas y Sotelo 2014).

En el caso del cambio climático la evaluación de la política pública cobra un mayor interés por parte de la comunidad científica, de gobernantes y de tomadores de decisión a nivel nacional como internacional a inicios de la segunda década de este siglo (Mullan et al. 2013; Tompkins et al. 2010; Deutsche 2013); actualmente se reconoce como una actividad estratégica necesaria para los gobiernos y tomadores de decisión. En particular, por dos razones: 1) conocer en un tiempo y momento determinados el valor o la utilidad de la política climática, así como la efectividad real de las acciones que se han implementado para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y lograr una adaptación a los efectos del cambio climático, y 2) por la cantidad de recursos financieros destinados por organismos nacionales e internacionales para la atención del cambio climático.¹

La evaluación, dependiendo de los objetivos, del tipo y la complejidad puede ayudar a: 1) aumentar el conocimiento sobre los impactos del cambio climático y las condiciones de vulnerabilidad como una base para la planeación y la toma de decisiones; 2) identificar las áreas que deben mejorarse y las que se están desarrollando adecuadamente, y permite realizar los ajustes necesarios o bien hacer una mejor selección de las futuras intervenciones; 3) asegurar una distribución de recursos efectiva, que atienda los grupos, sectores y regiones más vulnerables; 4) dar seguimiento a los instrumentos programáticos (planes y acciones) de mitigación y adaptación; 5) mejorar la rendición de cuentas y la comunicación hacia diferentes actores tanto nacionales como internacionales; 6) contribuir al conocimiento y aprendizaje sobre buenas prácticas y fracasos de las acciones de mitigación y adaptación (Naswa et al. 2015; Mullan et al. 2013; Tompkins et al. 2010; Price-Kelly et al. 2015).

Sin embargo, la propia literatura concluye que se ha dado un mayor desarrollo a las evaluaciones de las acciones de mitigación, no así a las de adaptación (Adger y Barnett 2009; Mullan et al- 2013; Tompkins et al. 2010). Esto se debe, entre otros aspectos, a que las intervenciones en adaptación son únicas, no fácilmente repetibles; el diseño, la implementación y los beneficios inmediatos son específicos de un sitio; son de difícil cuantificación; así como también a que las acciones van acompañadas de esquemas participativos y mul-

tisectoriales para su implementación, lo que dificulta notablemente no solo evaluar las acciones sino también diseñar sistemas de evaluación (Naswa et al. 2015).

La evaluación de políticas públicas y en particular de la política climática se vuelve parte imprescindible de la actividad de gobierno y paulatinamente se ha incorporado en la cultura administrativa de los gobiernos que atienden el problema del cambio climático, es decir, a través del tiempo se ha institucionalizado. Sin embargo, no existe un modelo único de institucionalización de los mecanismos de evaluación, ni está dado, ni es homogéneo para todas las políticas públicas. Ésta se desarrolla en función de las características propias de la política pública que se desea valorar, de un tiempo determinado y en un espacio y escala en particular. Es específica a un contexto histórico-temporal y responde al tipo de política.

Evolución de la institucionalización de la evaluación de la política climática en México, antes del 2019

Desde inicios del siglo en curso el cambio climático es reconocido por el gobierno mexicano como un problema público, se diseñan e implementan acciones orientadas a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, a lograr una adaptación a los impactos del cambio climático y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales. Se configura así una política climática a través de instrumentos jurídicos, programáticos, institucionales, de generación y mejora de conocimiento y financieros (ver cuadro 1).²

Cuadro 1. Política de cambio climático en México

Tipo de instrumento	Instrumento
Jurídicos	Ley General de Cambio Climático, 2012.
Programáticos	Estrategia Nacional de Cambio Climático 10-20-40. Programas Especiales de Cambio Climático 2009-2012, 2014-2018, 2021-2024.
Institucionales	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, 2005. Consejo de Cambio Climático, 2013. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013. Sistema Nacional de Cambio Climático, 2014. Coordinación de Evaluación, 2015
De generación y mejora de conocimiento	Registro Nacional de Emisiones. Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. Atlas Nacional de Riesgos. Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático Sistema de Información de Cambio Climático
Financieros	Fondo de Cambio Climático, 2012. Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Materia de Cambio Climático.
Evaluación	Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, 2012

Fuente: Elaboración propia con base en Rosas (2021).

Es pertinente mencionar que en la propia Ley General de Cambio Climático (LGCC) aprobada en 2012 se institucionaliza la evaluación en el quehacer gubernamental en materia climática. Dicha Ley establece responsables, objetivos, productos, usuarios y periodicidad de la evaluación (ver cuadro 2).

Cuadro 2. La evaluación de la política climática en la LGCC

Aspecto	Descripción	Artículo
Responsables	Las autoridades gubernamentales no sólo se deben enfocar a formular, conducir y publicar la Estrategia Nacional y el Programa de Cambio Climático, sino también a llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación.	7
Objetivo de la evaluación	Proponer la modificación, adición o reorientación parcial o total de la Política Nacional de Cambio Climático, incluyendo la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, y programas estatales y municipales, considerando los objetivos en materia de adaptación y mitigación.	98, 101, 102 y 103
Objeto de evaluación	Todo tipo de intervención que forme parte de la Política Nacional de Cambio Climático incluyendo instrumentos de planeación, económicos regulatorios, de información, intervenciones dirigidas a proveer bienes y servicios públicos.	4, 98-102
Productos	Resultados de la evaluación, recomendaciones y sugerencias.	98
Usuarios	Ejecutivo Federal, gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, Cámaras de Diputados y Senadores.	7, 8, 9, 98 y 105
Periodo	Cada dos años o por periodos más largos.	104

Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, CDHCU, 2012.

Con la promulgación de este instrumento jurídico comienza la institucionalización de la evaluación, dominada por la creación de organismos específicos que permitieron instaurar la evaluación como parte de la cultura administrativa, así como en crear un marco normativo y procedimental y en desarrollar el primer ciclo de evaluaciones de algunas acciones de la política climática.

En lo referido al marco organizacional, se crean dos instituciones directamente vinculadas con la evaluación: la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático (CE) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). A la primera se le encomienda conducir la evaluación periódica y sistemática de la política climática en México y proponer, con base en las evaluaciones, recomendaciones, adiciones o retroalimentar de manera parcial o total la política climática (Art. 23 y 98). Si bien la creación de la CE había sido dispuesta en 2012, recién se instaló en marzo 2015; desde septiembre de ese año cuenta con un programa de trabajo para un periodo de tres años (2015-2018).

En este tiempo, el trabajo de la CE se centró en cuatro aspectos (INECC 2014, 2017, 2018 y Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación, s/f):

1) Establecer los elementos normativos para la evaluación, lo cual contribuye a contar, por una parte, con un conjunto de principios y reglas que orientan el comportamiento de los integrantes de la coordinación; y por otra, con la regulación de la organización y funcionamiento de la coordinación.

2) Especificar el marco procedimental para la evaluación: aquí destaca los tipos de evaluación que en materia de cambio climático se pueden realizar (evaluación de diseño, evaluación de procesos, evaluación de resultados, evaluación de impacto, evaluación estratégica, entre otras); los tiempos para solicitar las evaluaciones (último día hábil de noviembre de cada año), los instrumentos susceptibles de evaluación (instrumentos económicos, instrumentos regulatorios, instrumentos de planeación, intervenciones dirigidas a proveer de bienes y servicios públicos, instrumentos voluntarios, instrumentos de información para la toma de decisiones) y las fuentes de financiamiento.

3) Identificar indicadores para el seguimiento de la política nacional de cambio climático, que abonan a la construcción de una guía de medidas para valorar la evaluación de la política nacional de cambio climático.

4) Conducir el primer ciclo de evaluaciones de instrumentos que configuran la política climática. En 2017 la CE dirige las primeras evaluaciones estratégicas de dos instrumentos de la política climática, la primera referida al instrumento de financiamiento más importante y representativo para el cumplimiento de la política climática, Anexo Transversal de Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático. El objetivo de la evaluación fue indagar si este instrumento contribuye eficazmente al cumplimiento de los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático. La segunda evaluación fue orientada al Programa Especial de

Cambio Climático 2014-2018 para averiguar por qué y cómo, en términos de su diseño, procesos y resultados intermedios el programa alcanzará a cumplir con sus metas.

En 2018 la CE condujo la evaluación estratégica de Avance Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático, para revisar las políticas, programas y acciones públicas en mitigación y adaptación en 6 estados y 18 municipios (INECC, 2017b y c).

Cabe formular al respecto varios señalamientos. En primer lugar, estas evaluaciones no fueron conducidas por las dependencias responsables de coordinar en el orden federal la evaluación de políticas públicas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Estas dependencias lograron instaurar a la evaluación, principalmente de la política social, como parte de la cultura administrativa, estableciendo reglas respecto de cómo, por quién y cada cuándo se deben evaluar los programas presupuestarios, han coordinado evaluaciones y han dado seguimiento a lo que se hace con las evaluaciones; asimismo diseñaron metodologías para su ejecución. Es decir, crearon un sistema de evaluación de la política social. En el caso de la política climática se crea un órgano ex profeso, la CE, para evaluar la política nacional de cambio climático en coordinación y colaboración con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Esto permite reconocer y asumir que los instrumentos de la política climática no se pueden evaluar con las mismas metodologías que se utilizan para valorar la política social.³

Segundo, para establecer un marco normativo y procedimental y conducir el primer ciclo de evaluaciones, la CE no contó con recursos económicos, humanos y materiales propios; los recursos fueron proporcionados por el INECC, por la Coordinación General de Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del INECC, que se desempeñaba como Secretaría Técnica de la CE. Debe señalarse al respecto que la institucionalización de la evaluación de la política climática y en general la actividad evaluativa no puede depender de un área administrativa, a la cual como se expondrá más adelante, se le facultó a partir de 2019 a realizar actividades diferentes a la evaluación, siendo asimismo la unidad con menos personal. El trabajo evaluativo requiere de una asignación de recursos específicos que le permitan a la CE cumplir con los objetivos buscados y sostenibles en el tiempo.

Tercero, y ligado a lo anterior, la evaluación al Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático tuvo un costo de \$804,750, la evaluación al Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 y la evaluación al Avance Subnacional de PNCC demandaron \$812,000 y \$2,197,225.60, respectivamente. La CE no contó con recursos propios para cubrir los presupuestos requeridos,

mismos que fueron asumidos por las asignaciones presupuestarias del INECC y de las instancias responsables de las intervenciones sujetas a evaluación.⁴ Ninguna de estas evaluaciones se plantea valorar el diseño, el proceso de implementación, la efectividad prevista o real o los efectos o impacto de alguno de los instrumentos de la política climática. No se cuenta con evaluaciones que permitan, por ejemplo, examinar los resultados del principal instrumento programático, el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, respecto a la atención del problema para el que fue creado o que permita identificar y medir los efectos provocados por su implementación o bien los efectos provocados por el Fondo de Cambio Climático.

La segunda institución vinculada con la evaluación de la política climática es el INECC, creado en el 2013 con el objetivo, entre otros, de evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación, así como las metas y acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas de las entidades federativas en materia de cambio climático (Art. 15, frac.VI de la Ley General de Cambio Climático, CDHCU, 2012).

La evaluación de la política climática es una de las partes más novedosas de la arquitectura institucional de este organismo. De acuerdo a su Estatuto Orgánico -publicado el 19 de noviembre de 2014-, una de las siete unidades administrativas que lo conforman es la Coordinación General de Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (CGEPMACC).⁵ El trabajo de esta unidad se plantea en tres vertientes: 1) fungir como secretaría técnica de la Coordinación de Evaluación, es así que debe facilitar su operación y la implementación de sus acuerdos; 2) desarrollar insumos para la definición de la normatividad que guíe la evaluación y herramientas técnicas para la evaluación, así como promover la interacción entre interlocutores; 3) implementar el proceso de evaluación en sus diferentes etapas: planeación; ejecución de manera directa o, a través de organismos evaluadores independientes; difusión de resultados de la evaluación y la gestión de las recomendaciones.

Dada la importancia que tiene la CGEPMACC para la implementación de la evaluación de la política climática se esperaría que tuviera una capacidad institucional suficiente, sin embargo, hasta el año 2018 se caracterizó por ser la unidad administrativa con el menor dotación de personal. En 2015 contaba con cinco personas adscritas (3.4% del total de personal del INECC) y con ocho en 2018, que representan 2.9%.⁶

A pesar del poco personal, el INECC, a través de la CGEPMACC, colabora directamente con la CE para la implementación de sus acuerdos y, en particular, en establecer un marco normativo y procedimental necesario que permite incorporar a la evaluación como una práctica en la actividad gubernamental en materia climática y a contar con las primeras evaluaciones de la política climática (primer ciclo de evaluación). Empero, son

evaluaciones catalogadas como internas, realizadas por el propio INECC a través de su CGEPMACC; no se contrataron evaluadores externos y el INECC funge como juez y parte. Es aquí donde se encuentra otra de las debilidades al primer ciclo de evaluaciones de la política climática, ya que se cuestiona la suficiente independencia del INECC respecto de las autoridades de gestión, y la objetividad de las evaluaciones.

Otra debilidad de las evaluaciones se encuentra en el cumplimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM),⁷ ya que a la fecha se reportan pocos cumplidos en su totalidad. Con la evaluación del Programa Especial de Cambio Climático se presentaron 6 ASM, de los cuales solo 2 se reportan cumplidos, con la evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático se tienen 9 ASM, de los cuales solo 2 se reportan cumplidos, y de los 9 ASM que se presentaron con base en la evaluación de Estratégica del Avance Subnacional de PNCC, ninguno se reporta cumplido.⁸

Frente a estas limitaciones es inevitable formular algunas interrogantes: Si los evaluadores han presentado recomendaciones y sugerencias y los responsables de los instrumentos evaluados, quienes los conocen con mayor detalle, han seleccionado sólo aquellas que son factibles de realizar, ¿por qué después de casi tres años de haber realizado la última evaluación del primer ciclo no se cuenta con el cumplimiento total de los ASM? y entonces ¿cuál es la utilidad de las evaluaciones realizadas? Si de acuerdo con lo establecido en la LGCC las evaluaciones deben proponer la modificación, adición o reorientación parcial o total de los instrumentos de la política climática, ¿caso las evaluaciones realizadas no son pertinentes para la toma de decisiones?

Como se observa, es a partir de la primera década de este siglo que empiezan a realizarse los trabajos que contribuyen a contar con un andamiaje legal, organizacional y procedimental que permite incorporar la evaluación como una actividad de investigación necesaria no solo para el diseño de las acciones sino también para aprender de los resultados de las intervenciones. También se cuenta con experiencias evaluativas que son calificadas como internas que, de acuerdo con el cumplimiento de los ASM, no han contribuido con la mejora de los instrumentos de política.

¿Avances en la institucionalización de la política climática? Después de 2018

El 1 de diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió como presidente de la República Mexicana, luego de vencer en las elecciones del 1 de julio de ese año. Su triunfo representó la llegada de un gobierno nacionalista de izquierda y en consecuencia de proyecto de nación orientado hacia un cambio estructural -la “Cuarta Transformación”, de acuerdo al discurso presidencial- que habría de hacer posible terminar con “el régimen corrupto de injusticias y de privilegio”, donde los servidores

públicos deben poner “por encima de nuestros intereses personales, por legítimos que sean, el interés nacional; el objetivo supremo es la transformación del país”.⁹

Una actividad estratégica para lograrlo es la evaluación de la acción de gobierno. Por lo que se esperaría el fortalecimiento de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, en particular de la política climática. Empero no fue así.

En el gobierno del presidente López Obrador la CE y el INECC siguen siendo las instancias directamente vinculadas con la evaluación de la política climática.¹⁰ En relación con la primera, se destaca que en el 2019 se renovaron cinco de los seis consejeros sociales que la integran, durante este año no sesionó y por ende no se tomaron acuerdos en materia evaluativa. Si bien la renovación periódica del mismo no implica deshacerse de los avances y pretender empezar de cero, sino contar, por ejemplo, con nuevos conocimientos, habilidades y experiencias que contribuyan al trabajo evaluativo de la política climática o evitar cotos de poder; también lo es que al renovar casi la totalidad de los consejeros en un mismo momento, y considerando el tiempo que tardó el cambio,¹¹ fue contraproducente para el trabajo que se venía desarrollando para asumir a la evaluación de la política climática como una actividad constante y prioritaria.

Más aún, si revisamos el trabajo realizado por la renovada CE en el 2020 y hasta principios de octubre de 2021, éste se centra, principalmente, en actividades que lo guían y orientan su trabajo (ver cuadro 3). Ello no obstante destacan un par de actividades que abonan al trabajo evaluativo de la política climática. La primera de ellas es la aprobación del sistema de indicadores de eficiencia e impacto que guiarán la evaluación de la política climática y se discute el enfoque de evaluación en torno a las Soluciones de Acción Climática basadas en la Naturaleza. La segunda hace referencia a la selección de los seis programas susceptibles de evaluación, pero es hasta el 2021 cuando se inician reuniones con los responsables de estos instrumentos. Desafortunadamente, en el tiempo que lleva trabajando la nueva CE, no se reporta que se hayan enviado propuestas de evaluaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para que sean consideradas en su inclusión en el Programa Anual de Evaluación del ejercicio del siguiente año, tampoco sobre el tipo de evaluación a realizarse y los actores que llevarán a cabo las evaluaciones. Situación que se complica si consideramos el periodo de encargo de esta nueva CE, que es de cuatro años, es decir de 2020-2024.

Cuadro 3. Trabajo realizado por la CE, 2020–hasta el 8 de octubre de 2021

Año	Tipo	Actividad
2020	Procedimental	Se instala de la nueva Coordinación de Evaluación
		Se define de su Programa de Trabajo 2020–2024
	De generación y mejora de conocimiento	Se define el concepto de Soluciones de Acción Climática basada en la Naturaleza (SACbN)
		Se aprueba el sistema de indicadores de eficiencia e impacto que guiarán la evaluación de la política climática.
Evaluativa	Se acota la selección de los programas susceptibles de evaluación (23 de noviembre de 2020).	
2021	Procedimental	Se actualizan los lineamientos y criterios específicos que guiarán la evaluación de la PNCC, el Reglamento Interno y Código de Ética de Coordinación de Evaluación.
	Evaluativa	Se realizan sesiones de trabajo con los actores responsables de los seis programas presupuestarios susceptibles de evaluación.
		Se integra y discute la propuesta de documento de enfoque de la evaluación en torno a las SACbN

Fuente: Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 2021; INECC, 2019; INECC, 2021.

Con respecto a los programas susceptibles a evaluar sobresale que son instrumentos programáticos que no se plantean como objetivo contribuir con la atención del cambio climático o, de manera particular, mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero o lograr una adaptación (véase cuadro 4). Son programas diseñados para contribuir con el bienestar social, para mejorar el acceso al derecho a la ciudad, para conservar las áreas naturales y su diversidad, preservar la infraestructura hidrológica e impulsar la autosuficiencia alimentaria; pero sus acciones contribuyen con su atención, particularmente, a lograr una adaptación al cambio climático. Sin embargo, la CE no seleccionó algún instrumento que configura la política climática (véase cuadro 1). No se duda de la importancia de valorar la contribución de dichos programas, pero ¿no es momento de conocer y valorar la efectividad real de los instrumentos que se han implementado y que configuran la política climática; así como evaluar la utilidad de algunos de los instrumentos que se crearon desde hace varios años? Hay que recordar que la evaluación no se limita a hacer un control de la legalidad de la acción pública o de los recursos económicos.

Cuadro 4. Programas presupuestarios susceptibles a evaluar

Programa presupuestario	Objetivo
U0009: Vigilancia epidemiológica	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el ingreso a tratamiento oportuno y específico de casos nuevos de enfermedades infecciosas y transmisibles.
S273: Programa de mejoramiento urbano	Contribuir a mejorar el acceso al Derecho a la Ciudad de la población con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social.
G013: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Contribuir con la conservación del país y su biodiversidad mediante el instrumento de Áreas Protegidas Federales.
S217: Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	Preservar y mejorar la infraestructura hidroagrícola además de ampliar la superficie bajo riego en áreas de temporal tecnificado, para contribuir a mantener la producción en la agricultura de riego y de temporal tecnificado; así como promover proyectos productivos en Zonas de Atención Prioritaria.
S219: Apoyos para el Desarrollo Forestal	Contribuir a la protección, conservación, restauración e incorporación de superficies al manejo forestal comunitario y fortalecer las cadenas locales de valor.
Ramo 20. Secretaría de Bienestar	Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.

Fuente: Portales de diversas dependencias del gobierno de México

Otro aspecto a destacar hace referencia al órgano coordinador de las evaluaciones de estos programas. Hasta ahora el CONEVAL, institución encargada de coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social en nuestro país, era el responsable, pero con esta propuesta será la CE, instancia creada para valorar la política climática y, en particular, el grado de cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación. Ahora bien: ¿Cuáles serán los objetivos de las evaluaciones? ¿Se evaluará para valorar e identificar áreas de mejora que permitan atender los problemas por los cuales fueron creados o se evaluará para mejorar la transversalidad de estos programas con la política climática? ¿Con estas evaluaciones la CE podrá hacer recomendaciones, adiciones o retroalimentar la política climática? En otras palabras, ¿Con estas evaluaciones la CE podrá cumplir con uno de los objetivos de su creación? Las respuestas a estas interrogantes serán vislumbradas en las propuestas de evaluación que la CE debe enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para que sean consideradas en su inclusión en el Programa Anual de Evaluación.

Por otro lado, el INECC sufre modificaciones en su estructura organizacional, específicamente en la unidad administrativa responsable de llevar a cabo los acuerdos de la CE. Esto quedó plasmado el 16 de octubre de 2019, fecha en la que se publicó el Acuerdo por el que se da a conocer el cambio de la unidad administrativa responsable de la evaluación de la política climática, la CGEPMACC por la Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático. A pesar del valor que tiene esta unidad administrativa para la evaluación de la política climática, lo cierto es que este cambio demerita dicha importancia ya que además del nombre, se le adicionan otras facultades diferentes a la evaluación de la política climática; es el caso de las referidas a:

- la planeación estratégica del INECC;
- la gestión de información y conocimiento sobre medio ambiente, ecología y cambio climático;
- la vinculación del INECC con las diferentes dependencias de los tres niveles de gobierno, instituciones académicas y de investigación y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales;
- el intercambio y generación de conocimiento y mejores prácticas respecto de acciones, proyectos, programas y políticas de cambio climático;
- la integración de información requerida para elaborar las comunicaciones nacionales y los informes que se presentan ante la Convención Marco; y
- el desarrollo y actualización de la página de internet sobre cambio climático.¹²

Todas estas facultades tienen que realizarse por el personal adscrito a la unidad administrativa. Haciendo una revisión de dicho personal para este año, se observa que cuenta con el 3.1% del personal del INECC, si comparamos con los trabajadores adscritos en el 2018, se advierte que se pasa de 8 a 10 personas (ver cuadro 5). A pesar de este incremento se puede advertir que sigue siendo la unidad con menos personal, a pesar de que además de realizar actividades relativas a la evaluación de la política climática e implementar los acuerdos de la CE, debe cumplir con las nuevas atribuciones que se derivan por el cambio de nombre de la unidad administrativa.

Cuadro 5. Estructura orgánica del INECC, 2021

Unidad Administrativa	No. plazas	%
Coordinación General de Adaptación al Cambio Climático y Ecología	34	10.7
Coordinación General de Mitigación del Cambio Climático	25	7.8
Coordinación General de Contaminación y Salud Ambiental	96	30.1
Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático	10	3.1
Unidad Administrativa y Finanzas	94	29.5
Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, Información y Transparencia	18	5.6
Dirección General	35	11
Personal Comisionado al Sindicato	7	2.2
Total de personal	319	100

Fuente: Elaboración propia con datos retomados de Plataforma Nacional de Transparencia, 2021.

En relación con el trabajo realizado por el INECC en torno a la evaluación de la política climática, éste no dista con lo hecho por la CE (véanse cuadros 3 y 6), esto se explica porque el Instituto funge, a través de la unidad administrativa responsable, como secretaria técnica de la CE e implementa sus acuerdos; sin embargo resalta que en 2019, año de renovación de la CE, es el INECC y no la CE que en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) formaliza las recomendaciones emitidas en los informes de las dos evaluaciones realizadas en el 2017 para el seguimiento de la implementación de los ASM, y que como ya comentamos anteriormente es una actividad trascendental para lograr que las evaluaciones contribuyan a mejorar los instrumentos de política y los responsables de los instrumentos tomen decisiones con base en los hallazgos encontrados en los procesos evaluativos.

Cuadro 6. Trabajo en materia de evaluación por el INECC, 2019-2021

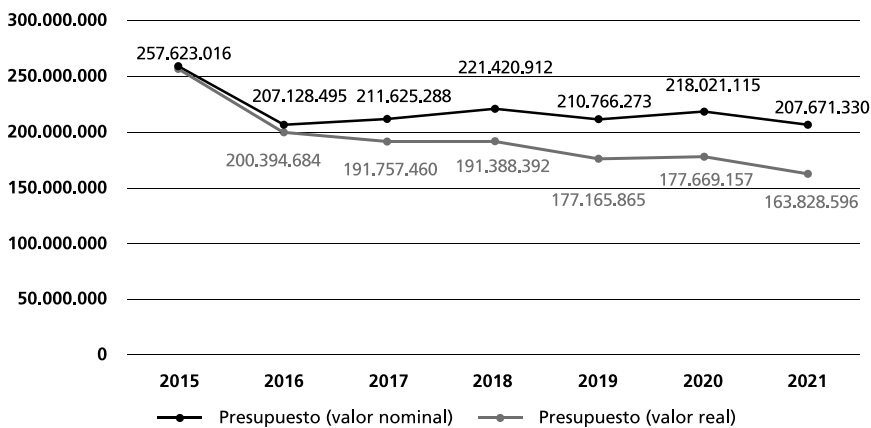
Año	Tipo	Actividad
2019	Procedimental	Emite en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para designar nuevas consejeras y consejeros sociales que conforman la CE.
		Selecciona de las y los candidatos para consejeros sociales.
	Evaluativa	En coordinación con la SHyCP se formalizan las recomendaciones emitidas en los informes de las dos evaluaciones realizadas en el 2017 para el seguimiento de la implementación de los ASM.
	Difusión	Organiza el evento “Lecciones Aprendidas de la Evaluación Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático”, para la Semana de la Evaluación 2019.
2020	Procedimental	Instala la nueva Coordinación de Evaluación.
		Define el Programa de Trabajo 2020-2024 de la Coordinación de Evaluación.
	De generación y mejora de conocimiento	Platica con la CE sobre el funcionamiento del Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático y su relación con el indicador de adaptación del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
		Revisa, junto con la CE, de los indicadores de eficiencia e impacto.
		Define el concepto de Soluciones de Acción Climática basada en la Naturaleza (SACbN).
Evaluativa	Acota, junto con la CE, la selección de los programas susceptibles de evaluación (23 de noviembre de 2020).	
Difusión	Presenta a la CE del contenido de los Informes Especiales de Panel Intergubernamental de Cambio Climático con enfoque de soluciones basadas en la naturaleza.	
2021	Procedimental	Actualiza, junto con la CE, los lineamientos y criterios específicos que guiarán la evaluación de la PNCC, el Reglamento Interno de la Coordinación de Evaluación y el Código de Ética de la CE.
	Evaluativa	Realiza sesiones de trabajo con los actores responsables de los seis programas presupuestarios susceptibles de evaluación.
		Integra y discute la propuesta de documento de enfoque de la evaluación en torno a las SACbN
		Realiza un análisis para la caracterización de los seis programas presupuestarios a evaluar.

Fuente: Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 2021.

Cabe mencionar que el INECC no ha contado con financiamiento externo nacional o internacional para realizar las actividades en materia evaluativa; las ha realizado exclusivamente con recursos fiscales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente para el pago de sueldos y salarios de las personas adscritas a esta Unidad Administrativa [CGDSEPPCC], por lo que las actividades realizadas con la evaluación de la política climática de 2019 a la fecha se han realizado con el trabajo interno, mismo que se realiza únicamente con los recursos humanos y materiales del INECC.¹³

Si se analiza el presupuesto asignado en términos reales al INECC (ver gráfica 1) a partir del incremento porcentual y tomamos como referencia al gobierno anterior, se advierte que en 2018, último año de ese gobierno, hubo una disminución del 25.7% con respecto a 2015. Ahora si analizamos el presupuesto asignado en lo que lleva el actual gobierno, la situación no cambia ya que, en el 2019, primer año en que el Ejecutivo federal presenta su Presupuesto de Egresos se observa nuevamente una disminución del 7.4% con respecto al año anterior. Si comparamos el 2021 con respecto al 2019, hay una disminución del 7.5%. La situación se agrava si comparamos el presupuesto del 2021 con respecto al 2015, ya que hay una disminución del 50%.

Gráfico 1. Presupuesto asignado al INECC, 2015-2021 (pesos mexicanos, valor nominal y real, año base=2015)



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales, 2015-2021 y El Contribuyente (2021).

La comparación del presupuesto asignado en términos reales al INECC (ver gráfica 1) a partir del incremento porcentual con el de 2018 -último año de ejercicio del gobierno anterior- indica una disminución del 25.7% con respecto a 2015. Ahora si analizamos el presupuesto asignado en lo que lleva el actual gobierno, la situación no cambia ya que, en el 2019, primer año donde el ejecutivo federal presenta su Presupuesto de Egresos se observa

nuevamente una disminución del 7.4% con respecto al año anterior. Si comparamos el 2021 con respecto al 2019, hay una disminución del 7.5%. La situación se agrava si comparamos el presupuesto del 2021 con respecto al 2015.

La reducción de presupuesto es preocupante, no solo para el trabajo que realiza el INECC en materia de evaluación de la política climática, sino también para cumplir con su principal responsabilidad que es coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. Situación que se agudiza a partir de 2022, ya que por decreto se establece la incorporación del INECC (personal y atribuciones) a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a causa de una duplicidad de funciones, esto de acuerdo con la propia Secretaría (SEMARNAT 2021). La absorción del INECC debilita la actuación y la importancia que ha tenido el instituto como generador de conocimiento científico necesario para comprender y atender los problemas ambientales, entre ellos el cambio climático, ya que pierde autonomía técnica y de gestión. En palabras de Adrián Fernández

No sólo perderán autonomía técnica y de gestión, si no su importancia. Como el INECC: no habrá institución con independencia y ciencia de calidad que asuma con objetividad sus importantes funciones, como la creación de inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, estudios y monitoreos sobre calidad del aire, evaluación de políticas de cambio climático¹⁴

Reflexiones finales

Desde 2012, con la publicación de la LGCC, se asume a la evaluación como una actividad fundamental en la política climática. Aunque el inicio del proceso de institucionalización de la evaluación de esa política no fue inmediato, se cuenta con esfuerzos que permiten disponer en este momento con marcos normativos, organizacionales y procedimentales que permiten incorporar a la evaluación dentro de las actividades del gobierno. Además, se ha generado un trabajo colaborativo entre diferentes dependencias que ha permitido realizar las primeras experiencias evaluativas internas; sin embargo, y a juzgar por el grado de cumplimiento de los ASM, no se ha alcanzado una mejora de los instrumentos de política evaluados. El proceso de institucionalización realizado hasta el 2021 no ha logrado impulsar a la evaluación de manera periódica, continua, prioritaria y sistemática, en particular a partir de la llegada de AMLO al gobierno. Desde el 2018 al 2021 no se han evaluado instrumentos de política climática y, por lo tanto, la CE no ha propuesto recomendaciones, adiciones o retroalimentar los instrumentos de política que, por cierto, no se han dejado de implementar.

Las evaluaciones propuestas por la CE para comenzar el segundo ciclo de las actividades evaluativas se caracterizan por no proponer algún instrumento de política que se haya diseñado exclusivamente para atender el cambio climático, o bien algún instrumento que busque una mitigación de emisiones o la adaptación a sus efectos, es el caso del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 o el Fondo de Cambio Climático. Por último, el INECC, a través de la Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático, es la dependencia operativa que impulsa no solo la institucionalización de la evaluación de la política climática, sino sobre todo las evaluaciones de los instrumentos de la política, tal como se advierte con la lectura de este documento. Empero con el paso del tiempo se ha demeritado su importancia, no solo por contar con menos personal que otras unidades administrativas que conforman al INECC, sino por atribuirle otras facultades muy distintas a la evaluación. Situación que se agudiza con su incorporación a la SEMARNAT, ya que el organismo pierde autonomía de gestión para generar y desarrollar conocimiento técnico y científico necesario para la formulación de políticas.

¹ Por ejemplo, de 2003 a 2017 América Latina y el Caribe recibió USD 3,090 millones de instituciones financieras multilaterales, de los cuales, el 84% del financiamiento internacional había sido dirigido a proyectos de mitigación y el 14% fue asignado a actividades de adaptación. Destaca que México es el segundo país de la región que ha recibido por parte de estas instituciones para este periodo (ver Bird, Watson, Schalatek y Keil 2017; Rosas 2019).

² Existen varias propuestas que permiten analizar las políticas públicas, una de ellas se caracteriza por centrar la mirada en los instrumentos de la acción pública que se desarrollan para atender un problema público. Los más comunes son: i) instrumentos normativos que hacen referencia a las acciones que regulan la intervención de la autoridad pública, ii) instrumentos organizativos que aluden a las estructuras públicas o mixtas que son creadas o modificadas para la acción pública en un determinado ámbito; iii) instrumentos programáticos referidos a aquellos documentos de gobierno que guían, referencian y acotan la acción pública en un periodo de tiempo; y iv) los instrumentos financieros que se refieren a aquellas acciones que asignan recursos económicos (públicos y/o privados, nacionales y/o internacionales) para financiar la implementación de las acciones de gobierno (Rosas 2021).

³ Para un conocimiento detallado de las metodologías que utiliza el CONEVAL para realizar evaluaciones ver <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>

⁴ Información proporcionada a través del Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 2021.

⁵ Información proporcionada a través del Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 2021.

⁶ Datos recuperados del Directorio del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/directorio/begin.do?method=begin&_idDependencia=16121, consultado el 27 de octubre de 2015; y del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia del INAI, Capítulo X “Plazas de personal de base y de confianza” del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y acceso a la información pública, en <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/?idSujetoObligadoParametro=191&idEntidadParametro=33&idSectorParametro=21>, consultado el 2 de julio de 2018.

⁷ Los ASM son aquellos hallazgos y recomendaciones derivadas de las evaluaciones que los responsables de los instrumentos evaluados deciden que son factibles de realizar.

⁸ Datos recuperados de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>, el 30 de agosto de 2021.

⁹ Discurso de Andrés Manuel López Obrados, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, durante el III Congreso Nacional Extraordinario en la Ciudad de México, 11 de junio de 2017, <https://lopezobrador.org.mx/temas/iii-congreso-nacional-extraordinario-morena/>

¹⁰ Para conocer su trabajo se hizo una solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 2021, cuya respuesta fue entregada en el Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021.

¹¹ Fue hasta el 26 de marzo de 2020 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación las personas que se integran como consejeros de la CE.

¹² Sección Quinta del Acuerdo por el que se dan a conocer las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2019.

¹³ Información proporcionada a través del Oficio RJJ.800.072/21 con fecha 8 de octubre de 2021 en el cual se da respuesta a solicitud de información al INECC a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con Folio 1612100014521 del 14 de septiembre de 202, pág. 5.

¹⁴ Comentario expresado en el encuentro virtual “¿Qué implicaciones tiene la desaparición del INECC?” durante el Seminario Universitario de Sociedad de Medio Ambiente e Instituciones de la UNAM (SUSMAI). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=UqMmR4oq-Xo>

Referencias bibliográficas

Adger, Neil y Jon Barnett (2009) “Four reasons for concern about adaptation to climate change”. *Environment and Planning* 41(12), 2800-2805. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/a42244> (Visitado el 01/02/2022).

Bird, N., Charlene Watson, Liane Schalatek y K. Keil (2017) *Reseña temática sobre el financiamiento para el clima: Financiamiento para la adaptación*, Climate Funds Update. North America. Disponible en: <https://www.odi.org/publications/11053-climate-finance-fundamentals-3-adaptation-finance-2017-update#downloads> (Visitado el 15/01/2022).

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, CDHCU (2012) *Art. 15, frac. VI de la Ley General de Cambio Climático*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf> (Visitado el 15/06/2022).

Cardozo, Myriam, Angélica Rosas y Esthela Sotelo (2014) “Políticas relativas al cambio climático y su evaluación: perspectivas y retos”. En Enrique Cerón et al (coord.), *La inserción de México en el siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xichimilco:23-45.

Cardozo, Myriam (2012) *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xichimilco.

CONEVAL (2007) *Evaluación de la Política Social*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx> (Visitado el 01/08/2022).

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2013) *National Monitoring and Evaluation (M&E) of Climate Change Adaptation*, Germany, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development-Future-Makers-GIZ. Disponible en: <https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/2013%2007%20GIZ%20-%20National%20M&E%20of%20CCA.pdf>. (Visitado el 26/03/2022).

Directorio del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (s.f.) Disponible en: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/directorio/begin.do?method=begin&_idDependencia=16121, (Visitado el 27/07/2022).

Fernández, Adrián (2022) ¿Qué implicaciones tiene la desaparición del INECC? [Comentario]. Seminario Universitario de Sociedad de Medio Ambiente e Instituciones de la UNAM (SUSMAI). México. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UqMmR4oq-Xo> (Visitado el 05/04/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2014) *Programa institucional. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014-2018. México, INECC. Disponible en:* http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/piinecc_inecc_2014-2018.pdf (Visitado el 25/08/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2017a) *Programa Institucional del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014-2018. logros 2016. Ciudad de México, INECC. Disponible en:* http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/2016_logros_inecc.pdf (Visitado el 05/07/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2017b) *Evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático. Informe final. Ciudad de México, INECC. Disponible en:* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261387/Informe_evaluacion_ATCC_final_limpio_1__1_.pdf (Visitado el 05/07/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2017c) *Evaluación estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Informe final. Ciudad de México, INECC. Disponible en:* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261388/Informe__evaluacion_PECC_final_limpio_1_.pdf (Visitado el 05/07/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2018) *Programa Institucional del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014-2018. Avances y resultados 2017. Ciudad de México, INECC. Disponible en:* http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/avances_y_resultados_2017_2014_2018.pdf. (Visitado el 05/07/2022).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2019) *Informe de Autoevaluación, Junta de Gobierno del INECC, Primera sesión ordinaria 2020, cierre al 31 de diciembre de 2019. Ciudad de México, INECC.*

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2021) *Informe de Autoevaluación, cierre al 31 de diciembre de 2020, Junta de Gobierno del INECC, Primera sesión ordinaria 2021. Ciudad de México, INECC.*

López Obrador, Andrés Manuel (2017) *Estrategia Política. III Congreso Nacional Extraordinario en la Ciudad de México. [Discurso]. Disponible en:* <https://lopezobrador.org.mx/temas/iii-congreso-nacional-extraordinario-morena/> (Visitado el 03/01/2022).

Mullan, Michael, Nicolás Kingsmill, Arnoldo Kramer & S. Agrawala (2013) *National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries*, (54). France: OECD. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environment-working-papers_19970900 (Visitado el 05/01/2022).

Naswa, Prakriti, Sara Trærup, Lærke Meltofte, Claudia Bouroncle, Claudia Medellín, Pablo Imbach, Bastiaan Louman y Jason Spensley (2015) *Buenas prácticas para el diseño e implementación de sistemas nacionales de monitoreo para la adaptación al cambio climático*. Copenhagen: Centro y Red de Tecnología del Clima. Disponible en: http://orbit.dtu.dk/files/117917445/Buenas_practicas.pdf 05-07-2018 (Visitado el 22/02/2022).

Price, Hayley, Anne Hammil, Julie Dekens, Timo Leiter y Julia Olivier (2015) *Developing national adaptation monitoring and evaluation systems: A guidebook*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Disponible en: https://www.adaptationcommunity.net/?wpfb_dl=268 (Visitado el 06/06/2022).

Padrón, José (2006) “*Bases del concepto de ‘Investigación Aplicada’ (o investigación aplicada o aplicaciones)*”. Disponible en: <http://padron.entretemas.com.ve/InvAplicada/index.htm> (Visitado el 13/04/2012).

Rosas, Angélica (2019) “La transparencia en el financiamiento internacional para la atención del cambio climático en México”. *Revista Enfoques*, 17(30), 1-25. Disponible en: http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/495/pdf_88 (Visitado el 25/01/2022).

Rosas, Angélica (2021) “Propuestas metodológicas para un mismo fin: el análisis de políticas públicas”, en R. Hernández, Ma G. Martínez, J. Culebro y A. Navarro (coords.) *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México*. México: UAM-Lerma.

Sánchez, Fabio y Nicolás Liendo (eds.) (2020) *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Disponible en: <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1458/El%20ana%CC%81lisis%20de%20poli%CC%81ticas%20pu%CC%81blicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Visitado el 03/03/2022).

Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación. *Documento de enfoque para la evaluación del Programa Especial del Cambio Climático 2014-2018*. Ciudad de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162204/Documento_de_enfoque_evaluaci_n_PECC.pdf (Visitado el 12/02/2022).

SEMARNAT (2021) “Semarnat impulsa reforma administrativa”. Comunicado de Prensa, No 133/21, 17 de diciembre. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/semarnat-impulsa-reformaadministrativa?state=published> (Visitado el 09/05/2022).

Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia. (s.f.) Capítulo X “Plazas de personal de base y de confianza” del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y acceso a la información pública, INAI. Disponible en: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/?idSujetoObligadoParametro=191&idEntidadParametro=33&idSectorParametro=21> (Visitado el 02/07/2022).

Tompkins, Emma, Neil Adger, Emily Boyd, S. Vicholson-Cole, Keith Weatherhead y Nigel Arnell (2010) “Observed adaptation to climate change: UK evidence of transition to a well-adapting society”. *Global Environmental Change*, 20(4) 627-635. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378010000415> (Visitado el 02/04/2022).

Transparencia presupuestaria . Observatorio del gasto (2021) *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones> (Visitado el 15/08/2022).

Cómo citar este artículo:

Rosas Huerta, Angélica (2023) “Avances y desafíos en el proceso de institucionalización de la evaluación de la política climática en México”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 378-400

Estados Unidos: la crisis económica y la política económica de la administración Biden

Economic crisis and economic policy in the united states during the Biden administration

Arturo Guillén

Doctor en Ciencias Económicas.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores
Profesor-Investigador Titular,
Universidad Autónoma de México,
recinto Iztapalapa.
artur.guillen43@gmail.com

Iván Cortés Torres

Doctor en Estudios Sociales, con línea de conocimiento en Economía Social.
Profesor-Investigador, Universidad Autónoma Metropolitana, recinto Iztapalapa.
icortes@fevaq.net

Fecha de recepción:

14.2.22

Fecha de aceptación:

27.7.22

Resumen

Desde la irrupción de la crisis económica-financiera de 2007-2008, la economía estadounidense ha manifestado una tendencia al estancamiento, bajo un contexto de financierización y alto sobreendeudamiento tanto público como privado. Las medidas de salvamento, sustentadas en los llamados programas de flexibilización cuantitativa (QE) y diversos estímulos fiscales evitaron que la economía estadounidense entrara en una depresión, pero no fueron capaces de provocar crecimiento económico sólido. Con el ascenso de la pandemia del COVID-19 y la crisis global en 2020, la economía estadounidense y mundial experimentaron la recesión más profunda desde la Gran Depresión de los años treinta. En este contexto, la política económica promovida por el presidente J. Biden se ha caracterizado por impulsar una política fiscal contracíclica de orientación keynesiana, enfocada al estímulo del consumo privado y la inversión pública. La política económica de Biden enfrenta límites económicos y políticos que generan una alta incertidumbre tanto en su ejecución como en sus resultados.

Palabras clave: Estados Unidos - crisis económica - COVID-19 - Biden - política económica

Abstract:

Since the outbreak of the economic-financial crisis of 2007-2008, the US economy has shown a tendency to stagnation, in a context of financialization and high public and private over-indebtedness. The rescue measures, based on the so-called quantitative easing (QE) programs and various fiscal stimuli, prevented the US economy from entering a depression, but they were not able to provoke a solid economic growth. With the rise of COVID-19 pandemic and the global crisis in 2020, the US and world economy experienced the deepest recession since the Great Depression of the 1930s. In this context, the economic policy promoted by President J. Biden has been characterized by promoting a countercyclical fiscal policy with a Keynesian orientation, focused on stimulating private consumption and public investment. Biden's economic policy faces economic and political limits that generate high uncertainty both in its execution and in its results.

Key words: *United States of America - economic crisis - COVID-19 - Biden - economic policy*

1. Introducción¹

Estados Unidos y el mundo en general atraviesan por una profunda crisis económica detonada, en esta ocasión, por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Sin embargo, existen razones para suponer que dicha crisis tiene antecedentes más remotos y que, en un sentido estricto, la crisis global de 2007-2008 nunca fue resuelta, a pesar del arsenal de políticas macroeconómicas no convencionales aplicadas desde entonces. Inclusive nos atrevemos a proponer que las dificultades principales que enfrenta el capitalismo en la actualidad se remontan a la irrupción de la “gran crisis” de finales de los años sesenta del siglo pasado cuando concluyó el auge de la segunda posguerra.

La gran crisis de esos años entrañó un quiebre fundamental en las tendencias de largo plazo de la reproducción del capital y coincidió con el inicio del resquebrajamiento de la hegemonía indiscutida de los Estados Unidos en la economía mundial. Una de las primeras manifestaciones de la crisis fue la aparición de agudos desequilibrios monetarios y financieros, los cuales provocaron la quiebra del sistema de Bretton Woods y el fin del patrón oro-dólar. Se terminó así con el régimen de paridades fijas que había garantizado la estabilidad financiera

y la expansión internacional del capital por más de dos décadas. Atrás de sus manifestaciones financieras, la crisis se asentaba en un proceso de baja de la tasa de ganancia en los principales países capitalistas que señalaba la pérdida de eficacia del modo de regulación vigente y del régimen de acumulación fordista en que se asentaba (Guillén 2010).

Sin necesidad de entrar en detalles en el proceso de desarrollo de esa crisis que se extendió durante las décadas de los setenta y ochenta, cabría apuntar que su “salida” consistió en el apuntalamiento de las políticas neoliberales y el tránsito a un *régimen de acumulación dominado por las finanzas* (Guillén 2010 y 2015). Dicho régimen no significó la vuelta a los “años dorados” de la posguerra ni aseguró la estabilidad estructural de la acumulación, pero sí concentró el ingreso y el capital en manos del capital monopolista-financiero, a la vez que fragilizó los sistemas financieros. Se estableció un nuevo régimen de acumulación, pero no un nuevo modo de regulación, que mantuviera en límites tolerables las contradicciones del modo de producción.

Las últimas tres décadas testimonian la fragilidad financiera y la presencia de crisis sistémicas recurrentes, primero en los países de la periferia en los años noventa y, después; en los países centrales al arribar al siglo XXI.

La crisis de 2007-2008 representó un punto culminante de tales procesos de crisis recurrentes, pues puso de manifiesto la inoperancia de la política monetaria convencional, basada en el manejo de la tasa de interés por los bancos centrales como mecanismo anticíclico, lo que condujo al uso de instrumentos no convencionales como los programas de flexibilización cuantitativa. Estos programas supuestamente temporales y provisorios se han vuelto permanentes. El objetivo de “volver a la normalidad” en la aplicación de las políticas macroeconómicas, no ha podido ser alcanzado. La crisis de 2007 significó, como bien lo señala James Galbraith (2014), el “fin de lo normal” en el capitalismo. Los programas monetarios no convencionales si bien evitaron una depresión similar a la de los años treinta, no han logrado evitar las tendencias estructurales que el sistema viene arrastrando desde hace varias décadas: el colapso ambiental ligado a un modelo de acumulación y de consumo sin futuro, así como las contradicciones en el plano económico desatadas por la crisis económico-financiera de 2007 y no resueltas, sino solo pospuestas, desde entonces. Entre tales tendencias destacan: la declinación hegemónica de Estados Unidos y su creciente rivalidad con China y otras potencias regionales; la tendencia al estancamiento económico manifiesta desde los años ochenta; la persistencia de tendencias deflacionarias vinculadas a un endeudamiento creciente; y al lado de ellas, la desglobalización comercial y productiva reforzada por el creciente proteccionismo de los gobiernos; y la irrefrenable financierización, o, en términos más precisos, la exacerbación de un régimen de acumulación dominado por las finanzas (RADF).²

El objetivo principal del presente artículo es examinar la política macroeconómica de la administración de Joe Biden en Estados Unidos. El contexto en el que esa política

se diseña e implementa es la crisis económica de largo plazo que se acaba de esbozar, y que se describe en los apartados 2 y 3 del presente texto. En el apartado 4 se presentan los principales elementos de la política económica de la administración Biden. En su agenda económica hay elementos de continuidad, pero también de cambio respecto de la Administración Trump y administraciones anteriores. Si bien reproduce herramientas usadas por sus antecesores como los programas de flexibilización cuantitativa, su principal ruptura consiste en la recuperación de la política fiscal como mecanismo contracíclico y en la orientación del gasto público hacia la inversión en infraestructura y el gasto social.

En virtud de que tanto en lo que se refiere a la pandemia como en relación con el curso de la economía, persiste una incertidumbre radical, el apartado 5 se consagra a analizar los límites de las políticas de Biden y su capacidad para asegurar la recuperación estable de la economía y corregir las enormes desigualdades sociales. Los límites son, por un lado, límites objetivos que resultan de las tendencias estructurales del régimen de acumulación prevaleciente, financiarizado y globalizado. Pero son también, por otro lado, límites políticos en un país cada vez más dividido y polarizado, y con visiones y proyectos de país opuestos.

Una de las preocupaciones mayores en el momento actual es el resurgimiento de la inflación, no solamente en los Estados Unidos sino en la mayoría de los países. De su diagnóstico acertado y de las políticas adecuadas para contenerla, dependerá, en buena medida, la suerte de la recuperación económica.

2. La economía estadounidense: flexibilización cuantitativa y estancamiento económico (2007-2019)

A más de trece años de la irrupción de la crisis financiera en el mercado de las hipotecas y la ulterior recesión global en el año 2009, la economía estadounidense registró en el periodo 2009-2019 una dinámica bastante compleja, que la colocó en un escenario de alta incertidumbre e inestabilidad, caracterizada por una moderada recuperación económica con niveles de crecimiento lejanos a los registrados en los años previos a la crisis. Si bien, las medidas de salvamento económico post crisis, aplicadas bajo los llamados programas de “flexibilización cuantitativa” (QE por sus siglas en inglés), así como diversos estímulos fiscales iniciados con los gobiernos de Barack Obama (2009-2017) y Donald Trump (2017-2021) evitaron que la economía estadounidense entrara en una depresión, no lograron convertirse en mecanismos capaces de impulsar un crecimiento económico duradero, que revertiera las graves consecuencias económicas y sociales generadas por dicha crisis. De hecho, como lo detallaremos más adelante estas medidas no solo no promovieron el crecimiento económico, sino que se han convertido en mecanismos que favorecen la formación de nuevas burbujas especulativas –en beneficio del capital monopolista-financiero–, bajo un contexto de alta fragilidad y so-

breendeudamiento público y privado, que podrían desembocar en una nueva crisis de deuda-deflación, como las que han acompañado al capitalismo desde la década de los ochenta.

A partir de la crisis económico-financiera 2007-2008, la conducción de la política monetaria por parte de la Reserva Federal (FED por sus siglas en inglés), presentó una dinámica de relajación, mediante la reducción significativa de la tasa de fondos federales a niveles cercanos a cero; desde finales de 2008 hasta mediados de 2017 esa tasa se ubicó en un nivel promedio del 0.19% (ver gráfico 1 en el Apéndice).

El temor de una deflación abierta y la escasa efectividad de la tasa de interés como medida contracíclica derivó en la aplicación por parte de la FED de un conjunto de mecanismos “no convencionales”, identificados bajo el nombre de programas de “flexibilización cuantitativa” (QE por sus siglas en inglés), con el propósito de inyectar una masiva liquidez en la economía a través de la compra de obligaciones públicas y privadas, para estimular el crédito, la inversión y el crecimiento económico. El uso de estos programas significó el fin de la política monetaria como instrumento de control de la oferta monetaria, al menos tal como la hemos conocido hasta ahora. El mismo, M. Friedman, principal portavoz del monetarismo, se mostró escéptico al final de su vida de la idea -sostenida por él y por los monetaristas- de que es posible controlar la oferta de dinero y los precios, mediante el manejo de la política monetaria y de las tasas de interés desde los bancos centrales. En una entrevista concedida al *Financial Times* en 2003, reconoció los límites de la política monetaria para controlar la oferta de dinero. A pregunta expresa del entrevistador expresó que “el uso de la cantidad de dinero como objetivo no ha sido un éxito [...] no estoy seguro de que hoy lo empujaría tan fuerte como lo hice alguna vez (citado por Keegan, 2003)”.

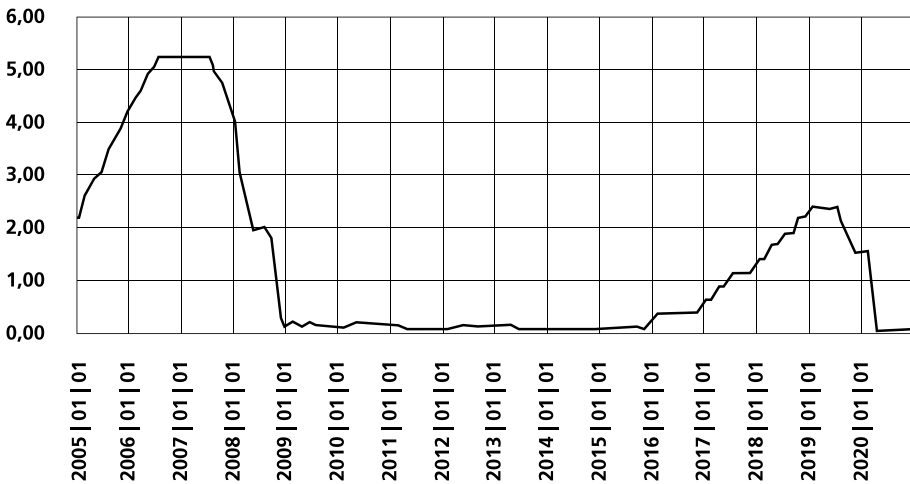
Las compras de activos emprendidas por la FED han atravesado por diversas etapas, identificándose hasta 2020 cuatro momentos. El primer programa, identificado como Q_1 comenzó en septiembre de 2008 -posterior a la quiebra de Lehman Brothers-, cuya compra abarcó alrededor de 2 billones de dólares en deuda bancaria, así como en valores respaldados por hipotecas y bonos del Tesoro. El segundo, denominado Q_2 implementado en noviembre de 2010, cuyas compras se ubicaron en 600 millones de dólares, fundamentalmente en títulos del Tesoro. Una tercera compra Q_3 se llevó a cabo en diciembre de 2012 por un monto de 40,000 millones de dólares mensuales en bonos del Tesoro y 45,000 millones en deuda hipotecaria, manteniendo las tasas de interés cercanas a cero, fijándose como objetivo la reducción de la tasa de desempleo cuyo nivel se encontraba por encima del 7% (Cukierman, 2019). En mayo de 2013 el entonces presidente de la FED, Ben Bernanke, anunció -una vez habiendo disminuido la tasa de desempleo a menos del 6.5%- la implementación de un programa de “normalización monetaria” para reducir gradualmente la compra de activos financieros, hasta su eliminación, implementando una subida gradual en las tasas de fondos federales en consonancia con la dinámica económica. De esta forma, la disminución gradual en la

compra de bonos generó un descenso de 10 mil millones de dólares cada mes, hasta octubre de 2014 (El País, 2013).

La llamada “normalización monetaria” resultó ser solo una ilusión, ya que, en marzo de 2020, la FED -ante el temor de una nueva contracción económica derivada ante la propagación de la pandemia del COVID-19-, realizó la mayor compra de activos financieros Q4, con un monto equivalente a 700,000 millones de dólares, colocando nuevamente las tasas de interés a niveles cercanos al cero por ciento (ver gráfico 1).

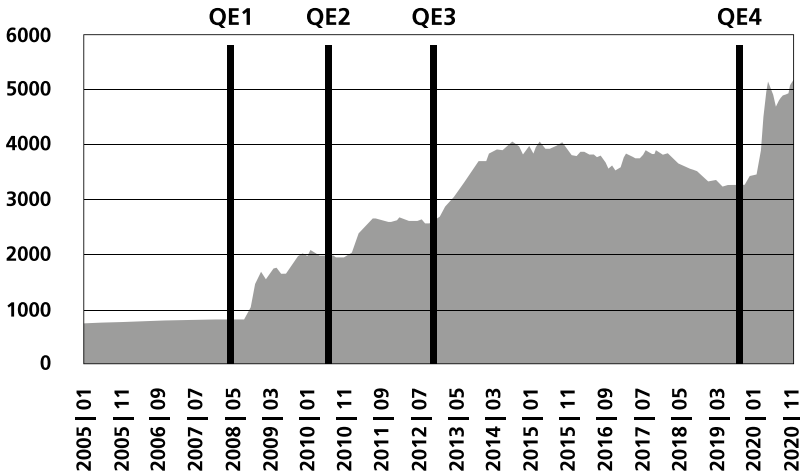
Los programas de QE aumentaron considerablemente la base monetaria al pasar de un monto de 850 mil millones de dólares en agosto de 2008 a 5 billones de dólares en diciembre de 2020, es decir una cantidad casi seis veces mayor a la presentada inicialmente, una montaña de dinero fiduciario, sin respaldo en activos reales, es decir capital ficticio (ver gráfico 2). Las bajas tasas de interés fueron utilizadas por el capital monopolista-financiero para refinanciar sus propias deudas mediante la recompra de sus acciones o la emisión de bonos y otras obligaciones, en los diversos mercados financieros.

Gráfico 1. Estados Unidos. Tasa de fondos federales (%) (2005–2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Reserva Federal de St. Louis, 2021.

Gráfico 2. Estados Unidos. Impactos de Programas QE en la Base Monetaria (Billones de dólares) 2005-2020

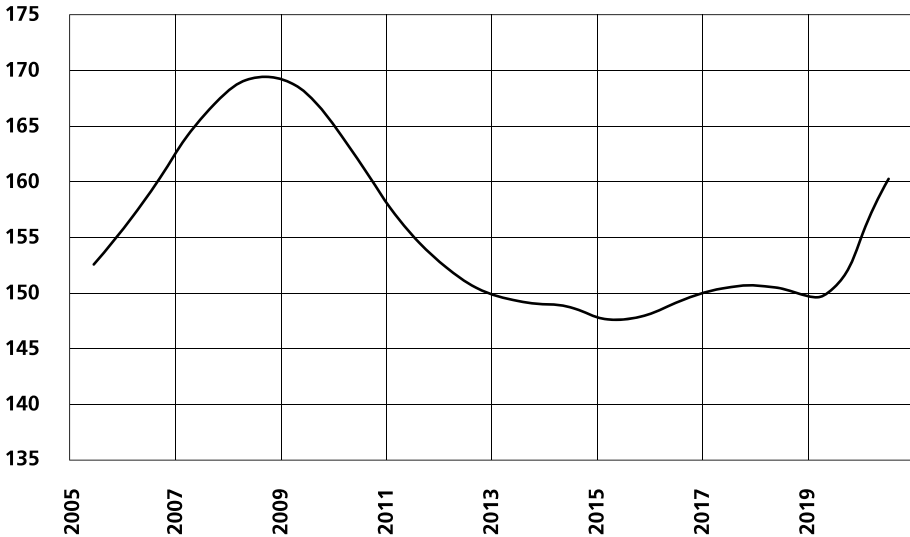


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED), 2021.

Los bancos canalizaron una parte marginal de los montos de liquidez otorgados por la FED a la emisión de créditos para el fomento productivo, conservando el resto en las arcas del banco central. El total de crédito promedio anual otorgado por los bancos comerciales, para el sector privado no financiero como porcentaje del PIB pasó del 169% en 2008 a 150% en 2019 (ver gráfico 3).

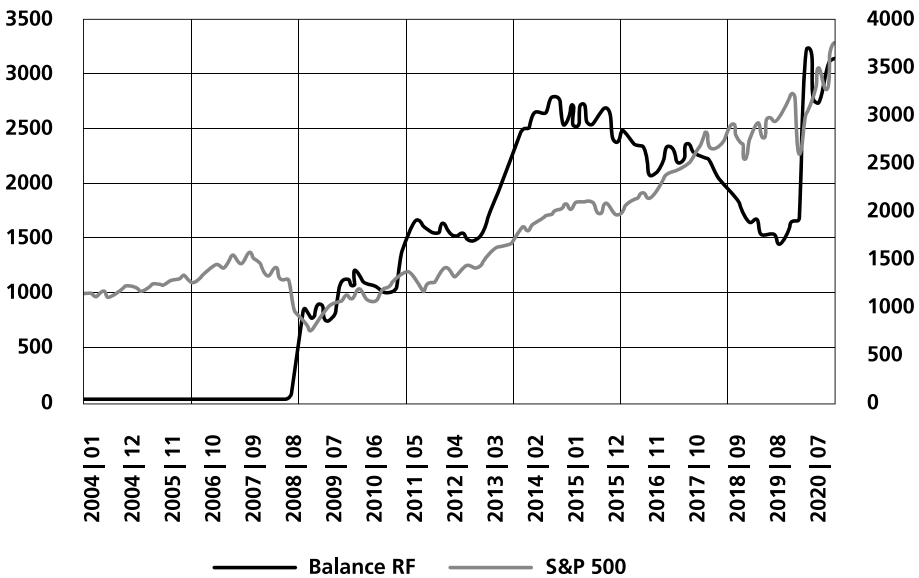
El índice S&P 500 de la bolsa neoyorkina versus el Balance de la FED (inyección de dinero en la economía), presenta una significativa correlación en su crecimiento desde la implementación de los programas QE, registrando niveles históricos en los últimos años (gráfico 4).

Gráfico 3. EUA. Total de crédito anual promedio otorgado al sector privado no financiero como porcentaje del PIB (2005-2020)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Federal Reserve Bank of St. Louis, 2021.

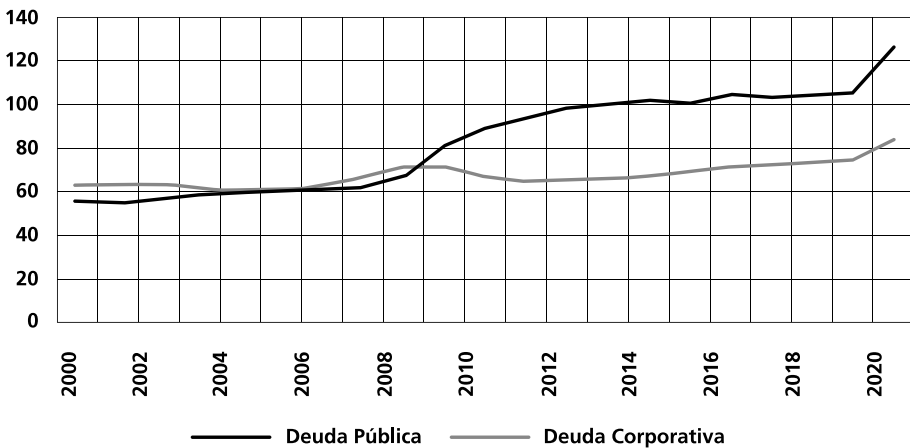
Gráfico 4. E.UA. Balance de la Reserva Federal (FED) (billones de dólares) vs S&P 500 Index (SPX) 2004-2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Reserva Federal (RF) e Investing.com, 2021.

Como resultado de estas medidas económicas, las grandes empresas han aumentado considerablemente su nivel de deuda –dadas las bajas tasas de interés–, lo que garantiza la posibilidad de la recompra de sus propias acciones con la repartición de grandes dividendos a los accionistas y el uso de dichos fondos incluso para la compra de nuevas empresas (Roberts, 2017). En paralelo a este proceso las deudas privadas del capital monopolista-financiero se han transformado en deudas públicas, donde el gobierno –como lo señala Stiglitz, (2018)– absorbe las pérdidas y los riesgos, mientras el sector privado se queda con las grandes ganancias. La deuda corporativa pasó de representar el 62% del PIB en el año 2000 al 84% en 2020, mientras que la deuda pública creció más rápidamente al pasar del 66% del PIB en el 2007 al 125% en el 2020 (ver gráfico 5).

Gráfico 5. E.U.A. Deuda pública federal y deuda coporativa % del PIB (2000–2020)



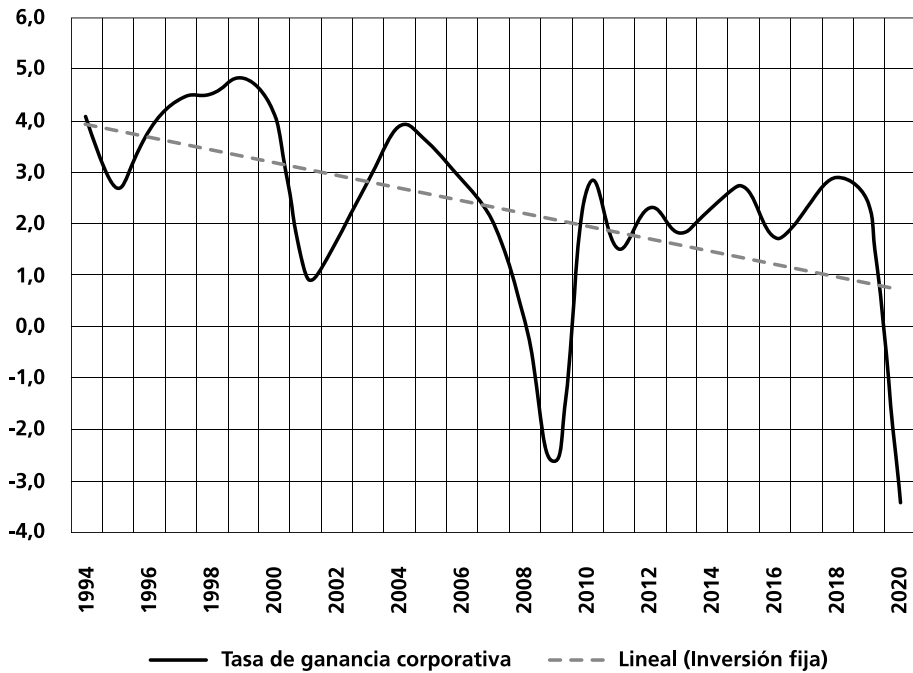
Fuente: Elaboración propia con base a datos del Federal Reserve Bank of St. Louis, 2021.

A diferencia de lo que sostienen algunos economistas en el sentido de que no existen límites al endeudamiento, debido a que el capitalismo es un sistema intrínsecamente vinculado a la deuda –lo cual es cierto–, planteamos que los límites de la deuda están delimitados, en última instancia, por el proceso de valorización de capital, el cual depende, a su vez, de la producción de plusvalía en el proceso de producción. Postular que la deuda puede crecer sin restricciones es lo mismo que pensar que el dinero es neutro, lo cual es otra forma que decir, como afirmaba Keynes, que toda oferta crea su demanda. De acuerdo con Hudson, “si la moneda no es neutral, tampoco lo es el peso de la deuda” (2016, p. 116).

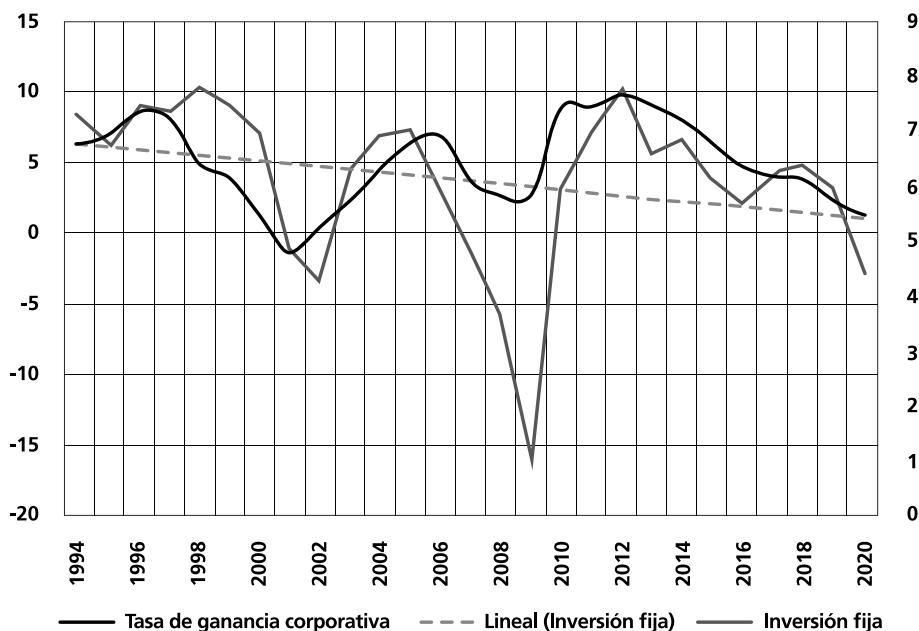
Conforme a lo anterior podemos deducir que, si bien la implementación de los programas de QE coadyuvaron a que la economía estadounidense no entrara en una depresión al registrar un lento crecimiento económico con una reducción relativa de la tasa de desempleo,³ no se convirtieron en instrumentos capaces de promover una senda

de recuperación sólida que permitiera alcanzar los niveles del crecimiento generados en los periodos previos a la crisis económica-financiera 2007-2008. Mientras la tasa de crecimiento promedio anual del PIB estadounidense se ubicó en 3.1% durante el periodo de 1994 a 2008, la registrada de 2009 a 2020 fue de apenas el 1.8% (ver gráfico 6). Así mismo, mientras en el año 2010 la tasa de crecimiento anual de la inversión privada bruta interna se ubicó en un nivel del 14%, para el año 2019 ésta apenas alcanzó un nivel del 3.4%. La desaceleración de la inversión encuentra una clara correlación con la desaceleración de la tasa de ganancia corporativa en la esfera productiva cuya tendencia descendente se enmarca particularmente a partir del año 2012 (ver gráfico 7).

Gráfico 6. E.U.A. Producto Interno Bruto (PIB). Tasa de crecimiento anual (%) (1994-2020)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA), 2021.

Gráfico 7. E.U.A. Inversión fija y tasa de ganancia corporativa no financiera. Creimiento anual (%) 1994-2020

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Federal Reserve Bank of St. Louis y U.S BEA, 2021.

Se observa en la economía estadounidense una tendencia hacia el estancamiento con financierización, tal como lo han argumentado diversos autores, tanto de corrientes neo y post-keynesianas (Summers, 2016; Krugman, 2019; Kregel, 2016), como marxistas (Roberts, 2020; Foster y Magdoff, 2014; Chesnais, 2017), lo cual se profundiza con la pandemia del coronavirus y la crisis económica global.

3. La economía estadounidense: coronavirus y nueva etapa de la crisis global del capitalismo

2020 atrapó al mundo con una nueva pandemia, la del coronavirus COVID-19, sin precedentes en cuanto a su capacidad de contagio y poseedora de un alto nivel de letalidad. En el medio científico se vincula el surgimiento de ésta y otras pandemias con el colapso ambiental, el calentamiento global, así como con la destrucción de la biodiversidad y de los ecosistemas. Se trata de una *sindemia*, es decir, de un fenómeno multidimensional provocado por la acción de los seres humanos en su interacción con el medio natural, en el marco de un modo de producción y un sistema social regido por el afán de acumulación de capital y el consumismo.

Hasta el momento de la redacción de este artículo, el virus ha afectado a más de 353 millones de personas y provocado la muerte de 5 millones 6 mil 390.

La pandemia ha atravesado por varias olas de rebrote, cuatro en algunos países. Solo China ha logrado contenerla eficazmente, al informar la última semana de agosto de 2021 que no registra ningún contagio local. (La Jornada, 2021). La pandemia no ha logrado ser controlada a pesar la existencia de vacunas y los avances desiguales y parciales en la inmunización. La aparición de las variantes Delta primero, y Omicron después, viene a evidenciar que no habrá inmunidad de rebaño hasta que la gran mayoría de la población mundial sea vacunada, objetivo inalcanzable mientras se mantenga la distribución desigual a nivel mundial de los medicamentos.

La desigual e injusta distribución mundial y nacional de las vacunas reproduce, como un espejo, las desigualdades existentes y las asimetrías de poder en el capitalismo contemporáneo, tanto en los países centrales como en los países periféricos. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de los 4,800 millones de inmunológicos entregados hasta la fecha, el 75% se han destinado a solo 10 países. En el otro extremo, el continente africano únicamente ha recibido el 2% de las vacunas (La Jornada, *Ibid.*). El mecanismo multilateral COVAX, diseñado para cubrir las necesidades de vacunación de los países pobres ha resultado un rotundo fracaso.

La aparición de la pandemia en 2020 obligó a la implantación de medidas de confinamiento y de distanciamiento social para contenerla. Estas medidas paralizaron a la economía mundial; una economía globalizada y *financierizada*, la cual se venía desarrollando, como vimos arriba, sobre bases muy frágiles a lo largo de la década pasada. Debido a la aplicación de ellas, se afectaron severamente las cadenas globales de valor construidas con la globalización neoliberal a lo largo de cuarenta años y se paralizaron prácticamente las actividades económicas.

La pandemia ha seguido un curso desigual en el mundo, sin solución de fondo hasta que se avance en la vacunación universal –meta aún muy lejana– y se encuentren medicamentos paliativos más eficaces. En el terreno económico, la recesión se instaló con fuerza inusitada en la gran mayoría de los países del globo. En ambos casos, pandemia y crisis económica, lo único cierto en el presente es el escenario de incertidumbre radical sobre su derrotero.

La economía mundial enfrentó una nueva crisis, la cual provocó en 2020 una recesión generalizada, peor que la de 2008–2009. Este nuevo terremoto económico fue atribuido en los medios del *establishment*, al brote de la epidemia. Se le identificó inclusive como “la crisis económica del coronavirus”. El mensaje en esta caracterización es que todo iba bien en la economía mundial hasta que irrumpió la pandemia. Esta posición es defendida por los principales representantes y voceros del orden neoliberal; J. Powell, presidente de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos lo expresó sin ambages:

“La recesión actual –afirmó– es única en su clase, ya que es atribuible al virus y a las medidas adoptadas para limitar sus consecuencias. Esta vez, el problema no ha sido la alta inflación. Ni la amenaza de que pinche una burbuja que amenace la economía, ni que reviente un boom insostenible. La causa es el virus, no los sospechosos habituales, algo que vale la pena tener en cuenta en cómo respondemos (Citado por Roberts, 2020)”. La conclusión de esta caracterización es clara. Si la crisis es un mero efecto determinado por el COVID-19, una vez contenida la pandemia, y si se aplican las políticas adecuadas, habría una recuperación rápida, y todo volvería a ser como antes.

Con todo lo importante que son el Coronavirus y los costos implicados en su contención, no son suficientes para explicar la crisis económica actual. No son sus causas de fondo. Son, en todo caso, los detonadores, los disparadores.

En nuestra opinión, no se trata de la crisis del coronavirus, sino de una nueva etapa de la crisis global del capitalismo. Culpar al coronavirus de la crisis, es una construcción ideológica de los sectores hegemónicos de la oligarquía financiera y de los medios de comunicación a su servicio, para ocultar las contradicciones del sistema capitalista, los perfiles terminales de su reproducción y confundir a la población. Por detrás de esos factores, existen, como se dijo antes, tendencias estructurales que el sistema viene arrastrando desde hace varias décadas: el colapso ambiental ligado a un modelo de acumulación y de consumo sin futuro, como elemento central, y las contradicciones en el plano económico desanudadas por la crisis económico-financiera de 2007 y no resueltas, sino solo pospuestas, desde entonces.

Para superar la llamada Gran Recesión de 2008-2009 no bastó con bajar las tasas de interés a cero, sino que fue indispensable incursionar en “aguas desconocidas”, mediante la implementación de los programas de flexibilización cuantitativa que inundaron de liquidez el sistema. El RADF se mantuvo incólume. Contra lo que se esperaba al terminar la Gran Recesión, en el sentido que, dada su gravedad, los agentes económicos reducirían su nivel de endeudamiento, sucedió exactamente lo contrario. Al cierre de 2020, la deuda total alcanzó el 330% del PIB mundial, muy por encima del 269%, registrado en 2007. Los cambios regulatorios en el sistema financiero fueron mínimos, por lo que este siguió recurriendo a las prácticas anteriores a la crisis.

Fue en este contexto de una recuperación productiva lenta y reptante, aunada a una burbuja especulativa sin precedente en las bolsas y en los mercados financieros, cuando el coronavirus atrapó al capitalismo con los dedos en la puerta. El castillo de naipes del capital ficticio se derrumbó de nuevo. Frente a los choques de oferta y demanda provocados por la pandemia, el mundo entró en una grave recesión, de la cual apenas se está recuperando.

La crisis económica se desenvuelve en dos planos: en la esfera financiera y en la esfera productiva. Ambas se retroalimentan. En el plano financiero, la crisis arrancó con el crac bursátil en febrero de este año, el cual hizo perder a las bolsas alrededor de 30% de su valor en unos cuantos días.

En el plano productivo, la economía mundial experimentó la recesión productiva más pronunciada desde la Gran Depresión de los años treinta, incluida la fuerte recesión de 2009. El PIB mundial decreció -3.3%, casi tres puntos porcentuales, muy por encima del -0.6% registrado en 2009. Sólo China se salvó de caer en recesión al crecer 2.3%. El panorama resultó más negro para la Zona Euro y Japón cuyo producto nacional bajó -6-6% y -4.8%, respectivamente. Estados Unidos registró una contracción de -3.4% ubicándose en su nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial.

La pandemia y la crisis económica no sólo condujeron a una profunda recesión, sino que precipitaron una reestructuración de la economía mundial y de los sistemas productivos de las economías nacionales. A nivel internacional se trastocaron las cadenas globales de valor construidas a lo largo de decenios de internacionalización de capital, principalmente a partir de la globalización neoliberal arrancada en los ochenta.⁴ La crisis no significa por supuesto el fin de la globalización, pero sí un reforzamiento de la integración regional y un repliegue a los espacios nacionales, proceso que se había iniciado años atrás y que se agudizó con las políticas proteccionistas de la administración Trump (Guillén, 2019).

En lo que se refiere a los sistemas productivos, emergieron actividades ganadoras y perdedoras. Entre las primeras se encuentran los servicios de entretenimiento electrónicos (Netflix, You Tube, etc), las corporaciones de comercio electrónico (Amazon, Mercado Libre, etc.), los servicios de mensajería y los negocios inmobiliarios. Todas son actividades controladas por el capital monopolista-financiero. Entre las perdedoras destacan los ramos más afectados por las restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento como hotelería, líneas aéreas, restaurantes, servicios de entretenimiento (cine, teatros, etc.).

Durante la presente crisis, tanto en la recesión 2020 como en el rebote de 2021, se aceleró la concentración del ingreso y aumentaron los niveles de pobreza. Mientras la mayor parte de la población, incluyendo las llamadas clases medias, ha sufrido los efectos de la crisis y sus ingresos se han estancado, las fortunas de los multimillonarios han crecido de forma importante. En Estados Unidos, las fortunas de estos se han acrecentado como la espuma. Según datos de Forbes, su riqueza neta pasó de 2,947 mmd en marzo de 2020 a 4,766 mmd en agosto de 2021, un salto espectacular de 61.7% (ver cuadro 1). Como puede observarse, los billonarios más beneficiados son aquellos vinculados a los oligopolios ganadores con la pandemia, así como importantes especuladores financieros.

Cuadro 1. Estados Unidos. Fortuna de los multimillonarios. Patrimonio neto (mmd). Incremento en 17 meses (marzo 2020 –agosto 2021)

Nº	Nombre	Patrimonio neto al 18/03/2020 MMD	Patrimonio neto al 17/08/2021 MMD	Incremento en 17 meses en MMD	Incremento en 17 meses en %	Empresa(s)
1	Jeff Bezos	\$ 113.0	\$ 188.0	\$ 75.0	66.4%	Amazon
2	Elon Musk	\$ 24.6	\$ 175.4	\$ 150.8	612.8%	Tesla, Space X
3	Bill Gates	\$ 98.0	\$ 130.6	\$ 32.6	33.3%	Microsoft
4	Mark Zuckerberg	\$ 54.7	\$ 128.9	\$ 74.2	135.7%	Facebook
5	Larry Page	\$ 50.9	\$ 117.4	\$ 66.5	130.6%	Google
6	Larry Ellison	\$ 59.0	\$ 117.3	\$ 58.3	98.9%	Oracle
7	Sergey Brin	\$ 49.1	\$ 113.4	\$ 64.3	131.0%	Google
8	Warren Buffett	\$ 67.5	\$ 105.0	\$ 37.5	55.6%	Berkshire Hathaway
9	Steve Ballmer	\$ 52.7	\$ 85.9	\$ 33.2	63.0%	Microsoft
10	Jim Walton	\$ 54.6	\$ 69.4	\$ 14.8	27.0%	Walmart
11	Alice Walton	\$ 54.4	\$ 68.4	\$ 14.0	25.8%	Walmart
12	Rob Walton	\$ 54.1	\$ 68.1	\$ 14.0	25.9%	Walmart
13	Phil Knight	\$ 29.5	\$ 61.6	\$ 32.1	108.9%	Nike
14	Michael Bloomberg	\$ 48.0	\$ 59.0	\$ 11.0	22.9%	Bloomberg LP
15	MacKenzie Scott	\$ 36.0	\$ 54.5	\$ 18.5	51.4%	Amazon
	Subtotal	\$ 846.1	\$ 1,543.0	\$ 696.9	82.4%	
	Resto de multimillonarios	\$ 2,101.4	\$ 3,222.9	\$ 1,121.5	53.4%	
	Total, Estados Unidos	\$ 2,947.5	\$ 4,765.9	\$ 1,818.4	61.7%	

Fuente: Collins, Chuck (23 de agosto 2021), “Updates: Billionaire Wealth, U. S. Job Losses and Pandemic Profitters”. Recuperado de: <https://inequality.org/great-divide/updates-billionaire-pandemic/>

Durante 2021, conforme se levantaban las medidas de confinamiento y se avanzaba en la vacunación, las economías de la mayoría de los países comenzaron a repuntar. Sin embargo, solo algunos países lograron recuperar los niveles de producción previos a la pandemia. Para el cierre de 2021, el FMI (2021) pronostica que el PIB mundial tendrá un crecimiento de 5.9%. Las economías avanzadas registrarían un crecimiento del 5.2%, mientras que las llamadas economías emergentes tendrían una expansión promedio del 6.4%, sobresaliendo los casos de India (9.5%) y China (8%). Para los Estados Unidos se proyecta un crecimiento de 6.0% y 5.2% para el año 2022.

La recuperación postpandemia de la economía mundial parece continuar, sin embargo como lo apunta el *Informe sobre las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI* emitido en el mes de octubre de 2021, se siguen enfrentando diversos escenarios ampliamente complejos, asociados entre otras cuestiones por la propagación y surgimiento de nuevas variantes del

Covid-19 -bajo un marco aun no generalizado en la aplicación de las vacunas entre los países-, así como los riesgos latentes por la creciente inflación, los trastornos en las cadenas de suministro, la inseguridad alimentaria y finalmente el cambio climático. Con ello, se multiplican las dudas sobre la celeridad con la que se podría superar la pandemia, limitando fuertemente los márgenes de maniobra en la selección adecuada de las políticas nacionales.

A pesar de este contexto, el repunte productivo hubiera sido más lento si los gobiernos no hubieran decidido poner en marcha programas de estímulo masivos, tanto monetarios como fiscales. Es el caso de Estados Unidos donde el triunfo electoral del partido demócrata hizo posible la recuperación de la política fiscal como principal instrumento para confrontar la crisis.

4. La política económica de Joe Biden: entre el cambio y la continuidad

Joe Biden, llegó a la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2021. Desde su campaña electoral, Biden llamó a revertir la reforma fiscal regresiva promovida por Trump, impulsando un nuevo plan de estímulos fiscales que permitiese reactivar la economía estadounidense, mediante el incremento de la inversión pública, el consumo privado y la eliminación de las ventajas fiscales otorgadas a los ricos desde la administración de G.W. Bush (2001-2009).

La agenda económica de Biden parte del diagnóstico de que las reducciones fiscales a las grandes corporaciones y a los estratos poblacionales más ricos, promovidas por Trump no fueron lo suficientemente efectivas para generar una reactivación económica, tras la peor recesión de la historia contemporánea registrada en 2020. En su opinión:

El presidente (Trump) ha envuelto a Estados Unidos en la oscuridad por demasiado tiempo (...) ahora este país atraviesa por cuatro crisis históricas conjuntas, una tormenta perfecta: la pandemia, la depresión, la llamada a la justicia racial y las amenazas al cambio climático (...) más de 15 millones de personas han perdido su trabajo, uno de cada seis negocios ha cerrado, mientras el 1% (de la población) más rico recibirá decenas de millones de dólares bajo las ventajas fiscales otorgadas, nuestra economía está hecha añicos (...) por eso mi plan económico tiene que ver con empleo (...) la construcción de caminos, carreteras, puertos, una nueva fundación para el crecimiento económico, con 5 millones de empleos fabricados internamente, con mejoras salariales (...) y podemos pagar estas medidas, cerrando las zonas grises acabando con esas ventajas fiscales que da Trump al 1% de la población más rico y a las corporaciones más rentables, que en algunos de los casos no pagan nada

de impuestos, no necesitamos un código fiscal que le dé más riqueza a los ricos, más que al trabajo
(Biden, 2020).

Biden propone un importante giro en el manejo de la política económica. Si bien, como ya se ha dicho, sigue presente una continuación de los mecanismos monetarios de QE, hay una clara recuperación de la política fiscal como un mecanismo contracíclico de orientación keynesiana, enfocado en el estímulo del consumo privado y de la inversión pública.

La política económica de Biden está constituida por los siguientes ejes: 1) impulso de una política fiscal expansiva; 2) ejecución de una política monetaria relajada por parte de la FED, que conduzca a una disminución gradual de los programas de flexibilización cuantitativa, y eventualmente a la “normalización monetaria”; 3) manejo de una política comercial multilateral, pero dentro de los marcos proteccionistas y de endurecimiento de la guerra comercial con China y 4) impulso de una política verde (*Green New Deal*) para atender los efectos ambientales provocados por el calentamiento global, a partir del impulso de una economía de libre carbono y la promoción de energías limpias -al 100%- con emisiones netas de cero para el año 2050.

Bajo los gobiernos de Barack Obama y Donald Trump la política fiscal fue utilizada, principalmente, como un instrumento para promover el salvamento de las instituciones financieras y las grandes corporaciones. Con el gobierno de Obama se generó un estímulo fiscal de más de 1.4 billones de dólares -como parte de la llamada Ley Estadounidense de Recuperación y Reinversión (ARRA por sus siglas en inglés)-, posibilitando que la economía estadounidense no cayera en una Depresión (The White House, 2016). Este programa resultó insuficiente para contrarrestar la magnitud de los shocks presentados tras la Gran Recesión de 2009 (Romer, 2019). Así mismo, la aplicación de diversas medidas para la reducción del creciente déficit fiscal, impulsaron importantes recortes en el gasto público -sin aumentos progresivos en los impuestos (sobre todo en las grandes corporaciones)-, lo que invariablemente impactó en la reducción de los ingresos públicos y en la dinámica del crecimiento económico (Pollack, 2012).

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia, la política fiscal presentó un giro contrapuesto al planteamiento desarrollado por Obama, ya que representó un regreso a la llamada “economía de la oferta” y a una dinámica restrictiva, bajo la premisa de que la reducción de la carga fiscal es el mejor instrumento para reactivar la inversión y el empleo.⁵

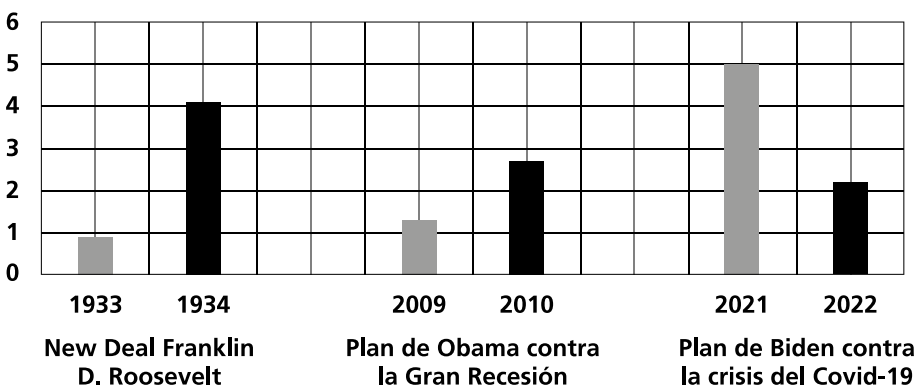
En diciembre de 2017 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos (TCJA, por sus siglas en inglés), asumida como el mayor recorte de impuestos en la historia de los Estados Unidos, estimados en alrededor de 1.5 billones de dólares, orientados -de acuerdo con Trump-, en favorecer al crecimiento

económico, la creación de empleo y la inversión doméstica, desincentivando la deslocalización de las actividades productivas ubicadas en el exterior.

El plan fiscal de Trump tuvo pocos impactos en la promoción del crecimiento económico y la inversión, acelerando por otro lado el déficit fiscal y la deuda pública, en consonancia con la continuación en la caída de los ingresos públicos (Krugman, 2019). Los recortes impositivos se enfocaron preferente en favorecer a los estratos de la población con mayor riqueza (1% de la población), cuyos ingresos no aparecen en sus declaraciones anuales, debido a que el código fiscal no los considera como “ingresos imposables”, en contraposición con los gravámenes impuestos a las clases trabajadoras (Marr, et al. 2019). Tras la reforma fiscal de Trump, los ingresos federales por el impuesto de sociedades cayeron en picada. Si entre 2000 y 2017 equivalieron al 2% del PIB, en 2018 y 2019 cayeron a la mitad, un 1%, mientras los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se situaban en una media de entre el 2.9% y el 3.1% durante esos mismos años. Mientras, los beneficios empresariales después de impuestos engordaron con relación a la economía del país. Pasaron de significar el 5.4% del PIB en el periodo 1980-2000 a suponer el 9.7% entre 2005 y 2019 (El País, 2021a).

La administración Biden como ya se dijo, dio un giro importante en la política fiscal, tanto en la magnitud del gasto público como en su orientación. Asimismo, incluyó propuestas de reforma tributaria de carácter progresivo. Sus propuestas rebasan con mucho, las efectuadas por la administración B. Obama durante la Gran Recesión, e inclusive las erogaciones del New Deal durante la depresión de los años treinta (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Planes de estímulos fiscal económico de E.U.A. Gasto en relación al % del PIB en los dos primeros años de cada programa de gobierno



Fuente: María Antonia Sánchez-Vallejo e Ignacio Fariza, El PAÍS, 2021.

Durante la recesión de 2020, los legisladores estadounidenses aprobaron la llamada Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (CARES por sus siglas en inglés), consistente en un estímulo fiscal de 2 billones de dólares para mitigar los altos impactos socioeconómicos de dicha recesión. A pesar del alto monto aprobado, la CARE tuvo desde su diseño un conjunto de fallas referentes fundamentalmente a la generación de medidas económicas y legales, que garantizarán que los altos montos del paquete asignados a los rescates de las industrias se canalizarán a salvar los puestos de trabajo, los salarios y los beneficios de los trabajadores, en lugar de la riqueza de los accionistas, acreedores y ejecutivos corporativos. Con ello, el paquete no estuvo a la altura para proteger completamente a los trabajadores estadounidenses y a sus familias de las consecuencias económicas del impacto del coronavirus, limitando que la economía se recuperara lo suficientemente rápido una vez superada la emergencia sanitaria (Bivens y Shierholz, 2020).

La política fiscal de la administración Biden representa una importante ruptura con relación a sus antecesores-, planteando como objetivo fundamental la expansión de la demanda agregada, a partir de estimular la inversión pública y el consumo privado. Es decir, una política que se arraiga en un marco keynesiano, enfocada preferentemente en mejorar las condiciones económicas de los estratos poblaciones de bajos y medianos ingresos, altamente afectados por la pandemia del COVID-19 y la crisis económica (Guillén, 2021).

En el gobierno de Biden se destacan tres planes estratégicos: 1) el plan de Rescate Estadounidense; 2) el plan de Infraestructura y 3) el plan de Gasto Social. El plan de Rescate Estadounidense aprobado en marzo de 2021 representó un monto de 1.9 billones de dólares. Dicho plan se enfoca fundamentalmente en los siguientes objetivos: 1) incentivar la recuperación económica de las familias trabajadoras a partir de un pago directo por persona de 1,400 dólares; 2) ampliar hasta el mes de septiembre de 2021, los beneficios del seguro de desempleo, equivalentes a 300 dólares por semana; 3) proporcionar fondos adicionales para las familias e individuos que se estén recuperando o en riesgo de quedarse sin hogar; 4) aumentar los créditos tributarios por hijos, cuidados infantiles e ingresos generados por la actividad laboral; 5) proporcionar subvenciones de emergencia, préstamos e inversiones a las pequeñas y medianas empresas y 6) reducir las primas del seguro médico para las familias de ingresos medios y bajos.

Con respecto al Plan de Infraestructura –también conocido como Ley de Empleo e Inversión en Infraestructura–, fue aprobado por el Senado de los Estados Unidos el 10 de agosto de 2021 y posteriormente ratificado por la Cámara de Representantes el 5 de noviembre de 2021. El Plan de Infraestructura contempla un monto equivalente de 1.2 billones de dólares, destinado a la realización de inversiones en infraestructura física, fundamentalmente focalizada en la renovación, reconstrucción y generación de carreteras, puentes y autopistas; transporte público, ferrocarriles y vehículos eléctricos; red de agua potable, electricidad y banda ancha de internet y, finalmente, impulsar energías renovables para combatir los efectos del cambio climático. El impulso de dicha propuesta permitirá

-de acuerdo con Biden- incentivar el crecimiento, el empleo y la inversión pública, fortaleciendo con ello, a la economía estadounidense durante los próximos años.

La legislación ayudará a aliviar las presiones inflacionarias y fortalecerá las cadenas de suministro al realizar mejoras largamente esperadas para los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y carreteras de nuestra nación. Impulsará la creación de empleos sindicales bien remunerados y hará crecer la economía de manera sostenible y equitativa para que todos salgan adelante en las próximas décadas
(The White House, 2021).

En términos generales el Plan de Infraestructura considera los siguientes componentes y montos de presupuesto:

Cuadro 2. Plan de Infraestructura de Estados Unidos (2021): componentes principales y montos presupuestales asignados

Componente de Infraestructura	Monto asignado (millones de dólares)
1. Reparación de puentes y carreteras	110,000
2. Sistemas ferroviarios.	66,000
3. Ampliación y mejora de la banda ancha de Internet.	65,000
4. Ampliación y mejora de la banda ancha de Internet.	65,000
5. Red de energías limpias y renovables	65,000
6. Ampliación de la red de agua potable.	55,000
7. Infraestructura en puertos y aeropuertos	42,000
8. Modernización y mejora del transporte público.	39,000
9. Limpieza y recuperación de espacios y/o zonas industriales y mineras abandonadas.	21,000
10. Red nacional para la producción de vehículos eléctricos.	7,500

Fuente: Elaboración propia en base a datos de The White House, 2021.

El tercero de los planes planteados es el llamado Plan o ley de Gasto Social: “Reconstruir mejor” (*Build Back Better Act*), aprobado por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en noviembre de 2021, por un monto equivalente de 1.75 billones de dólares. Dicho plan tiene como objetivo realizar inversiones esenciales en el cuidado de la familia, la atención médica y la lucha contra la crisis ambiental. Asimismo, se contemplan diversas reformas para promover un sistema tributario más equitativo, implicando, por un lado, que los estadounidenses más ricos y las corporaciones más rentables paguen mayores impuestos y por el otro, que los trabajadores estadounidenses que ganan menos de 400 mil dólares al año no vean incrementar el pago de sus impuestos. Además, se estima que dicho plan ali-

viará las presiones inflacionarias a largo plazo y estimulará el crecimiento económico futuro, compensando aún más el costo generado por el plan (U.S. House of Representatives, 2021).

Entre los elementos más importantes de la Ley de Gasto Social destacan: a) una amplia inversión en cuidado infantil, que contempla promover un ahorro en las familias de más de la mitad de sus gastos en dicho cuidado; b) implementación de un programa de preescolar universal para los niños de tres y cuatro años; c) un monto de inversión histórico para combatir la crisis ambiental; d) limitar los costos anuales para la adquisición personal de medicamentos; e) expansión de la cobertura y sistema de salud a bajo costo y f) finalmente una importante inversión en materia de viviendas asequibles a las familias estadounidenses.

Para garantizar el pago total de la Ley de Gasto Social, el proyecto de ley propone desarrollar una reforma fiscal que permita ampliar la base tributaria a partir de la reducción en la evasión fiscal fuertemente acelerada durante el gobierno de Trump. Particularmente, dichas medidas contemplan que tanto las grandes corporaciones, como los estadounidenses más ricos paguen un nivel de impuestos más acorde con sus ingresos. Con ello, se establece: 1) imponer un impuesto mínimo del 15% para aquellas corporaciones con ganancias superiores a 1 billón de dólares; 2) generar un impuesto especial del 1% sobre el valor de las recompras de acciones durante el año fiscal; 3) imponer un impuesto mínimo global del 15% sobre las ganancias extranjeras de las corporaciones, para frenar que éstas no direccionen sus beneficios a lugares donde los impuestos sean menores, reduciendo con ello su carga impositiva a pagar;⁶ 4) aplicar una tasa del 5% a los estadounidenses con ingresos mayores a 10 millones de dólares y una sobretasa adicional del 3% a los de ingresos superiores a 25 millones de dólares y 5) implementación de una tasa de penalización para corporaciones extranjeras con sede en países que no cumplen con las normas (es decir, impuestos contra la erosión de la base y el abuso).

Con ello, bajo la implementación de estos tres grandes planes, Joe Biden pretende conducir a la economía estadounidense hacia una nueva senda de crecimiento económico, con una amplia participación del Estado, particularmente en materia de Inversión y Gasto Social y con una clara política fiscal contracíclica.

5. Límites y contradicciones de la política económica de Joe Biden

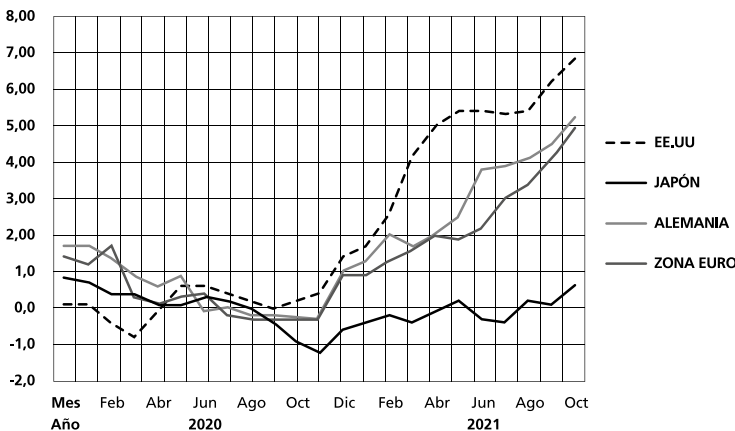
La política económica de la administración Biden –como lo mencionamos en el apartado anterior–, si bien representa una clara ruptura con las políticas anteriores en materia fiscal, sigue descansando en la misma política monetaria no convencional aplicada desde la crisis de 2007-2009, a la par de que en materia comercial reproduce la política antichina seguida por Obama y acentuada por Trump. Hasta la fecha no han sido levantadas las restricciones arancelarias establecidas por este último y se mantiene la tesis de que China es una potencia agresiva y autoritaria que pretende asumir el liderazgo de la economía mundial.

La agenda económica de la administración Biden enfrenta diversos obstáculos, unos de carácter económico derivados del curso de la propia crisis, y otros de naturaleza política. Una de las preocupaciones centrales en la coyuntura actual es el surgimiento de presiones inflacionarias, combinado con la desaceleración de la recuperación productiva.

Después de la deflación registrada durante la “gran recesión” de 2009, la inflación en la mayoría de los países centrales, se habían mantenido en niveles muy bajos, en torno al 2% anual. Con la pandemia y la crisis económica, en 2020 los precios al consumidor en esos países se incrementaron apenas 0.7%. Sin embargo, con el rebote productivo de 2021 se han presentado tasas inflacionarias sensiblemente más altas, mes tras mes. En noviembre de 2021, los precios al consumidor en EUA aumentaron a una tasa anualizada del 6.8%, muy por encima del 1.4% registrado en 2020. Por su parte en la Zona Euro, después de alcanzar tasas deflacionarias en los primeros meses de la pandemia en 2020, el crecimiento del IPC llegó en noviembre al 4.9% y al 5.2% en el caso de Alemania, la principal potencia de la región (gráfico 9). Se trata de la inflación más alta en treinta años.

El indudable y rápido repunte de la inflación ha suscitado un amplio debate en torno a la gravedad y temporalidad de este fenómeno. Para las autoridades monetarias y los gobiernos se trata de un fenómeno transitorio, el cual cedería gradualmente conforme se avance en la vacunación, se controle la pandemia y se mantenga la recuperación de la economía. Esa fue la posición inicial, por ejemplo, de J. Powell presidente de la FED, y de Y. Yellen, secretaria del Tesoro estadounidense (Agencia EFE, 2021b). Es la posición que sostiene también el FMI (2021), quien considera que la inflación cederá en 2022, o la del premio Nobel de Economía, P. Krugman, quien se declara partidario del bando que postula la transitoriedad de la inflación (2021).

Gráfico 9. IPC Interanual 2020-2021



Fuente: U.S. Bureau of Labor Statistics, Ministry of Public Management (Japan) & Federal Statistical Office (Germany).

Esa posición ha ido cambiando, en la medida de que la inflación en vez de ceder tiende a incrementarse. J. Powell señaló que es necesario abandonar el término transitorio y que la FED actuará para contener la inflación mediante la aceleración del *tapering*. Diversos analistas coinciden en la idea de abandonar la idea de la transitoriedad y de endurecer la política monetaria (Véase, El-Erian, 2021). Por su parte, J. Yellen, admitió que la inflación persistirá en 2022 y advirtió del peligro de caer en una espiral precios-salarios y que para evitarlo el banco central debe actuar para detenerla. Según sus propias palabras:

“A medida que se incrementan los salarios y las firmas ven sus costos aumentar y elevan sus precios, nos metemos en lo que es llamada una espiral salarios-precios, que continúa a menos que venga el banco central y la detenga”
(Yellen, 2021).

Desde que se presentó el rebrote inflacionario, el pensamiento conservador y monetarista consideró que el costo inflacionario sería alto y que el banco central debería endurecer su política monetaria para conjurarla, mientras que la nueva administración debería restringir sus programas de gasto público, reducir a la brevedad el déficit presupuestal y renunciar a la elevación de impuestos a los ricos y a las grandes corporaciones. Si la visión ortodoxa lograra imponerse, coartaría la recuperación económica y daría al traste con la política de corte keynesiano introducida por la administración de J. Biden, lo que en nuestra opinión elevaría los riesgos de una nueva crisis financiera y haría retornar a la economía a la senda del estancamiento.

El bando de los pesimistas sobre el curso de la inflación abarca, inclusive, economistas que se autoidentifican como heterodoxos y pertenecen al partido demócrata. Es el caso, por ejemplo, de L. Summers, famoso por haber recuperado la teoría del estancamiento secular de A. Hansen, quién piensa que el enemigo a vencer ahora ya no es la deflación sino la inflación, y que existe el peligro de entrar en una etapa de “estanflación” similar a la de los años setenta del siglo pasado, cuando la tasa de inflación en Estados Unidos alcanzó el 20% anual. Se inclina igualmente porque la FED realice un giro hacia el endurecimiento en la política monetaria y que el gobierno modere los estímulos fiscales, con el fin de contener las presiones inflacionarias. Por su parte, Nouriel Roubini (2021) el “gurú” que anticipó la crisis de 2007-2008, está convencido de que el mundo está entrando en una nueva etapa estanflacionaria. La inflación actual, en su opinión, está asociada con cuellos de botella en la producción de insumos a nivel global. Es escéptico de la creencia de que se trate de un problema temporal de corto plazo. Hay, según él, una *mild stagflation*, caracterizada por un aumento de la inflación y una desaceleración del crecimiento. Los optimistas, afirma Roubini, piensan que los trastornos son temporales y que los bancos centrales iniciarán pronto la normalización monetaria, mientras

los gobiernos tenderán a disminuir los estímulos fiscales. Con ello, la inflación regresaría al objetivo de 2%. Roubini, por el contrario, piensa que los choques de oferta serán duraderos y aduce varias razones, entre ellas: el proceso de desglobalización y regionalización de las CGV; y los efectos del cambio climático en la oferta agrícola. Dentro de los pesimistas se incluyen el influyente analista de Bloomberg News, M. El Erian, así como algunos banqueros prominentes de la banca estadounidense, entre los que se encuentran J. Dimon, CEO de JP Morgan y los directivos del Bank of America y Wells Fargo.

Desde nuestro punto de vista es un hecho que la inflación se ha acelerado y que no se observa que tienda a contenerse en el corto plazo. Sin embargo, siendo esto cierto consideramos que el contexto y la estructura de la economía mundial son muy diferentes de las existentes en la década de los setenta. El peligro de deflación no se ha conjurado como lo evidencia del endeudamiento creciente y las burbujas en los mercados financieros y otros espacios especulativos. A pesar del repunte inflacionario, siguen presentes tendencias deflacionarias subyacentes, sustentadas en los altos y crecientes niveles de endeudamiento público y privado. No puede hablarse, todavía, de estanflación. Aunque a un menor ritmo las principales economías del mundo siguen creciendo (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Crecimiento del PIB 2020-2021 (% interanual)

Año	China	EUA	Japón	Zona Euro
2020-I	-6.8	-5	-2.2	-3.7
2020-II	3.2	-31.4	-28.1	-11.7
2020-III	4.9	33.4	22.9	12.4
2020-IV	6.5	4.3	12.7	-0.6
2021-I	18.3	6.4	-3.9	-0.3
2021-II	7.9	6.7	1.9	2
2021-III	4.9	2.3	-3.6	2.2

Fuente: National Bureau of Statistics of China, Cabinet Office, BEA y Eurostat.

Las alzas actuales de precios son el resultado combinado de factores de demanda y factores de oferta. Desde el lado de la demanda, destacan: 1) la demanda diferida durante la pandemia y el confinamiento, así como 2) los impactos en el gasto de los estímulos monetarios y fiscales. La demanda diferida es un fenómeno estrictamente temporal que tenderá a diluirse, en la medida de que resulten exitosos los desconfinamientos y la contención de la pandemia.

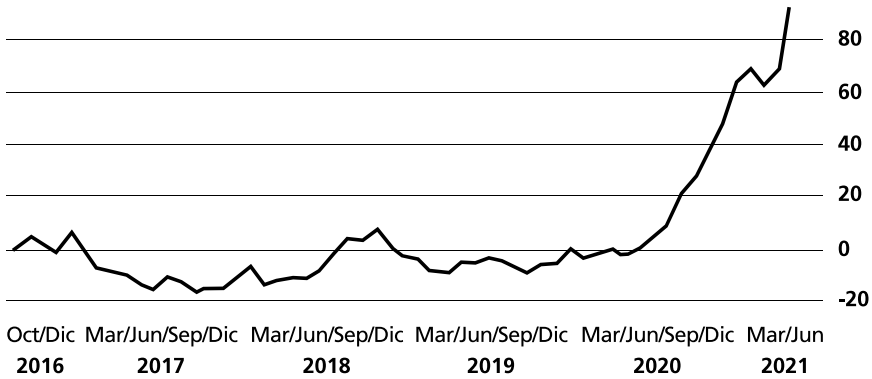
Más importantes que los factores de demanda parecen ser los choques y las restricciones de la oferta determinados por el confinamiento y la aguda recesión económica, así como por la ruptura de las CGV. Por ello, la inflación actual debe ser considerada, principalmente, como una “inflación de costos”. Ésta es el resultado del desplome de la producción, la inversión y el comercio exterior provocado por la pandemia y el propio curso de la recesión económica, así como del desarrollo desigual de la recuperación. Nada autoriza a suponer que una vez detonada la reactivación de la producción, ésta se iba a ajustar automáticamente a la demanda. Pensar ello es tanto como creer que existe la Ley de Say. El capitalismo, conviene recordarlo, es un modo de producción anárquico, en el cual no hay planeación macroeconómica ni planeación mezzoeconómica, en el que, por consiguiente, el equilibrio solo se alcanza en el marco de constantes desequilibrios y desproporcionalidades.

La eliminación de los cuellos de botella que provocó la crisis será un proceso que tomará tiempo. Baste solamente considerar que la pandemia está lejos de haberse controlado, lo que dará lugar a nuevas restricciones en la producción y la movilidad. Antes de la crisis los apologetas de la globalización neoliberal festejaban la eficiencia de los sistemas *just in time*, los cuales reducían los inventarios al mínimo y abatían los costos de producción. Dicho sistema se colapsó por la crisis obligando a la reconstitución de inventarios y a la construcción de bodegas.

Existe en la actualidad una grave escasez de suministros y un colapso de los sistemas de transporte internacionales y nacionales, lo que repercute en el alza de los costos de producción y afecta la producción de ramas tan importantes como la industria automotriz y la producción de teléfonos inteligentes, afectadas por la falta de *chips*. Un punto crítico del desabastecimiento lo constituye el transporte marítimo. Por esta vía se transporta el 90% del comercio mundial (gráfico 10). Existen en la actualidad problemas de congestión en los puertos, acompañados de la escasez de contenedores, lo que ha disparado sus precios y las tarifas de transportación (gráfico 11). La transportación aérea no es una opción, pues sus precios son más altos y sus volúmenes de carga más bajos.

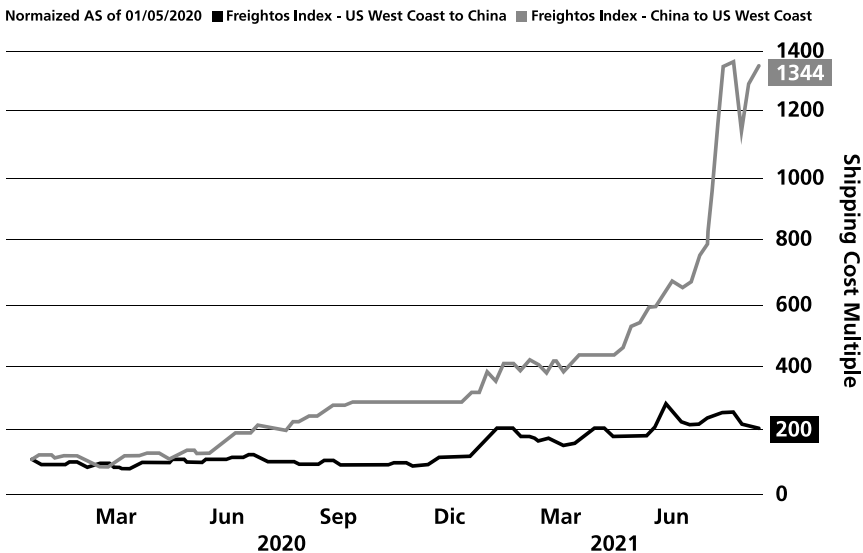
No sólo hay una insuficiente producción de contenedores, sino que muchos de ellos están paralizados en los puertos de América del Norte. Los contenedores normalmente circulan mundialmente, pero ahora de cada 100 contenedores que arriban, solo 40 son enviados de regreso a Asia y Europa. El exceso de contenedores se apila en Los Ángeles y otros puertos, mientras los vendedores chinos los reclaman. Se calcula que tomará meses para que los productores chinos de contenedores puedan satisfacer la demanda.

Gráfico 10. Precios de contenedores. Regiones de Asia y Norteamérica. Índice de precios de todos los contenedores



Fuente: Tomado de Freisen Garth, (03 de septiembre del 2021). No End In Sight For The COVID-Led Global Supply Chain Disruption. Forbes. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/garthfriesen/2021/09/03/no-end-in-sight-for-the-covid-led-global-supply-chain-disruption/?sh=32669d663491>

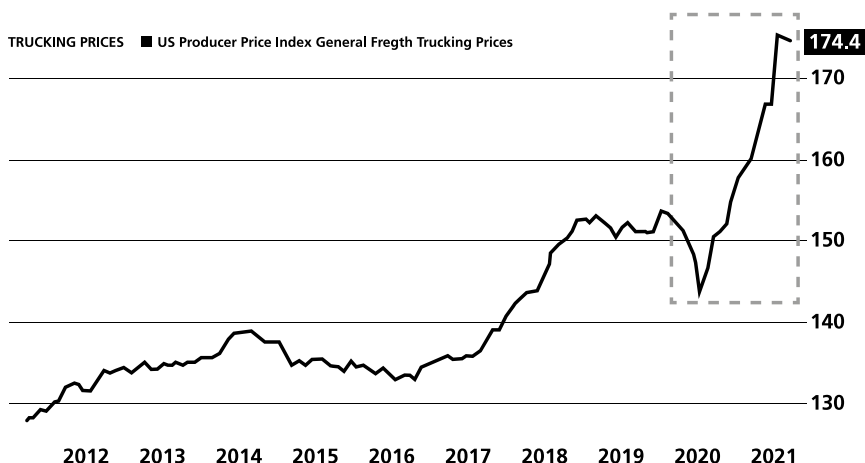
Gráfico 11. Costos de envío (rutas marítimas). Índices de fletes, costa oeste de Estados Unidos a China vs China a costa oeste de Estados Unidos



Fuente: Tomado de Freisen Garth, (03 de septiembre del 2021). No End In Sight For The COVID-Led Global Supply Chain Disruption. Forbes. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/garthfriesen/2021/09/03/no-end-in-sight-for-the-covid-led-global-supply-chain-disruption/?sh=32669d663491>

Los cuellos de botella en la transportación marítima repercuten en cascada en otros sistemas de transportación. Una vez descargadas las mercancías en los puertos, el problema se traslada a la transportación carretera, pues no existen camiones de carga suficientes (*trucks*) (gráfico 12) ni choferes. Estos dejaron sus empleos por la pandemia y la drástica caída de la actividad económica, y ahora se resisten a regresar si no mejoran el panorama de la epidemia y sus condiciones laborales. El Secretario de Transporte estadounidense, Pete Buttigieg advirtió que las disrupciones en el transporte carretero se extenderán hasta 2022 y que “persistirán mientras la pandemia continúe (Reuters, 2021)”. También existen insuficientes bodegas para guardar los inventarios. En el caso del Reino Unido, la falta de trabajadores e insumos está asociada también a los efectos del Brexit.

Gráfico 12. Estados Unidos. Índices de precios al productor. Precios generales de los camiones de carga



Fuente: Tomado de Freisen Garth, (03 de septiembre del 2021). No End In Sight For The COVID-Led Global Supply Chain Disruption. Forbes. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/garthfriesen/2021/09/03/no-end-in-sight-for-the-covid-led-global-supply-chain-disruption/?sh=32669d663491>

La escasez de suministros está orillando a la aplicación de medidas proteccionistas y a replegar la producción de insumos hacia los espacios nacionales y regionales, lo que entraña la reconfiguración de las CGV.

El rebrote inflacionario abarca a los precios de las materias primas: de los metales, del gas y del petróleo, así como de los alimentos, los cuales se han disparado. De acuerdo con datos de la FAO, el índice de precios de los alimentos se incrementó 32.1% entre agosto de 2020 y agosto de 2021. En el alza de precios de las materias primas y de los alimentos no solo están repercutiendo las restricciones de oferta reseñadas, sino también la operación con fines especulativos del capital monopolista-financiero en los mercados

de futuros de las materias primas, acción que no es nueva, sino que está presente desde que se instaló el “régimen de acumulación con dominación financiera”. Esta nueva fiebre especulativa sobre las materias primas se monta sobre la burbuja de las bolsas de valores, las cuales, si bien muestran episodios de volatilidad, no han dejado de inflarse durante el rebote productivo de 2021.

Si la causa principal de la inflación actual reside en las rigideces y desproporciones de la oferta más que en factores vinculados a la demanda, es poco lo que la política monetaria puede hacer para contenerla. Desde su llegada Biden ha impulsado una política monetaria caracterizada por la continuación de los llamados “Programas de Flexibilización Cuantitativa”. En su reunión del 15 de diciembre la FED decidió endurecer su política monetaria, mediante la aceleración del *tapering*, anunciando que en 2022 habría por lo menos tres incrementos de la tasa de interés de referencia. Con ello, comenzará a reducir el ritmo mensual de sus compras netas de activos en 20 mil millones de dólares en Bonos del Tesoro y 10 mil millones más en bonos respaldados por hipotecas.

Ambas medidas, en la eventualidad de que se materialicen inhibirían el crecimiento del gasto y moderarían quizás la fiebre especulativa, pero no tendrían ningún efecto en la oferta; por el contrario, podrían detener la recuperación productiva y detonar la estanflación.⁷

El fantasma de la inflación amenaza con trastornar la estrategia fiscal expansionista de la administración Biden. Es un buen pretexto para que los congresistas del Partido Republicano e inclusive algunos miembros de centro-derecha del Partido Demócrata, se resistan a aprobar el ambicioso programa de reconstrucción social (*Build Back Better Act*), el cual es comparado con el *New Deal de Roosevelt*, por sus efectos en el bienestar social. Este programa fue diseñado y aprobado en la Cámara de Representantes, debido, en buena medida, a la presión ejercida por el llamado *Caucus progresista*, integrado por casi 100 congresistas de izquierda, nucleados alrededor de la figura del senador socialista Bernie Sanders. Su aprobación en el Senado está en veremos y, por de pronto, es muy probable que su discusión se posponga para el 2022. Dicho programa involucra como dijimos arriba, incrementar los impuestos a los más ricos, lo que dificulta aún más su aprobación.

En el caso de los republicanos, la mayoría de sus miembros se han plegado a las posiciones del trumpismo, porque consideran que Donald Trump sería el único político de sus filas con posibilidades de triunfar en las siguientes elecciones presidenciales de 2024. El ala trumpista parece tener como objetivo el bloquear todas las iniciativas del gobierno de Biden. Esa posición se ha fortalecido con la caída del índice de popularidad del presidente Biden. Según las últimas encuestas, su índice de aprobación cayó del 56% al tomar posesión al 44% en octubre de 2021. La baja en su popularidad se asocia con el mal manejo del retiro de las tropas estadounidenses de Afganistán, el incremento de la migración y el rechazo de algunos sectores de la población al incremento de los impuestos.

6. Conclusiones

La economía estadounidense desde la irrupción de la crisis económica-financiera de 2007-2008 y la ulterior recesión 2009, manifestó claramente una tendencia al estancamiento, bajo un contexto de financierización y alto sobreendeudamiento tanto público como privado, el cual podría desembocar tarde o temprano en una nueva crisis de deuda-deflación, como las que han acompañado al capitalismo desde la década de los ochenta.

Las medidas de salvamento post crisis, sustentadas en los llamados programas de flexibilización cuantitativa (QE) y diversos estímulos fiscales aplicados en los gobiernos de Barack Obama y Donald Trump, si bien evitaron que la economía estadounidense entrara en una depresión, no fueron capaces de convertirse en mecanismos promotores de un proceso de inversión y de crecimiento económico sólidos, que revirtiera las enormes consecuencias económicas y sociales ocasionadas por la crisis.

Las amplias masas de liquidez generadas por la FED durante el periodo 2007-2019, no fueron canalizadas hacia la esfera productiva, sino que fueron mayoritariamente utilizadas por el capital monopolista-financiero en los mercados financieros, mediante la emisión de capital ficticio. Ello incluyó la recompra de sus propias acciones, elevando el valor accionario de las corporaciones. Mientras que los estímulos fiscales se utilizaron, fundamentalmente, como instrumentos de salvamento de las instituciones financieras y de las grandes corporaciones afectadas por la crisis.

Las contradicciones no resueltas de la reproducción del capital, sino solo pospuestas con las políticas mencionadas durante la larga pero débil recuperación de la década pasada, reaparecieron con fuerza en 2020 en el marco de la pandemia del COVID-19. Durante 2020 la economía estadounidense y mundial experimentaron la recesión más profunda desde la Gran depresión de los años treinta. En 2021 hubo un repunte significativo de la producción, pero la mayoría de los países no han alcanzado todavía los niveles pre-pandemia y la pandemia está lejos de haber sido controlada.

En este contexto, la política económica promovida por Joe Biden se ha caracterizado por la implementación de medidas contrapuestas a las seguidas por los gobiernos de B. Obama y D. Trump al impulsar una política fiscal expansiva como un mecanismo contracíclico de orientación keynesiana, enfocada en el estímulo del consumo privado y de la inversión pública a través de tres planes estratégicos: el plan de Rescate Estadounidense; el plan de Infraestructura y el plan de Gasto Social. Estos programas, y en particular éste último, están orientados a mejorar las condiciones económicas de los estratos poblacionales de bajos y medianos ingresos, altamente afectados por la pandemia del COVID-19 y la crisis económica, así como a avanzar en la lucha en contra del calentamiento global y la crisis ambiental.

La política económica de Biden enfrenta límites económicos y políticos que generan incertidumbre en su ejecución y resultados; por un lado, las presiones inflacionarias crecientes generadas por factores de demanda (exceso de liquidez), pero principalmente de oferta, a raíz del confinamiento, las restricciones a la movilidad, la ruptura de las CGV y la aguda recesión económica; y, por el otro lado, la exacerbación de las disputas políticas entre demócratas y republicanos para la aprobación del Plan Social.

Con el estallido del conflicto militar entre Rusia y Ucrania en febrero de 2022, se exacerbaban las contradicciones globales derivadas de la gran recesión económica de 2020.

Rusia y Ucrania son importantes exportadores de alimentos y energéticos a nivel mundial, lo que profundiza la ruptura de las cadenas globales de valor y las distorsiones en los mercados de granos básicos y de petrolíferos. La inflación en los bienes básicos se acelera, mientras las tendencias al estancamiento se reavivan, cortando de tajo la tan anunciada fiesta de la recuperación y nublando aún más las perspectivas de la economía mundial.

La aceleración de la inflación y la previsión de que no cederá en el corto plazo, abonan el terreno para la aplicación de políticas ortodoxas de carácter restrictivo. En este campo se agrupan no sólo los republicanos sino también demócratas moderados. El mero anuncio de parte de la FED de que en 2022 podría ejecutar tres y hasta cuatro incrementos de la tasa de referencia, así como acelerar la venta de activos para disminuir su balance, ha provocado al comenzar este año una tendencia bajista en las bolsas de valores. Al ser la inflación, fundamentalmente “una inflación de costos”, el fin de la política de “dinero barato” difícilmente detendría la inflación, además de que podría coartar la recuperación económica y provocar turbulencias financieras. Como afirmó el diario *El País*, el crecimiento en 2022 se daría “en un estanque lleno de pirañas”. El fantasma del “estancamiento secular” que las políticas no convencionales han camuflado por más de una década, reaparecería con toda su fuerza, mientras se acumulan los ingredientes para el posible estallido de una nueva crisis económica-financiera.

¹ El presente artículo fue redactado previo al estallamiento del conflicto militar entre Rusia y Ucrania. Los autores agradecen a la Licenciada Bryanda Ruiz, Ayudante de Investigación del Área de Economía Política de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa y a Jimena Hernández ayudante del SNI, por el entusiasta apoyo prestado para la elaboración de este artículo.

² Este régimen de acumulación debe ser entendido no como el dominio de los bancos, sino como un fenómeno horizontal, transversal, del cual son partícipes los sectores oligopólicos del capital “industrial”, los cuales se benefician al igual que los bancos, las instituciones financieras, las compañías aseguradoras y la llamada “banca en la sombra” del dominio que ejercen sobre la emisión y circulación del capital ficticio (Guillén, 2015). Los llamados países “emergentes”, es decir los países de las periferias integrados a la globalización financiera, están insertos y subordinados a la lógica financiarizada de ese régimen de acumulación.

³ La tasa de desempleo promedio anual en los Estados Unidos pasó de 9.6% en 2010 a 3.7% en 2019 (U.S. BEA, 2021).

⁴ Según el FMI, el volumen del comercio mundial disminuyó -8.5% en 2020, doce veces mayor que la contracción de 2009 (-0.7%).

⁵ La “economía de la oferta” (supply-side economics) es una corriente macroeconómica, surgida en los años setenta, e inspirada en las obras de A. Laffer y J. Wanniski. Basada en llamada curva de Laffer, la cual mide la relación entre las tasas impositivas y la recaudación fiscal, esta corriente plantea que las altas tasas impositivas y el exceso de regulación estatal desalientan la inversión, y, por lo tanto, limitan el crecimiento de la oferta. Por ello, postulan que la mejor política económica es aquella que disminuye la carga fiscal y desregula la economía. Esta política fue aplicada por primera vez durante la administración de R. Reagan (1981-1989), sin que hubiera un impacto favorable significativo en la inversión, ni en el crecimiento económico. Lo que sí provocó fue una mayor inequidad en la distribución del ingreso, en favor del capital y en detrimento de los salarios. La misma política ha sido replicada por diferentes administraciones republicanas, con particular intensidad durante la administración de D. Trump, sin contribuir a la superación de las tendencias al estancamiento económico, pero sí al reforzamiento de la concentración del ingreso en la cúspide de la pirámide social.

⁶ El 8 de octubre de 2021 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), anunció la firma por parte de 136 países de dicho organismo mundial para garantizar que las grandes empresas paguen una tasa de impuestos mínima del 15% y dificultar la evasión fiscal.

⁷ En el caso de los países de la periferia que también han decidido endurecer su política monetaria, el incremento de las tasas de interés, tampoco tendrá un impacto significativo en la inflación. Tal medida, tal vez permita atraer flujos externos de capital de cartera (que es el pivote de un régimen de acumulación, como el neoliberal, dependiente de la globalización financiera) y por esa vía tratar de contener la fuga de capitales y una eventual depreciación del tipo de cambio.

Referencias bibliográficas y documentales

Agencia EFE (2021) *Yellen anticipa que la inflación en EE.UU. no se normalizará hasta finales de 2022*. Madrid, 14 de noviembre. <https://www.efe.com/efe/america/economia/yellen-anticipa-que-la-inflacion-en-ee-uu-no-se-normalizara-hasta-finales-de-2022/20000011-4675646>

Biden, J. (2020) “Discurso a la nominación demócrata a la presidencia de los Estados Unidos”. *Convención Nacional Demócrata*, 20 de agosto. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53858060>

Bivens, J. y Shierholz, H. (2020) “The extra \$600 in unemployment insurance has been the best response yet to the economic shock of the coronavirus and should be extended”. *Economy Policy Institute*. Washington, DC, 4 de mayo. <https://www.epi.org/blog/the-extra-600-in-unemployment-insurance-has-been-the-best-response-yet-to-the-economic-shock-of-the-coronavirus-and-should-be-extended/>

Chesnais, F. (2017) “Las dimensiones financieras del impasse del capitalismo”. *Viento Sur*, 18 de diciembre. <https://vientosur.info/las-dimensiones-financieras-del-impasse-del-capitalismo/>

Cukierman, A. (2019) “A retrospective on the subprime crisis and its aftermath ten years after Lehman’s collapse”. *Economic Systems*, vol. 43, numos. 3-4, septiembre-diciembre:1-36. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2019.100713>

El-Erian M. A. (2021) “Can the Fed Overcome Its Transitory Policy Mistake?” *Project Syndicate*. Nueva York, 2 de diciembre. https://www.project-syndicate.org/commentary/us-federal-reserve-transitory-inflation-trap-by-mohamed-a-el-erian-2021-12?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=05232e6de0-covid-newsletter_12_09_2021&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-05232e6de0-104374041&mc_cid=05232e6de0&mc_eid=144f8adfd

El País (2021a) *Biden presenta una reforma fiscal para recaudar 25 billones de dólares*. Madrid, 7 de abril. <https://elpais.com/economia/2021-04-07/biden-presenta-una-reforma-fiscal-para-recaudar-25-billones-de-dolares.html>

El País (2021b) *Biden se viste de Roosevelt*. Madrid, 20 de marzo. <https://elpais.com/economia/2021-03-21/biden-se-viste-de-roosevelt.html>

El País (2021c) *Powell y Yellen auguran en el Congreso una vigorosa recuperación económica en EE. UU.* Madrid, 24 de marzo. <https://elpais.com/economia/2021-03-24/powell-y-yellen-auguran-en-el-congreso-una-vigorosa-recuperacion-economica-en-ee-uu.html>

El País (2021d) *La economía mundial en 2022: crecimiento en un estanque lleno de pirañas*. Madrid 24 de diciembre. <https://elpais.com/economia/negocios/2021-12-26/la-economia-mundial-en-2022-crecimiento-en-un-estanque-lleno-de-piranas.html>

El País (2013) *La Reserva Federal empieza a retirar los estímulos a la economía*. Madrid, 18 de diciembre. https://elpais.com/economia/2013/12/18/actualidad/1387394845_752254.html

FED (2021) *Monetary base; total; not seasonally adjusted*. Washington, DC. <https://www.federalreserve.gov/releases/H6/default.htm> accesado el 30 de marzo de 2021.

Federal Reserve Bank of St. Louis (2020) *Economic Data, since 1991*. Saint Louis. <https://fred.stlouisfed.org/> accesado el 25 de abril de 2021.

FMI (2021) *World Economic Outlook, octubre*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

Foreign Policy (2021) *Why China's Supply Chains Are Breaking Down*. Washington, DC, 27 de octubre. <https://foreignpolicy.com/2021/10/27/china-supply-chain-disruption-shipping/>

Foster, J. B. y Magdoff, F. (2014) "Stagnation and Financialization. The Nature of the Contradiction". *Monthly Review* vol. 66, núm.1. <https://monthlyreview.org/2014/05/01/stagnation-and-financialization/>

Galbraith J. *The End of Normal*. Nueva York: Simon and Schuster.

Guillén, A. (2021) "La recuperación de la economía estadounidense y la política económica de Joe Biden". *Nuestra América XXI: Desafíos y alternativas*, n. 57, julio:2-4.

Guillén, A. (2015) *La crisis global en su laberinto*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Guillén, A. (2010) *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa editores-UAMI.

Hudson, Michael (2016) *The Bubble and Beyond*. Dresden: Islet.

Investing.com (2021) *S&P 500 (SPX)*. Madrid. <https://mx.investing.com/indices/us-spx-500> accesado el 18 de junio de 2021.

Keegan, W. (2003) "So now Friedman says he was wrong". *The Guardian*. Londres, 22 de junio. <https://www.theguardian.com/business/2003/jun/22/comment.economicpolicy>

Kregel, J. (2016) “What we could have learned from the new deal in confronting the recent global recession”. *Public Policy Brief*, num.141, marzo, Levy Economics Institute of Bard College. <https://www.levyinstitute.org/publications/what-we-could-have-learned-from-the-new-deal-in-confronting-the-recent-global-recession>

Krugman, P. (2021) “Wonkin Out: I’m Still on Team Transitory”. *The New York Times*. Nueva York, 12 de septiembre. <https://www.nytimes.com/2021/09/10/opinion/transitory-inflation-covid-consumer-prices.html>

Krugman, P. (2019) “Un relato económico en descomposición”. *El país, opinión*. Madrid, 26 de octubre. https://elpais.com/economia/2019/10/25/actualidad/1572004438_702187.html

La Jornada (2021) *Tres de cuatro vacunas se han entregado en 10 países; cobertura en África es menor a 2%*. México, 24 de agosto. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/24/politica/tres-de-cuatro-vacunas-se-han-entregado-en-10-paises-cobertura-en-africa-es-menor-a-2/>

Marr, C., Jacoby, S. y Bryant, K. (2019) “Substantial Income of Wealthy Households Escapes Annual Taxation Or Enjoys Special Tax Breaks”. *Report*. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 13 de noviembre. <https://www.cbpp.org/research/federal-tax/substantial-income-of-wealthy-households-escapes-annual-taxation-or-enjoys>

Pollack, E. (2012) “President Obama wants to cut domestic spending and protect public investments, but this budget only cuts”. *Blog* Washington, DC: Economy Policy Institute, 29 de noviembre. <https://www.epi.org/blog/president-obama-budget-domestic-spending-public-investment/>

Reuters (2021) *U.S. trucking industry disruptions to last as long as pandemic persists - Buttigieg*. Londres, 20 de octubre. <https://www.reuters.com/world/us/us-trucking-industry-disruptions-last-long-pandemic-persists-buttigieg-2021-10-20/>

Roberts, M. (2020) “Bideconomía: ¿recuperación o crisis?”. *Sin Permiso*, 7 de noviembre. <https://www.sinpermiso.info/textos/bideconomia-recuperacion-o-crisis>

Roberts, M. (2017) “El final de la QE”. *Sin Permiso*, 24 de septiembre. <https://www.sinpermiso.info/textos/el-final-de-la-qe>

Romer, C. (2019) “Ex-Obama economic adviser Romer says fiscal stimulus is central to combatting recessions”. En Da Costa, P (entrevistador). New York: Economy Policy Institute, 19 de abril. <https://www.epi.org/blog/ex-obama-economic-advisor-romer-fiscal-stimulus-is-central-to-combatting-recessions/>

Roubini, N. (2021) “The Stagflation Threat Is Real”. *Project Syndicate*. Nueva York, 30 de agosto.

Stiglitz, J. (2018) “Ten Years Later”. En capítulo adaptado, conferencia: *Ten Years After the Financial Crisis*. Nueva York: Columbia University, diciembre 7-8, 2017. <https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/Roosevelt%2010-Years-After-the-Financial-Crisis.pdf>

Summers, L.H. (2016) *The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It*. Columna, 15 de febrero. <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>

The White House (2021) *President Biden’s Bipartisan Infrastructure Law*. Washington, DC. <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/>

The White House (2016) *Economic Report of the President. The annual report of the council of economic advisers*. Washington, DC, 6 de diciembre. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2017_economic_report_of_president.pdf

U.S.BEA (2021) *Data by Topic*. Washington, DC. <https://www.bea.gov/data/gdp>

U.S. House of Representatives (2021) *Text of H.R. 5376, Build Back Better Act*. Washington, DC, 3 de noviembre. <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-117HR5376RH-RCP117-18.pdf>

Cómo citar este artículo:

Guillén, Arturo e Iván Torres (2023) “Estados Unidos: la crisis económica y la política económica de la administración Biden”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°24: 401-435

Reseña

Laura Mariela Bazán

Delitos y violencias que se generan con el uso malicioso en las redes sociales en niños, niñas y adolescentes

1a edición. Buenos Aires. Editorial Autores de Argentina, 2022, 95 páginas. ISBN 978-987-87-2996-1

Reseña de Ricardo Daniel Feludero
Universidad Nacional de Lanús

“Delitos y violencias que se generan con el uso malicioso en las redes sociales en niños, niñas y adolescentes”, es el primer trabajo de Laura Mariela Bazán, con el cual alcanzó su título de grado como Licenciada en Seguridad Ciudadana en la Universidad Nacional de Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Es un libro que desde su titulación nos invita a introducirnos en un campo problemático de mucha actualidad como son las redes sociales, pero que en simultáneo plantea una interrogante: ¿cuánto sabemos de las violencias que en ellas se desarrollan y, sobre todo, de aquellas que atentan contra el bienestar de niños, niñas y adolescentes?

La autora nos incita a reflexionar sobre el avance de las redes sociales en nuestras vidas, el protagonismo que asumen en nuestra cotidianeidad y los modos como las mismas se transformaron en las últimas décadas en espacios de sociabilidad carentes de fronteras, lo que implica que los mecanismos de

protección desarrollados por los países en resguardo de los derechos de sus ciudadanos, pierdan eficacia ante el conflicto de la jurisdicción. Violencias o delitos deslocalizados se resguardan en la impunidad que les brindan normas basadas en criterio de territorialidad y soberanía, descontextualizadas en una era de circulación de información que desconocen todo tipo de límites jurisdiccionales. Esta enredada conjunción de circunstancias se transforma en espacios de desarrollo de nuevos tipos de violencias y coloca en la escena la necesidad de adhesión a pactos de cooperación internacional en busca de mecanismos legales eficaces a la hora de la persecución penal.

De igual manera Laura Bazán encara el problema que se presenta con el anonimato, que forma parte del complejo entramado de relaciones interpersonales que se despliegan en estas redes. Fácilmente una persona puede ingresar a una red social ocultando su verdadera identidad, asumir una edad ficticia, contactar a menores de edad o adolescentes, y por medio de artilugios transformarlos en víctimas de algunas de las violencias o delitos de los que el libro se ocupa.

A lo largo de cinco capítulos encontraremos un abordaje progresivo sobre estas nuevas violencias, y atendiendo a la desinformación existente sobre el tema, la publicación inicia oportunamente con la definición de algunos de las violencias y delitos más comunes, la salvedad de la distinción entre ellas, y la descripción de las formas con las que operan para la captación de niños, niñas y adolescentes.

La elección metodológica presenta una recopilación y análisis de documentos, programas, leyes nacionales, tratados internacionales y trabajos académicos vinculados al tema, que se transforman en un reservorio bibliográfico interesante de normativas y documentos necesarios para los interesados en trabajar este tipo de delitos y violencias. Acompañan esta recopilación de información trabajos de campo realizados junto a estudiantes de la carrera de Seguridad Ciudadana en el espacio del taller de prácticas pre profesionales. Entre los espacios donde se desarrollaron estas tareas se encuentra una fiscalía del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires, donde se realizaron entrevistas a funcionarios, que permiten formar un panorama de los abordajes utilizados en la actualidad, las limitaciones que con que se enfrenta la persecución de estos de delitos, la ausencia de tipificación de algunas violencias y, sobre todo, limitaciones que se trasladan a la generación de mecanismos preventivos eficaces, dejando al descubierto los problemas estructurales que atraviesa la justicia ante estas novedosas formas de criminalidad.

Por último, la autora desliza algunas estrategias de intervención para la prevención de delitos con una última pregunta: ¿Cómo se puede llegar a prevenir el cyberbullying y el sexting? Al respecto propone varias líneas de acción, entre ellas el fortalecimiento de los lazos comunicativos con las niñas, niños y adolescentes, un conocimiento más profundo

de las dinámicas y peligros que se producen en las redes sociales, y también de los mecanismos de protección que la misma virtualidad ofrece.

De esta manera el libro significa un aporte importante a futuras intervenciones preventivas de políticas públicas en Seguridad Ciudadana, ya que no se detiene en la descripción del problema, sino que propone acciones en conjunto entre la comunidad y las agencias del Estado, y simultáneamente plantea la necesidad de una planificación multiagencial que contemple el contexto de deslocalización de estos medios de sociabilidad.

Referis Externos RPPP Nos. 23 y 24

La *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* agradece a las y los colegas que colaboraron como evaluadores externos del vol. 12.

ARAYA ROSALES, Andrés Universidad Católica del Norte, Chile
ÁVALOS, Sandra Raquel Universidad Nacional de Quilmes
BARENBOIM, Cintia A. Universidad Nacional de Rosario-CONICET
BIDINOST, Agustín Universidad Nacional de Quilmes
CÁNEVA, Virginia Universidad Nacional de La Plata
CORVALÁN, Facundo Universidad Nacional de San Luis-IDEHESI-CONICET
COSACOV, Natalia Universidad de Buenos Aires
CURTO, José Ignacio Universidad Nacional de General Sarmiento
DELFINO, Paula Universidad de Buenos Aires
EMILIOZZI, Sergio Universidad de Buenos Aires
GALGANO, Matías IIGG-Universidad de Buenos Aires
GUDIÑO BESSONE, Pablo Universidad Nacional de Vila María
GASSULL, Victoria Universidad Nacional de Cuyo
HYNES, Erica Universidad Nacional del Litoral-CONICET
JUAN, Georgina Universidad de Buenos Aires
KAROL, Ana Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LABIANO, Virginia Universidad Nacional de Quilmes
LIJTERMAN, Eliana Universidad de Buenos Aires
LÓPEZ SALAZAR, Ricardo Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
LOZA, Jorgelina Mariana IIGG Universidad de Buenos Aires-CONICET
MATE, Ernesto CITRA-CONICET-UMET
MENDOZA HERNÁNDEZ, Antonio Universidad Nacional Autónoma de México
PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando Universidad Autónoma de Nuevo León, México
PERALTA DUQUE, Beatriz Universidad de Manizales, Colombia
PESQUERO BORDÓN, Jimena Universidad de Buenos Aires
RESTREPO OCHOA, Diego Universidad CES, Colombia
REYNARES, Juan Manuel Universidad Nacional de Córdoba
SÁNCHEZ, Sandra Inés Universidad de Buenos Aires
SANTOS, Alejandra Universidad Nacional de Lanús
SARTHOU, Nerina Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
SOSA, Pamela Universidad Nacional del Litoral-CONICET
STEFANETTI, Camila Universidad de Buenos Aires
VASSEN, Federico Universidad Nacional de Quilmes
VILLAVICENCIO, Alberto Universidad Nacional de Mar del Plata
VITERI, María Laura Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
ZARRILLI, Adrián Gustavo Universidad Nacional de Quilmes

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 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 se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

Nº 345 - 1 de enero al 16 de febrero de 2022

ÍNDICE

Financiarización y desacumulación en América Latina: Administradoras de Fondos de Inversión (2000-2019)

Sergio Cabrera Morales

La política agropecuaria del tercer gobierno peronista y el accionar de las entidades empresarias

Cecilia Vitto

Volúmenes de capital como factor determinante de la concentración económica en el agro pampeano (2002-2018)

Rolando García Bernado

Reseña / por Francisco J. Cantamutto

El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina.

Del siglo XIX a nuestros días de Martín Schorr

I A D E - I N S T I T U T O A R G E N T I N O P A R A E L D E S A R R O L L O E C O N Ó M I C O

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

 **realidad
económica**

Nº 345 - AÑO 50 / 1º DE ENERO AL 16 DE FEBRERO DE 2022
ISSN 0325-1926 ISBN 978-950-7211



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

I N S T I T U T O A R G E N T I N O P A R A E L
D E S A R R O L L O E C O N Ó M I C O

Artículos

Carlos Miguel Segura

¿Se puede utilizar la historia local y municipal como herramienta en el proceso de elaboración de políticas públicas? La historia de los municipios de La Cocha y Lules en la provincia de Tucumán, Argentina.

Can local and municipal history be a tool in the policy-making process? The history of La Cocha and Lules municipalities in Tucumán, Argentina.

Micaela Florencia Comesaña, Sofía Ariadna González, Juan José Pintos Radice, Celina Brittez

Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina.

The influence of local productive profiles on planning and implementing urban policies in Argentina's Buenos Aires Province.

Venetia Romagnoli

Necesidades habitacionales multidimensionales consensuadas como fundamento de una política habitacional integral.

A multidimensional approach to housing demands as the foundation of a comprehensive housing policy.

María Victoria Deux Marzi

La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas.

People's, Social and Solidarity Economy in Argentina. An institutionalality built between sediments and waves.

Marcelo Salas

La política social en Chile como origen conceptual de los programas de transferencia condicionada de ingreso en América Latina (1973-2002).

Social policy in Chile as a conceptual source of conditional cash transfers programs (1973-2002).

Angélica Rosas Huerta

Avances y desafíos en el proceso de institucionalización de la evaluación de la política climática en México.

The evaluation of climate policy in Mexico: Improvements and challenges to its institutionalization.

Arturo Guillén, Iván Cortés Torres

Estados Unidos: la crisis económica y la política económica de la administración Biden.

Economic crisis and the economic policy in the United States during the Biden Administration.

Reseña

Laura Mariela Bazán

Delitos y violencias que se generan con el uso malicioso en las redes sociales en niños, niñas y adolescentes.

Reseña de Ricardo Daniel Feludero