

*Revista*

**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**26**

ISSN 1853-9254 (edición impresa)  
ISSN 2362-2105 (edición digital)  
Año 13, Nro. 26. Enero-junio 2024

Publicación semestral del  
Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús  
Provincia de Buenos Aires, Argentina

*Revista*

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

**Año 13 No 26 (Enero - Junio 2024)**

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



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

Vol. 13 N°26  
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](http://www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas)

Revista catalogada "Nivel 1" por el  
CAICYT

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

**Universidad Nacional de Lanús**

Rector *Daniel Bozzani*  
Vicerrectora *Lic. Georgina Hernández*

**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  
*María Inés Paulino*, Universidad de Buenos Aires  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Miguel E. V.Trotta*, Universidad Nacional de Lanús  
*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)

Colaboradores *Eduardo Barros / Sebastián Cruz Barbosa* (Editor  
Digital OJS) / *Mariano Baladrón / 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)  
*Macarena Sol Estevez* (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. 13 N°26  
enero - junio 2024

**Presentación**

**Carlos M. Vilas**, págs. 232-235

**Artículos**

**Carlos Alberto Cattáneo y Ana María**

**Bocchicchio**, págs. 236-254

Articulación interinstitucional en las políticas públicas:  
alcances y limitaciones

*Interinstitutional articulation in public policies: scope and  
limitations*

**Sergio Hernán Blogna Tistuzza**, págs. 255-280

Federalismo y coordinación de políticas públicas en  
Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad

*Federalism and public policies coordination in Argentina.*

*A case study on the Federal Council on Disabilities*

**Rodrigo Carmona, Bárbara Couto y Matías**

**Calvo Crende**, págs. 281-303

Dinámica institucional y políticas productivas y laborales  
en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)

*Institutional dynamics and productive and labor policies in  
municipalities of the Greater Buenos Aires (2019-2022)*

**Giuseppe M. Messina**, págs. 304-329

La protección social de ingresos en la Argentina de la  
pandemia y la pospandemia

*Income Support and Social Protection in Pandemic and Post-  
Pandemic Argentina*

**Chantal Medici**, págs. 330-345

Activismos feministas y aliados partidarios durante  
la pandemia: la movilización por la legalización de la  
interrupción voluntaria del embarazo

*Feminist activism and party alliances during pandemics: social  
mobilization in support for the legalization of voluntary abortion*

**Mónica Olaza, Natalia Stalla y Eugenia Silva,**

*págs. 346-375*

Acciones afirmativas para afrodescendientes en el área  
laboral privada en Uruguay

*Affirmative actions for Afro-descendants in Uruguay's private  
sector workplaces*

**Lautaro Zubeldia y Sofya Surtayeva,** *págs. 376-409*

Capitalismo de Plataforma y filantropía: el caso de la  
vacuna Delta PGMpr

*Platform capitalism and philanthropy in the semi-periphery:  
the case of the DeltaPGMpr vaccine*

### **Avances de investigación**

**Matías Nicolás Galgano,** *págs. 410-441*

¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario  
natural? Representaciones e imaginarios de “progreso/  
desarrollo” en la política de renovación urbana en el  
Conurbano Bonaerense: “Lanusita”, un estudio de caso  
*Social, entrepreneurial and political-administrative approaches  
to a process of urban renewal in a municipality in the Buenos  
Aires Conurban: A case study on “Lanusita”*

### **Reseñas**

**José Alberto Bonifacio, coordinador y Aneley**

**Bibiana Berard, compiladora,** *págs. 442-446*

*Transformaciones en la administración pública ante la nueva  
complejidad: Memorias del III Congreso Nacional de Estudios  
de Administración Pública.*

**Reseña de Eduardo Barros**

**Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego**

**Taraborrelli (comps.)** *págs. 447-450*

*Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología.*

**Reseña de María Mercedes Patrouilleau**

**Pares evaluadores externos del volumen 13 (Nos  
25 y 26),** *pág. 451*

**Indicaciones a los autores,** *págs. 452-454*

**Avisos,** *pág. 455*

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

En la notable diversidad que caracteriza a la gran y creciente cantidad de estudios sobre políticas públicas, hay una coincidencia básica: las políticas públicas se orientan al tratamiento y eventual resolución de *problemas*. A partir de ese consenso central reaparecen las divergencias: cuándo algo –una situación o circunstancia, el comportamiento de un actor, un hecho de la naturaleza, u otro– se convierte en problema, en virtud de qué criterios técnicos, ideológicos, de oportunidad política, etc. ese *algo* deviene *problema* susceptible de tratamiento por una política estatal –como acertadamente denominaron Oszlak y O’Donnell a las políticas públicas–, cómo se elabora, qué factores o criterios inciden en la selección de problemas que integran la agenda de gobierno, qué tipo de racionalidad la orienta.

Los problemas que motivan a las políticas públicas tienen una característica principal: siempre son problemas complejos y en consecuencia multidimensionales, aún los más específicos o particulares, por reduccionista que resulte el enfoque que se practique de ellos. La integralidad de la organización social se proyecta sobre sus múltiples dimensiones. La política de atención en salud, por ejemplo, debe tomar en cuenta factores ambientales, educativos, la existencia de organizaciones profesionales con visiones particulares sobre el tema, la configuración del mercado de producción y comercialización de medicamentos, y otros más. Lo mismo ocurre en todas las otras áreas temáticas encaradas en perspectiva de política estatal. En consecuencia, por específica que sea, toda política pública interseca con facetas de la realidad que son el objeto problemático de otras políticas públicas.

En virtud de la organización político-administrativa de los estados que producen las normas que enmarcan a las políticas, esa intersección se manifiesta en términos sustantivos –los temas y enfoques que componen los problemas– y como interjurisdiccionalidad –la incumbencia institucional y espacial de varios organismos de la administración pública, la verticalidad del deslinde jurisdiccional y la especificidad funcional–. Es decir, como ámbito estructurado de convergencia y coordinación entre múltiples organismos públicos así como diferentes niveles de competencia, decisión y ejecución. Esta pluralidad gravita también en las burocracias públicas que tienen como áreas específicas de desempeño las distintas competencias de gestión que hacen posible que determinadas políticas sean producidas y puestas en funcionamiento y otras descartadas o bloqueadas;

es una estrecha interrelación, por debajo de los altos niveles decisorios políticos, que ilustra la porosidad e inclusive el carácter ficticio (Migdal) de la frontera entre lo público y lo privado, alimentando la literatura acerca del “Estado profundo” (*deep state*) y su eficacia en evadir las limitaciones derivadas de las normativas constitucionales y legales.

Sin alcanzar estos extremos, no es infrecuente la competencia entre organismos por la asignación presupuestaria de recursos, o las rivalidades y celos entre agencias públicas y sus funcionarios. Esto favorece la persistencia de un enfoque fragmentado y contribuye a que las instancias de coordinación, creadas para asegurar coherencia en las acciones en la perspectiva de la agenda integral de gobierno, enfrenten limitaciones en el cumplimiento de sus objetivos. La coordinación resulta en muchos casos una yuxtaposición de aspectos parciales, sobre todo cuando el organismo coordinador tiene menor nivel institucional o político que las unidades supuestamente coordinadas, o cuando la coordinación carece de un enfoque estratégico del aporte de las políticas de cada campo a la “gran política” que impulsa la acción de gobierno. Es esta una situación que se registra tanto entre políticas públicas y los organismos con incumbencia en ellas, como entre distintos niveles de gobierno.

La coordinación no es meramente un ejercicio de técnica administrativa o presupuestaria, sino una función política. Hace ya varias décadas Alejandro Nieto elaboró un diagnóstico implacable de este asunto en la administración pública del estado español: *La desorganización del gobierno* (1984). Lamentablemente no he podido encontrar algo equivalente o parecido en referencia a la experiencia del estado argentino en las cuatro décadas de recuperación de la democracia, a pesar de la gran cantidad de trabajos referidos a la cuestión ya convencional de las competencias del mismo entendidas como eficacia y eficiencia del estado en el desempeño de las funciones que asume. Las denuncias a través de los medios y de las redes sociales, incluso las que se presentan en el ámbito judicial, no han contribuido a resolver las ineficiencias que se vocean.

Los primeros trabajos que integran el presente número de la **RPPP** encaran esta problemática desde distintos ángulos. El texto de Cattáneo y Bocchinichio argumenta la necesidad de adoptar nuevas perspectivas en el diseño y gestión de las políticas públicas en el abordaje de problemas multicausales y multisectoriales, y expone la tensión que se genera en las estructuras y prácticas convencionales de gestión respecto de iniciativas orientadas a superarlas. El artículo llama la atención sobre la necesidad de formar y consolidar una nueva generación de funcionarios que enfoquen los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad y señala el destacado papel que corresponde al sistema universitario en la formación de los cuadros técnico-profesionales requeridos para una eficiente articulación institucional de niveles, incumbencias y resultados. Sergio Blogna pone la mira en algunas de las especificidades planteadas por el diseño federal del estado nacional y su relación con los estados provinciales, a través de la configuración de los consejos federales como herramienta institucional de coordinación de políticas públicas

y el caso del Consejo Federal de Discapacidad. Por su parte, el artículo de Rodrigo Carmona, Bárbara Couto y Matías Calvo explora los rasgos que presentan los modelos de intervención local a partir de una metodología de análisis cualitativo para abordar políticas, acciones y capacidades en materia productiva y laboral en una selección de municipios bonaerenses. Surge de su estudio el pragmatismo de las gestiones locales, con relativa autonomía del signo político partidario de los gobiernos municipales. En la sección “Avances de Investigación” Matías Galgano presenta resultados de su estudio del proceso de renovación urbana en un municipio del Conurbano Bonaerense, la gravitación creciente de la financierización neoliberal en el desarrollo del mismo, y las distintas posiciones adoptadas al respecto por la población afectada.

La reciente pandemia de COVID-19 y las acciones de política emprendidas a su respecto en Argentina constituyen el objeto de los artículos de Giuseppe Messina y de Chantal Medici. El texto de Messina estudia las principales medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19 y en el periodo inmediatamente posterior en tres áreas de la protección social argentina: las transferencias a personas mayores, a hogares con niños, niñas y adolescentes y a personas en edad laboral, enfocando los programas Alimentar, Potenciar Trabajo e Ingreso Familiar de Emergencia, las prestaciones del sistema previsional y de las asignaciones familiares. El objetivo de la investigación es analizar cómo evolucionó durante el periodo seleccionado la cobertura de la población destinataria de esos programas y la suficiencia de los montos otorgados en términos de la línea de pobreza. Entre los principales resultados destaca la insuficiencia de los montos otorgados, la caída, con algunas excepciones, del gasto real en políticas sociales y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral; solo en el caso de las personas mayores se logró una buena, aunque decreciente, protección frente a la pobreza, mientras que la de los niños/as y adolescentes fue la categoría más afectada pese a la concentración de medidas en esta franja etaria, como la AUH y la tarjeta Alimentar. El trabajo de Chantal Medici sintetiza las principales acciones desplegadas por los activismos feministas y grupos aliados, en torno al debate parlamentario del proyecto de ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo, que había sido remitido al Congreso por el gobierno surgido de las elecciones generales de octubre 2019. Explora la acción masiva mantenida mientras la posibilidad de organizar grandes manifestaciones públicas se vio interrumpida por la pandemia y el aislamiento obligatorio, y los vínculos y negociaciones con actores políticos (gubernamentales y no gubernamentales) y sociales.

La incorporación del carácter constitutivamente multiétnico de nuestras sociedades a las agendas de políticas públicas y a la gestión de los intereses colectivos tuvo y sigue teniendo una orientación predominante hacia los pueblos originarios del continente. Contrasta marcadamente con la atención prestada a pueblos y organizaciones étnicamente diferenciadas, implantados por las potencias coloniales a partir del siglo XVI en condiciones variadas de esclavitud o servidumbre. El artículo de Mónica Olaza y

asociadas estudia la condición social de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo en Uruguay y las modalidades de discriminación a que se encuentra expuesta a pesar de la existencia de un plexo normativo orientado a prevenirlas. El texto es útil asimismo para apreciar la distancia que suele existir entre los diseños normativos e institucionales y las prácticas sociales.

Leopoldo Zubeldía y Sofya Sutrayeva presentan la evolución de un proceso de investigación científica en Argentina –desarrollo de una vacuna veterinaria contra la brucelosis– y las tribulaciones que enfrenta un país de la semiperiferia capitalista para ampliar sus capacidades científico-tecnológicas, los vericuetos de la cooperación internacional, su cuestionable filantropía, y la hegemonía desplegada por los grandes laboratorios de Europa y Estados Unidos. En la línea de los trabajos de María Mazzucato, los autores señalan el papel estratégico del Estado, sus organismos científico-técnicos y las universidades públicas en la producción y aplicación de conocimiento científico y en su impulso al desarrollo del país, así como la formación de alianzas colaborativas con contrapartes empresariales que, además de su utilidad científica y comercial, preserven la primacía de los intereses nacionales en los escenarios planteados por los actores dominantes en la financierización capitalista global.

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

# Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones

*Interinstitutional articulation in public policies: scope and limitations*

## **Carlos Alberto Cattáneo**

Ingeniero Agrónomo. Profesor Adjunto de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Agrarias de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires.  
cattaneo@agro.uba.ar

## **Ana María Bocchicchio**

Licenciada en Sociología. Profesora Asociada. Universidad de Buenos Aires  
bocchicc@agro.uba.ar

## **Resumen**

Un orden político y administrativo donde la sectorialización y la fragmentación priman por sobre la articulación y coordinación presenta serias dificultades para dar cuenta de la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus problemáticas. Se ha impuesto, entonces, la necesidad de adoptar nuevas perspectivas en el diseño y la gestión de las políticas públicas lo que ha dado lugar a la institucionalización de ámbitos que abordan problemas multicausales y multisectoriales. Este trabajo analiza las principales características de estas modalidades, exponiendo la tensión de las estructuras y prácticas convencionales respecto del avance de estas nuevas formas que intentan superarlas, junto con sus alcances y limitaciones. Se concluye en la necesidad de recuperar los planteos weberianos originales, en términos de las responsabilidades diferenciales de decisores políticos y aparatos burocráticos, de profundizar el avance hacia verdaderas políticas integradas y de consolidar una nueva generación de funcionarios que “piensen” los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad, un proceso en el que las universidades tienen un papel relevante a desempeñar.

## **Fecha de recepción:**

7.5.23

## **Fecha de aceptación:**

15.12.23

**Palabras clave:** políticas públicas - Burocracia - Complejidad - Transdisciplinariedad - Coordinación institucional post pandemia

**Abstract:**

*A political and administrative order where sectorization and fragmentation take precedence over articulation and coordination presents serious difficulties to account for the complexity of contemporary societies and their problems. Thus, the need to adopt new perspectives in the design and management of public policies has prevailed and has given rise to the institutionalization of areas that address multicausal and multisectoral problems. Based on the analysis of the main characteristics of these modalities, tension of the conventional structures and practices in the management of public policies respect to the advance of these new forms is exposed in this paper, together with their scope and limitations. We conclude in the necessity of recovering the original Weberian proposals, in terms of the differential responsibilities of political decision makers and the bureaucracy; to deepen the progress towards true integrated policies and to consolidate a new generation of civil servants who “think” about public problems in a transdisciplinary way. This constitutes a process in which universities also have a relevant role to play.*

**Key-words:** Public policies - Bureaucracy - Complexity - Transdisciplinarity - Institutional coordination

## 1. Introducción

La difusión pandémica del COVID-19 y su impacto en la trama social, según haya sido la respuesta de los distintos gobiernos y sus administraciones, dieron lugar a reconfiguraciones que, en esta instancia de post pandemia, ponen de manifiesto la presencia de problemas cada vez más críticos y complejos. Problemáticas que exponen, con una intensidad mayor que hasta el presente, la necesidad de un abordaje transdisciplinar, tanto en la elaboración de los diagnósticos como en la formulación e implementación

de políticas públicas que contribuyan a resolverlas, en escenarios donde las cuestiones de índole territorial, económica, social y ambiental confluyen e intersectan.

Ante este panorama, la gestión de las políticas públicas –definidas brevemente aquí como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”* (Tamayo Sáez, 1997)– parece exigir en la actualidad cambios que incluyen transformaciones de tipo cualitativo. Desde su concepción hasta su ejecución y evaluación, la construcción problemática impone la necesidad simultánea de apoyo en el conocimiento técnico experto y en el desarrollo y la aplicación de enfoques transdisciplinarios y de visiones complementarias, en particular en aquellas temáticas que, cada vez más frecuentemente, se enmarcan como “transversales” a las distintas áreas que componen un organismo: como ejemplo remitimos a conceptos como salud, ambiente, alimentación, sustentabilidad y resiliencia social que resultan complejos por sí mismos, y más aún cuando se deben conjugar en iniciativas de orden político y administrativo que suponen la actuación de distintos niveles competenciales.

Frente a tales desafíos, el modelo burocrático convencional, asumido como un conjunto de dispositivos instrumentales para la implementación de las políticas públicas, manifiesta limitaciones para la incorporación de los enfoques transdisciplinarios, incluso al interior mismo de las distintas áreas de gobierno. Este reconocimiento ha posibilitado que en los últimos años estemos asistiendo, tanto en Argentina como en toda América Latina, a una cada vez más frecuente institucionalización de instancias que van más allá de la mera adscripción a los ámbitos sectoriales, públicos y privados, y que representan a nuestro entender un avance significativo en el intento de superar la limitación anteriormente mencionada.

En tal sentido, este trabajo propone una reflexión sobre estas cuestiones partiendo, en primer lugar, de un análisis de las estructuras y prácticas encargadas de llevar adelante las políticas públicas, con los alcances y las limitaciones del modelo burocrático adoptado y en funcionamiento y sus derivaciones en la actualidad, dados los déficits que se registran respecto de las acciones de coordinación y articulación que la resolución de los problemas le plantea a dichas políticas. La construcción de un encuadre conceptual, elaborado a partir de un recorrido por textos de diversos autores argentinos contemporáneos que han estudiado con profundidad el tema, sirve de guía para el análisis de las modalidades que se vienen implementando para superar esas limitaciones, que se presentan bajo diversos esquemas de articulación y coordinación interinstitucional que han ganado protagonismo en los últimos años, con sus características, alcances y limitaciones. Para terminar, las reflexiones finales retoman nuestro objetivo, dejando planteadas algunas cuestiones derivadas del encuadre teórico elegido.

## **2. Acerca de las limitaciones en la construcción y gestión convencional de las políticas públicas**

El paradigma de la complejidad y la propuesta del pensamiento complejo constituyen pilares básicos en la obra del filósofo y sociólogo Edgar Morin; ofrecen un marco conceptual sumamente apto para establecer interrelaciones e intercomunicaciones provechosas entre diversas especialidades, metodologías y lenguajes. Para Morin (1996) la complejidad es “*la incertidumbre en el seno de los sistemas ricamente organizados*” y constituye “*un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares que constituyen el mundo fenoménico*”. Desde esta perspectiva, los sistemas complejos se basan en un abordaje no lineal de la realidad, la cual no puede ser analizada en forma fragmentaria, dado que en dichos sistemas se manifiestan propiedades que no alcanzan a ser explicadas solo a partir del comportamiento de sus componentes.

La transdisciplinariedad constituye otro de los conceptos claves en la obra de Morin (1996). En su perspectiva la aprehensión del conocimiento de lo complejo en su integralidad solo es alcanzable a partir de una práctica transdisciplinar que ponga en juego concepciones diferentes y superadoras de los abordajes clásicos sustentados en lo disciplinar, lo interdisciplinar (cooperación entre disciplinas en función de un objeto de estudio en el cual cada una de ellas mantiene su especificidad) e incluso de lo múltiple o pluridisciplinar (estudio de un tópico de investigaciones mediante el prisma de varias disciplinas al mismo tiempo, las cuales se “cruzan” en el objeto de estudio). Si bien, a la transdisciplina se llega a partir un muy buen dominio de la disciplina, su característica esencial radica en que en la transdisciplinariedad las disciplinas no conservan su esencia y singularidad, de allí que los conocimientos ya no son más separados del sujeto, sino que forman parte de él (Galati 2017).

Tomamos estas definiciones como punto de partida para poner en tensión el objeto que nos ocupa, esto es, el tema de las políticas públicas, en tanto los principales problemas que deben abordarse son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles y expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole (Repetto, 2010). Ahora bien, si las políticas públicas son indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental y permiten observar la actuación del Estado, en tanto la noción misma de política pública remite a él, la primera definición que se impone supone responder a la pregunta ¿qué entendemos por Estado?

No es nuestro objetivo discutir aquí distintas teorías sobre el Estado. Sólo queremos afirmar una concepción del Estado como relación social (García Delgado, 1994), construcción social y, por lo tanto, producto histórico que, en tanto no es simple reflejo de las fuerzas sociales imperantes, tiende a preservar una autonomía relativa. Grados y condiciones de autonomía que varían sectorial y temporalmente según varían las relaciones sociales, las cuestiones que se traten, los intereses que se afecten, y las prácticas y estrategias

de los actores políticos y burocráticos. Esto último refiere a la necesidad de considerar el componente de aparato del que dispone el Estado, con una burocracia que es la responsable de la implementación de las políticas (Bocchicchio, 2008). En este sentido, es posible reconocer su capacidad para implementar políticas generadas desde sus propios intereses y su propia lógica burocrática (Meny y Thoenig, 1992). Reconocimiento de un Estado que no constituye un cuerpo monolítico sino que se expresa en una pluralidad de actores, con diferentes niveles de coordinación entre sí, con distintas capacidades en términos de dotaciones de recursos de todo tipo y que pueden llegar a tener objetivos diferentes y hasta contradictorios y que, de acuerdo a Fernández (2021), opera con un aparato institucional en el que se cruzan tensiones y contradicciones. Se impone, entonces, y a fin de dar cuenta de nuestro objeto de estudio, referir al fenómeno burocrático –sus ajustes pero también sus distancias de funcionamiento según el tipo ideal weberiano– así como las reservas más sustantivas que trascienden lo meramente instrumental (Bocchicchio, 2005).

Para Max Weber (1969), una de las características fundamentales de la burocracia moderna es el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las tareas administrativas. La racionalidad burocrática se sustenta así en un ámbito diferenciado de competencias, lo que se traduce en el establecimiento de los sectores administrativos, desde los ministerios o secretarías hasta las unidades departamentales (Moreno Plata, 2011). En base a este modelo se han ido diseñando –y sedimentando como capas geológicas en algunos casos– mecanismos burocráticos de gestión basados en la compartimentalización y fragmentación de la gestión en función de las competencias e incumbencias de cada área –los vulgarmente denominados “raviolos” de la estructura de un organigrama funcional–, que conforman el grado de diferenciación estructural (Oszlak, 2006). De manera secundaria, se han generado también mecanismos que fortalecen los poderes informales que detentan el conocimiento experto técnico de la gestión y el manejo de las temáticas, con los actores internos y externos, asociados simplemente por antigüedad y/o persistencia en un área determinada.

En ese marco, la percepción de la administración pública como un “*paradigma integrativo*” (Metcalfé, 1999) corre el riesgo de revelarse cada vez más aspiracional y menos real en la medida que se observa una tendencia creciente a un incremento significativo de esos “raviolos” con cada nuevo organigrama que se presenta en cada nueva administración, o aún incluso dentro del período de vigencia de las mismas. En muchos casos sus funciones no están claramente delimitadas y si a ello le agregamos otras limitaciones reconocidas del organigrama funcional, tales como la dificultad de coordinación a través de las líneas funcionales, la visión funcional de la organización y el retraso que ocasiona en el proceso de toma de decisiones (Hodge, Anthony y Gales 1998), junto a la compartimentalización de la información, no sorprende que nos encontremos ante un escenario en donde “*hay macroproblemas pero no hay macrocompetencias para intentar resolverlos*” (Metcalfé, 1999).

Por su parte, Alessandro y Ortiz de Zárate (2022) postulan la existencia de un desajuste entre las estructuras estatales, que poseen una “naturaleza vertical” y la horizontalidad presente en los problemas públicos. Una de las consecuencias derivadas de esta situación se observa en que las distintas áreas buscan sus propios objetivos en lo que se denomina la “*ecología institucional*”, y ello redundando en un exceso de administración de las partes descuidando el todo”, produciendo como resultado un “*comportamiento del sistema que termina siendo una consecuencia fortuita de las interacciones de las partes*”. Se suma además el riesgo adicional de que la gestión se convierte en una “*categoría intermedia*”, lo que supone aceptar la responsabilidad de dirección sin la posibilidad de ejercer un adecuado control y la subestimación de la importancia de que la eficacia de toda organización en contextos de marcada interdependencia se subordina a la forma en que se combinan sus actividades con las de otras, debiendo evitarse lo que se denomina “*un vacío de gestión de la interdependencia*” (Metcalf, 1999).

En igual sentido debemos señalar también la capacidad de supervivencia de muchas estructuras más allá de cambios en las administraciones y en las políticas, apoyadas en “*lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia*” (Martínez Nogueira, 2010). Así, las posibilidades de superar los problemas relevantes enfrentan limitaciones, dadas las insuficiencias en los arreglos institucionales y organizacionales que terminan fracturando la realidad e impiden una consideración totalizadora e integrada.

Finalmente, y a fin de completar el encuadre de la problemática que aborda esta presentación, hay que destacar los enfoques reduccionistas que atribuyen una sola causalidad a cuestiones de por sí complejas y terminan generando “*...cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta*” (Acuña, 2010). Consecuencia de ello es la falta de coherencia entre objetivos sectoriales y de coordinación entre autoridades y ámbitos encargados de la implementación de las políticas, un aspecto que se expresa tanto de forma transversal (entre áreas funcionales) como vertical (competencias de orden estatal, provincial y municipal) y hasta longitudinal (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

### **3. Eficiencia, eficacia y la necesidad de avanzar hacia nuevos mecanismos y esquemas de articulación**

Con base en lo expuesto, podemos afirmar que la coordinación entre áreas constituye una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública (Metcalf, 1999), siendo a su vez una fórmula que permite, dada la especialización del trabajo que se produce en las distintas áreas, integrar o armonizar las diversas partes de la organización para que se consigan los objetivos de la misma.

En este marco, la coordinación debe tener como objetivo la recomposición de la *fragmentación político-administrativa para incrementar la eficacia y la eficiencia*. (Morata, 1991). La integralidad y coordinación van de la mano; consecuentemente no puede haber una adecuada gestión de las políticas públicas sin una estrategia desde la conducción y sin una operatoria adecuada en los agentes encargados de su ejecución. Tomando también la idea que plantea Acuña en relación con la coordinación dentro de distintas jurisdicciones y organismos al interior de un gobierno, podemos afirmar que el objetivo al interior de una unidad ministerial es el de reducir los costos de intercambio (ineficientes) entre las áreas que lo componen (los “ravioles” de la estructura), cuya racionalidad y autonomía resultaban (y resultan) en superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e interburocráticas (Acuña, 2010). Hay que tener en cuenta también que, cuanto mayores sean los niveles de diferenciación, especialización e interdependencia más alto es el grado de complejidad e incertidumbre de la administración pública y, consecuentemente, mayor la necesidad de establecer apropiados mecanismos de articulación e integración (Oszlak, 2006).

En consecuencia, tal como plantea Repetto (2005) se debe avanzar hacia una mayor “*coordinación pro-integralidad*” apuntando a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos: cognitivas (que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes); de procesos y actividades (necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes); de recursos (para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes) y de autoridad (la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulación). Adicionalmente, y cuando lo logra, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural (Repetto, 2010).

Una adecuada coordinación interinstitucional puede definirse como “*un proceso en virtud del cual una o más organizaciones crean y/o utilizan las normas de decisión vigentes que han sido establecidas para asumir colectivamente un ámbito común de funciones*” (Mulford y Rogers 1982, citado en Meijers y Stead, 2004).

Depende de diversas variables: del número de organismos y sectores involucrados, de los plazos para llevar adelante los acuerdos y de la etapa del ciclo de las actividades en que se lleve a cabo la coordinación. Su objetivo debe ser el de ir avanzando, en un proceso gradual, hacia la integración de acciones en que reduzcan la redundancia y la superposición de iniciativas y eliminen las inconsistencias que pudieran presentarse.

#### **4. El surgimiento de ámbitos de articulación interinstitucional**

Para avanzar en el objetivo de superar la fragmentación político-administrativa, se considera necesario la conformación de una unidad gestora de la cooperación en los niveles de gobierno (Crespo González, 2016). Su objetivo consiste en mejorar la eficacia y efi-

ciencia del funcionamiento del sistema en su conjunto y esto requiere liderazgo vertical y horizontal, visión macro, capacidad de transmitir el qué, el cómo, el para qué y el con quiénes y... mucha paciencia.

En tal sentido, y a fin de superar las dificultades que plantea el modelo convencional de gestión pública, es que se han venido constituyendo en los últimos años, de manera formal e informal, con carácter permanente o temporal, instancias de articulación interáreas que asumen la forma de Mesas de Trabajo, Reuniones, Grupos de Trabajo o Comisiones específicas para el abordaje de diversos temas que involucran a distintas disciplinas. Esta modalidad apunta a la coordinación entre áreas cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a un problema multicausado (Acuña 2010). La mayor parte de estos esquemas se enmarcan en una dimensión interinstitucional o interministerial, que destaca la necesidad de fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado, bajo la premisa que muchas veces la efectividad de una política pública se juega en la capacidad de coordinación y articulación de acciones estatales.

Al enfocarse en las características de los distintos agentes que forman parte de la trama de intereses vinculada a una temática específica, observaremos la presencia de una amplia gama y variedad de actores, organismos e instituciones, que sobrepasan un dimensionamiento meramente sectorial y la mera adscripción a los ámbitos públicos o privados en particular. Además, estos espacios tienen en común el hecho de ser ámbitos en los cuales los organismos e instituciones participan y configuran mecanismos flexibles, en los que se aúnan esfuerzos en pos de coordinar las acciones y estrategias de intervención.

En nuestro país, y particularmente en temáticas relacionadas al medio ambiente, los casos de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), particularmente con su Comisión de Participación Social y su Foro de Universidades (FUCUMAR), del Consejo Asesor Externo del Gabinete Nacional de Cambio Climático, de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) y del Comité para el Desarrollo Sustentable de las Regiones Montañosas de la República Argentina (Comité de Montaña) son solo algunos ejemplos de estos esquemas.

En todos estos casos la base es la participación de representantes de distintas áreas (Ministerios, Secretarías, etc.) o también internas (en el ámbito de cada organismo), relacionadas con el objeto de análisis y definición, bajo la coordinación de un área o encargado específico, generalmente con mayor incumbencia y/o competencia en la temática. En líneas generales, estas instancias poseen como denominador común la presencia de una multiplicidad de actores provenientes de distintos niveles gubernamentales (nacional, regional, local), de transectorialidad y de esquemas de complementación entre el sector público y las diversas representaciones de la Sociedad Civil. La presencia de múltiples actores con interés, responsabilidades e incidencia en los temas constituye una fuente de complejidad de significativa importancia en

estos ámbitos (Runhaar *et al.* 2005). Más allá del formato que se adopte, se busca la coordinación entre diversas áreas, organismos e instituciones cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a problemas originados en múltiples causas. Estas instancias de interconexión deben tener claro quiénes y para qué participan, contar con objetivos cortos y precisos, con relevancia y continuidad y desalentar las representaciones de terceros transitorias

La multiplicidad de actores deviene de la necesidad de trabajar en forma conjunta tanto en lo que hace a la necesidad de contar con un diagnóstico completo como al logro de un accionar eficaz. Para el primero de los casos, cabe señalar el carácter incompleto de la percepción que desarrolla cada actor sobre la cuestión que se encare, aunque reconozcamos que esté siendo abordada por poseedores de saberes calificados. La diversidad de puntos de vista que acercan los distintos sectores involucrados mejora la caracterización del problema y la formulación consecuente de una acción superadora. Si además ese espacio de articulación se formaliza, se está en condiciones de generar una dinámica de interacción que permitiría llevar adelante un modo de gestión más abierto y participativo.

Respecto de la transectorialidad, supone el reconocimiento que se necesitan enfoques holísticos, que excedan el ámbito de lo sectorial, así como la necesidad de que complementen su accionar en los distintos ámbitos de incumbencia: internacional, nacional, regional y local. Estos enfoques deben desembocar en verdaderos programas transectoriales, que tengan en cuenta la complejidad y la oportunidad para el desarrollo de sinergias. En cuanto al partenariado como forma de articulación del Estado, la Sociedad Civil, los agentes que generan y comercializan bienes y servicios, etc., se revela como un modelo de gestión alternativo al convencional que puede abarcar desde la formulación hasta el proceso de implementación de políticas (Cattaneo, 2007).

## **5. Alcances, limitaciones y desafíos de las nuevas instancias de articulación y coordinación**

Si trazáramos una trayectoria que siguen estas instancias a partir de su conformación, observaríamos que, una vez configurado el ámbito de interacción se debe iniciar un proceso de “construcción” de una identidad propia, al cual contribuye de manera significativa la formalización e instrumentación de sus mecanismos de participación, la definición del alcance de su accionar y de los roles de sus miembros y, principalmente, la formulación y ejecución de acciones integradoras. Destaca así, en una primera instancia para alcanzar una gestión “virtuosa, la necesidad de avanzar hacia la articulación y la discusión de las estrategias que se llevan a cabo, con miras a lograr una adecuada complementación de recursos para un mayor desarrollo de un trabajo conjunto entre los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales con incumbencias en la cuestión, teniendo como objetivo el diseño y puesta en marcha de políticas integrales. Las limitaciones para alcanzar un cierto nivel de eficiencia en dicho aprovechamiento, no son exclusivas de un área determinada,

por lo que un abordaje integral a partir del trabajo conjunto constituye sin duda el camino más adecuado para ir encontrando y consensuando las acciones más propicias.

Sin embargo la existencia de estos ámbitos y el hecho de haber alcanzado una continuidad y hasta determinados resultados en el desarrollo de sus acciones constituyen sólo un primer paso; el crecimiento de estas instancias de trabajo colectivo debe continuar a través de diferentes acciones. Una de las principales de estas, especialmente cuando estos ámbitos han empezado a desarrollar actividades en un territorio determinado, consiste en garantizar el máximo nivel de apropiabilidad por parte de los actores y de otros beneficiarios locales.

De allí que el desafío de consolidar y fortalecer la articulación interinstitucional implica avanzar hacia el desarrollo de iniciativas conjuntas, pasando de una “coordinación negativa” a una “coordinación positiva” (Zingerdi *et al*, 2004). Este es un proceso en el que se reconocen etapas secuenciales, en donde especialmente a partir de la séptima de ellas se verifica un predominio de la coordinación “positiva” por sobre la “negativa”. Las etapas son:

- 1- Decisiones independientes de parte de cada organismo.
- 2- Comunicación entre organismos (intercambio de información).
- 3- Consulta entre organismos.
- 4- Evitar divergencias entre organismos: se asegura que no existan posiciones diferentes a la hora de negociar.
- 5- Búsqueda de acuerdos y consenso entre los organismos.
- 6- Arbitraje de diferencias entre organismos.
- 7- Establecimiento de parámetros para el trabajo en conjunto entre organismos.
- 8- Establecimiento de prioridades gubernamentales.
- 9- Diseño y ejecución de la estrategia gubernamental, bajo la forma de una Política de Estado (Zingerdi *et al*. 2004).

Ahora bien, el aspecto clave en estas cuestiones, que se desprende del accionar de estas instancias de articulación, es el desarrollo de verdaderas políticas integradas. De acuerdo a Meijers y Stead (2004) las políticas integradas son el “*resultado de la gestión conjunta de tópicos interdependientes en el diseño de política que trascienden los límites de las áreas de incumbencia establecidas y que no se corresponden con las responsabilidades de las distintas áreas en forma individual, debiendo tener “alcance, agregación, coherencia y consistencia” para alcanzar sus fines. Es decir, son cualitativamente diferentes a sus elementos integrantes.*

Cabe destacar que, si bien la generación y la trayectoria seguida por muchas de las instancias anteriormente enunciadas han constituido un avance significativo en función de superar las limitaciones de la excesiva compartimentación de funciones anteriormente descripta, la experiencia viene demostrando que se siguen presentando algunas debilidades a resolver; entre ellas:

- El desigual grado de participación de cada área (algunas áreas participan en todas las reuniones, otras no asisten de manera regular);
- La jerarquía de la representatividad de los participantes (en algunos casos intervienen representantes con nivel Secretaría, Dirección o Coordinación, en otros casos participan sólo técnicos, lo que se refleja en la mayor o menor autonomía que tengan para aceptar y convalidar los acuerdos que surjan);
- Las dificultades para el establecimiento y cumplimiento de una agenda y un cronograma de trabajo con metas y objetivos a cumplir en plazos específicos.

Una de las causas de estas dificultades guarda relación con la fuente y el origen de la convocatoria a las reuniones de estas instancias. En muchos casos, la convocatoria queda a cargo de un par jerárquico de los participantes, que no tiene una posición de autoridad superior a los convocados, lo que en muchos casos no genera la suficiente “tracción” para un pleno compromiso con los objetivos y productos a generar en la mesa o comisión. En igual sentido opera la ausencia en las reuniones de instancias de mayor jerarquía en los decisores (Ministro/ Jefe de Gabinete/Secretario, o sus representantes).

Existen además limitaciones en términos presupuestarios y de perfiles técnico-profesionales para profundizar estos roles de articulación, sumado a déficits en lo que Bertranou (2015) denomina “*la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición*”. En particular, la división funcional preponderante en

los organigramas de los ámbitos estatales, ya ampliamente explicitada, termina limitando un mayor desarrollo de capacidades y perfiles más aptos para el trabajo de articulación.

Así, cuestiones como la disparidad de poder y de capacidades de los distintos organismos involucrados inciden negativamente en el accionar de estas instancias, debiéndose en consecuencia diseñar dispositivos institucionales que procuren disminuir esas diferencias, propiciando la influencia mutua en la toma de decisiones. No siempre resulta fácil, ya que deben conformarse escenarios en los cuales se lleve a cabo un proceso colectivo de negociación que trabaje sobre esas diferencias, construya consensos, promueva capacidades, gestione recursos y acuerde responsabilidades y compromisos entre las partes involucradas. Hay que considerar además que en diseños o entramados interinstitucionales de este tipo, la construcción de confianza juega un rol clave en el proceso de conformación de pautas de interrelación entre los actores (reglas de funcionamiento consensuadas) coadyuvando además a la consolidación de un ámbito que permita la expresión de la diversidad de perspectivas.

Por otra parte, para un eficaz accionar de estos esquemas, se requiere, sin duda, de un mayor desarrollo de las capacidades técnicas y de los perfiles profesionales para desempeñarse en esos ámbitos de articulación y coordinación entre áreas. Con base en lo expuesto, podemos afirmar que el modelo burocrático tradicional de la administración pública alcanza a cubrir sólo en parte la primera de las necesidades anteriormente enunciadas (la del conocimiento técnico experto) y presenta restricciones para cumplir de manera adecuada con la segunda (enfoques transdisciplinarios y articulación de visiones complementarias).

Puntualizamos aquí, como aspecto clave para el adecuado funcionamiento de estas instancias, la necesidad de evaluar los perfiles de los agentes y/o representantes que participan en ellas. Hace tiempo ya, y desde distintos ámbitos, que se señalan las crisis y transformaciones de las identidades profesionales, identificando además las “resistencias del orden anímico-personal al trabajo colaborativo, en grupo y equipo” (Loreto Salvador Benítez y González López 2016), una de las exigencias de las organizaciones en tiempos de reestructuraciones. Repetto señala además la importancia de soportes técnicos sofisticados en los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación, en función de que “*la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector x o y, debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular (...) contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar un tema pendiente a nivel latinoamericano*” (Repetto 2010).

Pero son justamente estos, los perfiles profesionales, los que no abundan en la administración pública, lo que de alguna manera corrobora la existencia del “*síndrome sobra-falta*”, denominación acuñada por Oszlak para referirse a la existencia simultánea de

fuerza de trabajo supernumeraria en ciertas tareas y personal insuficiente para desarrollar otras funciones, generalmente de mayor significancia, lo cual deriva en la llamada “*deformidad burocrática*” (Oszlak 2006).

## 6. Consideraciones finales

El modelo burocrático se impone casi como un imperativo ético “*de la moderna democracia de masas*”, en términos de organizaciones públicas que están guiadas por criterios de igualdad. Esto refiere al reconocimiento de su conformación (nivelación estamental según reclutamiento de los más calificados y “*nivelación de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones*”) así como al de su accionar (la subordinación a normas abstractas se sigue de la exigencia de una “*...igualdad jurídica personal y real ... y condenación del “privilegio” y de la negación (...) de toda tramitación “según los casos”*”) (Weber 1969b II: 738). Su tipificación, en términos de tipo ideal weberiano, responde al análisis del curso de la historia, preocupación central de este autor. Es en este sentido que afirma que “*la estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución*”. Como tal le reconoce el ser la forma más racional de ejercerse una dominación en tanto que la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta (*Ibidem* II:752). Su origen y propagación tienen que ver con el progreso del racionalismo –centro de las preocupaciones weberianas– en todos los sectores.

En efecto, la evolución de las tareas administrativas, su ampliación tanto cuantitativa como cualitativa sobre todo ligada a la administración de sociedades de masas, es el suelo propicio para fomentar la burocratización a riesgo de caer en un diletantismo de la administración. Racionalidad técnico-formal que es el fundamento de su superioridad y cuyo instrumento es el saber profesional especializado (Weber 1969a I:178). Saber de la especialidad que condiciona su situación de poder y que le sirve, por medio del llamado “*secreto del cargo*” o saber de servicio, para acrecentar aún más su poderío

En función de todo lo manifestado Weber concluye que la burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. Y esto es así dado que como acción societaria metódicamente y racionalmente ordenada engendra un mecanismo que liga a sus miembros –los funcionarios– a su labor, con toda su existencia material e ideal y por lo tanto genera en ellos un interés común por su preservación. Mecanismo que, por otra parte, si dejara de funcionar sumiría en un caos a los dominados –la masa– cuyo destino material también involucra. Mecanismo, en fin, cuya marcha está dada por la presencia de autoridad superior (Weber 1984: 87)

Sin embargo, el mismo autor nos alerta y orienta en algunas cuestiones que queremos aquí puntualizar:

a) la primera, hace al reconocimiento de las connotaciones peyorativas que se adjudica a la palabra misma –burocracia– en tanto se observa que, ante el cambio, parece carecer de posibilidad de ajuste. Falta de flexibilidad en tanto el foco está puesto en el procedimiento más que en el control de los resultados. Y esto es especialmente importante en el tema que nos ocupa: la gestión de políticas públicas en nuevos contextos atravesados por el cambio, la complejidad e incertidumbre. Queda el planteo, entonces, sobre la burocracia como problema instrumental.

b) la segunda reflexión está contemplada en las preocupaciones weberianas originales, y refiere a la burocracia como problema político. Y es que, al tratar la burocracia como instrumento parecería otorgarle cierta “neutralidad” cuando afirma su persistencia frente a las variaciones en el régimen político y su disposición para trabajar para distintos “señores”, los decisores. Sin embargo, advierte la posibilidad de que “el cuadro sabotee al señor” y allí Weber reconoce el papel político clave del aparato administrativo (Weber 1969a, I:178; 1969b, II: 705; 1984:88). Entonces, nos muestra la diferencia entre la burocracia como instrumento de organización subordinado a la instancia política y la burocracia usurpadora, sistema político dirigido por funcionarios, que trasciende peligrosamente sus propios límites. La necesidad de la práctica política, capaz de establecer los fines a los cuales la administración debe servir subordinadamente, reconoce la inexorabilidad de la racionalización burocrática pero también lo peligroso de una despolitización de la sociedad que permita el dominio de la misma: “...en las condiciones modernas la formación especializada es el supuesto indispensable del conocimiento de los medios técnicos para la consecución de objetivos políticos. Pero el fijar los objetivos políticos no es asunto de especialización alguna, y la política no ha de decidirla el funcionario profesional exclusivamente como tal” (Weber 1984:108).

c) la última reflexión se dedica a la formación requerida por el conjunto de actores implicados en el proceso decisorio así como en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Ante los nuevos desafíos que se plantean, y a fin de desempeñarse más eficazmente en las instancias de articulación interinstitucional anteriormente descritas, se postula la necesidad de consolidar una nueva generación de funcionarios que “piensen” los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad, un proceso en el que también las instancias de formación profesional (universidades y otros ámbitos educativos) tienen un papel relevante a cumplir.

Así, creemos que particularmente la Universidad tiene una responsabilidad clave en la formación de profesionales con capacidades para interactuar de manera eficaz en escenarios transdisciplinarios. Para ello, será necesario avanzar en cada espacio –la conduc-

ción de las universidades, las facultades, las carreras, las asignaturas- más allá de lo que la adscripción y las competencias disciplinarias permitan, en un contexto marcado por una fuerte tradición de departamentos y sectores estructurados en torno a disciplinas: la elaboración de planes de estudio que hagan eje en la transdisciplinariedad constituye sin duda una de las principales tareas a realizar. Desde la gestión académica resultará también necesario fomentar espacios de encuentro permanente de conocimiento mutuo entre las diversas disciplinas, para así dar a conocer la transdisciplina y sus implicancias en los ámbitos de la investigación, docencia y extensión, y disminuir la desconfianza y desconocimiento que tienen los académicos e investigadores en torno a ésta (Urquiza *et al.* 2019).

## Referencias bibliográficas

**Acuña, C.** (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”. En C. Semeria (ed.) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 9-11.

**Aguilar, L.F.** (2019) “La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio”. *Revista del CLAD* 73:5-46.

**Alessandro, M. y J.M. Ortiz de Zárate** (2022) *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado. Un análisis mediante Inteligencia Artificial*. Disponible en: <https://fund.ar/publicacion/fragmentacion-y-superposiciones-en-las-estructuras-del-estado/>.

**Bertranou, J.** (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4:37-59.

**Blind, K.** (2004) *New products and services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. Final Report*. Karlsruhe: European Commission-Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research.

**Bocchicchio, A.M.** (2008) “Modelos de intervención: la política y la gestión”. Documento presentado al *Seminario Nodal Gestión de la Educación*. Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación UNTREF-UNLA. Texto Inédito.

**Bocchicchio, A.M.** (2005) “El fenómeno burocrático en la Sociología Weberiana”. Material bibliográfico para el curso *Sociología de las Organizaciones Agroalimentarias*, Licenciatura en Gestión de Agroalimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. Edición del CEABA.

**Cattaneo, C.** (2021) “Territorio, sustentabilidad y ambiente: representaciones complejas en demanda de mayor transdisciplina a través del aporte de la Universidad”. Trabajo presentado en la 2ª *Jornada de Integración del Saber Tecnologías, humanismos y saberes. Repensar creativamente la vida universitaria*. Instituto para la integración del saber (IPIS), Vicerrectorado de Integración, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires, 29 de septiembre.

**Cattaneo, C.** (2007) “Coordinación y articulación interinstitucional para el desarrollo de las áreas de montaña: la experiencia del Comité para el Desarrollo Sustentable de las Regiones Montañosas de la Argentina”. Presentación realizada en el *Seminario sobre Desarrollo Sustentable en Áreas Montañosas de los Países Andinos*. Mendoza, ONU-CONAE-ESA, 29 de noviembre.

**Crespo González, J.** (2017) “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 469–496.

**De Anchorena, B.** (2020) *Construyendo un Estado Presente, Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal*. Buenos Aires INAP, Serie Cuadernos del INAP, No. 47.

**Fernández, C.I.** (2021) “El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 16:177–193.

**Galati, E.** (2017) “El pensamiento complejo y transdisciplinario como marcos de investigación científica”. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7(1), pág 1–25.

**García Delgado, D.** (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: TESIS-Grupo Editorial NORMA.

**Hodge, B.J., Anthony, W., Gales, L.** (1998) *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*. Madrid: Prentice-Hall Iberia, 5ª ed.

**Jaime, F.M., Dofour, G., Alessandro, M., Amaya, P.** (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Lerda, J.C., Acquatella, J. y Gómez, J.** (2013) *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

**Loreto Salvador Benítez, J., González López, S.** (2016) “¿Pueden la transdisciplina y complejidad ser un conocimiento mayor emergente en la universidad?”. *Educere*, vol. 20, núm. 66, 259–270. Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/356/35649692007.pdf>.

**Martínez Nogueira, R.** (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En C. Semeria, ed. *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 13–46.

**Martínez Nogueira, R.** (1995) *Análisis de Políticas Públicas*. Documento preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina. [https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_Roberto\\_Mart%C3%ADnez\\_Nogueira](https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira)

**Meijers, E., y Stead, D.** (2004) “Policy integration; what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”. Documento presentado en *Berlin Conference 2004 on the Human Dimension of Global Environmental Change “Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration”*.

**Meny, I. y Thoenig, J-C.** (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel.

**Metcalf, L.** (1999) “La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación”. En C. Losada i Marrodán, ed., *De Burócratas a gerentes*. Washington D.C., BID. Págs 47-68.

**Mintzberg, H.** (1999) *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel.

**Morata, F.** (1991) “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”. *Documentación Administrativa*, 224-225:153-166.

**Moreno Plata, M.** (2011) “El agotamiento del paradigma burocrático ante el riesgo ambiental contemporáneo”. *Política y cultura*, 36:127-155. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422011000200006&lng=e&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000200006&lng=e&nrm=iso).

**Morin, E.** (1996) *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, GEDISA Editorial.

**Oszlak, O.** (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *PostData 11*: 1-10.

**Repetto, F.** (2010) “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 47-87.

**Repetto, F.** (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Fabián Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, INDES-Guatemala, págs. 39-99.

**Runhaar, H., Dieperink, C.; Driessen, P.** (2005) “Policy analysis for sustainable development. Complexities and methodological responses”. Documento elaborado para el *Workshop on Complexity and Policy Analysis*, Cork, Irlanda, 22 al 24 de junio de 2005. Disponible en [https://www.academia.edu/30658982/Policy\\_analysis\\_for\\_sustainable\\_development\\_complexities\\_and\\_methodological\\_responses](https://www.academia.edu/30658982/Policy_analysis_for_sustainable_development_complexities_and_methodological_responses), al 20/02/23.

**Tamayo Sáez, M.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En: Banon, R y Carrillo, E. (comps.): *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza, 281-312.

**Urquiza, A., Billi, M., Amigo, C., Faúndez, V., Neira, C.I., Henríquez, A., Sánchez, D.** (2019) *Transdisciplina en la Universidad de Chile: Conceptos, barreras y desafíos*. Documento de Trabajo, Plan de fopágscimiento de Universidades Estatales. Santiago de Chile, UCh. Disponible en: <https://www.uchile.cl/publicaciones/169990/transdisciplina-en-la-u-de-chile-conceptos-barreras-y-desafios> Fecha de consulta: 27 de Agosto de 2021.

**Weber, M.** (1969a) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. [1922] Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica.

**Weber, M.** (1969b) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. [1922] Tomo II. México, Fondo de Cultura Económica.

**Weber, M.** (1984) “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán” [1918]. En: *Max Weber. Escritos políticos I*. Edic a cargo de José Aricó. México: Folios Ediciones, 59-162.

**Zingerdi, C., Bisang, K. y Zimmerman, W.** (2004) “Towards Policy Integration: Experiences with intersectoral coordination in international and national forest policy”. Documento presentado en *Berlin Conference 2004 on the Human Dimension of Global Environmental Change “Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration”*. Disponible en : [www.researchgate.net/publication/229003639\\_Towards\\_Policy\\_Integration\\_Experiences\\_with\\_intersectoral\\_coordination\\_in\\_international\\_and\\_national\\_forest\\_policy](http://www.researchgate.net/publication/229003639_Towards_Policy_Integration_Experiences_with_intersectoral_coordination_in_international_and_national_forest_policy)

### **Cómo citar este artículo:**

**Cattáneo, Carlos Alberto y Ana María Bocchicchio** (2024) “Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 236-254

# Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad

*Federalism and public policies coordination in Argentina. A case study on the Federal Council on Disabilities*

**Sergio Hernán Blogna Tistuzza**

Doctor en Ciencias Sociales y Humanas  
por la Universidad Nacional de Quilmes  
Investigador en Facultad de Ciencias  
Sociales, Universidad de Buenos Aires  
sergio\_blogna@hotmail.com

**Resumen**

Argentina se organiza en base a un federalismo plural centralizado. A fines del siglo XX, las reformas implementadas produjeron una metamorfosis del Estado, caracterizada por una descentralización administrativa pero no financiera, en donde las provincias debieron asumir nuevas responsabilidades sin recibir mayores recursos. En este esquema, los consejos federales adquieren relevancia como instrumentos de coordinación intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno. En este caso, durante el año 2022, se detectó que lejos de un perfil resolutivo, el Consejo Federal de Discapacidad concentró su función en el relevamiento de la normativa en cada jurisdicción y en el intercambio de solicitudes y reclamos, generalmente desde el ámbito subnacional hacia el nacional.

**Palabras clave:** federalismo - consejo federal - discapacidad - coordinación de política públicas - derechos humanos

**Fecha de recepción:**

16.8.23

**Fecha de aceptación:**

21.11.23

### **Abstract**

*Argentina's institutional organization relies on a centralized plural federalism. Several reforms implemented at the end of the 20th century conducted to a State's metamorphosis through a sharp reduction in public spending at the national (federal) level together with an increase in provincial spending due to the assumption of additional governmental functions and the provision of public services without receiving more resources. In this scheme, the federal councils acquire relevance as instruments of inter-governmental coordination. Yet, all over the year 2022, far from assuming a coordinating role of the different jurisdictional levels, the Federal Council on Disability concentrated its function on surveying the regulations in each jurisdiction and on the exchange of requests and claims, generally from the subnational level to the national one.*

**Key words:** *federalism - federal council - disability - public policy coordination - human rights*

## **Introducción**

De los diversos colectivos que históricamente han sido excluidos de la sociedad e invisibilizados, el de personas con discapacidad es el más numeroso. En Argentina representa el 12,9% de la población. Este colectivo constituye un universo heterogéneo con personas de distintas clases sociales, niveles educativos y tipos de limitaciones, que se identifica como cuerpo homogéneo bajo la categoría “discapacidad”. Su principal reclamo al Estado es que abandone su “supuesta” neutralidad, que se les reconozca la “subordinación que sufren frente a otros grupos” y exigen que se les asegure un piso común de ciudadanía. Ahora bien, ¿Qué medidas y acciones se requieren para alcanzar ese piso común? La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es el tratado internacional de derechos humanos que, desde 2006, establece esos principios, pautas y medidas.

El Estado argentino ratificó la CDPD en 2008, mediante ley n° 26.378. Pero para cumplirla tiene un desafío especial. La organización federal configuró un Estado con tres niveles de gobierno, en el que cada uno de ellos puede expresar intereses incongruentes

(Escolar, 2009; Escolar, González, Caminotti, Quillici, & Del Cogliano, 2011).<sup>1</sup> En consecuencia, se torna esencial la coordinación intergubernamental eficiente de las políticas (Serafinoff 2022). En ese sentido, los Consejos Federales se han constituido como el ámbito ideal para llevar adelante esa tarea y generar rutinas estables de negociación, cooperación y concertación entre nación, provincias y municipios. En el Consejo Federal de Discapacidad (CFD) no sólo participan dos niveles de gobierno (la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), sino también organizaciones de la sociedad civil de o para personas con discapacidad, de las regiones del país. Este órgano, creado en 1996, tiene a su cargo el diálogo y la planificación de las líneas de acción políticas sobre la discapacidad como eje transversal, de los diferentes niveles de gobierno.

En este trabajo nos proponemos analizar el funcionamiento del Consejo Federal de Discapacidad durante el año 2022, para evaluar cómo cumple con su rol de coordinación entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno. Para ello, recurriremos al análisis de normativas, bibliografía especializada y de las actas de reunión de la asamblea de este organismo y sus informes anexos.

Este artículo está organizado en cuatro secciones. La primera precisa los tratados internacionales de derechos humanos vigentes en Argentina, que establecen los pisos mínimos de ciudadanía para las personas con discapacidad. La segunda da cuenta de las diferentes tendencias centralizadoras y descentralizadoras que han atravesado la organización del Estado argentino desde su formación al presente. A continuación se describe la distribución de competencias entre las provincias argentinas y la Nación, con el fin de comprender la importancia del rol de coordinación de los consejos federales. Finalmente se presenta la información sistematizada de las reuniones del organismo durante 2022 y se evalúa su perfil de trabajo.

### **1. Derechos humanos**

Los derechos humanos son el conjunto de facultades o poderes que le corresponden a cada uno de los miembros de la especie humana debido a su propia humanidad. Destacan por ser universales, inalienables, intransferibles, indivisibles e interdependientes; es decir, alcanzan a todas las personas sin discriminación alguna.

Estos derechos no se encuentran codificados en un sólo cuerpo. Por el contrario, están reconocidos en distintas normas, como declaraciones, tratados y pactos internacionales. Se pueden reconocer al menos cuatro períodos en el proceso de construcción histórica de los derechos humanos: positivización, generalización e internacionalización y especificación. La última de estas etapas, la de especificación, se produjo a fines del siglo XX. Se destaca por comprender que, a pesar de existir tratados de derechos humanos para todas las personas, aún existen grupos que sufren discriminaciones y no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. En consecuencia, se

resolvió avanzar en tratados específicos para abordar la situación de estos colectivos. Por ejemplo, para el colectivo con discapacidad se registran la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo (2006).

En Argentina, la CDPD y su protocolo facultativo fueron ratificados a través de la ley n° 26.378, en 2008. Posteriormente, la convención fue elevada a jerarquía constitucional mediante ley n° 27.044. Esto significa que se encuentra –jerárquicamente– por encima de las leyes argentinas, y cualquier norma que le sea contraria resulta incompatible debe ser modificada o derogada (Blogna Tistuzza 2020). Sin embargo, continúa vigente el “sistema de protección integral de los discapacitados”, establecido durante la última dictadura cívico-militar bajo el decreto-ley n° 22.431/1981. Desde su dictado, esta norma tuvo algunos pequeños cambios pero ninguno actualizó el paradigma médico en el que se han diseñado las políticas públicas.

Aún está pendiente la adaptación de la CDPD a la normativa nacional argentina (centralmente las leyes n° 22.431 y 24.901) y también a las de los estados subnacionales. En consecuencia, la complejidad de la organización federal constituye un desafío central para la aplicación de la convención y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Esta complejidad se caracteriza, además, por una paradoja. Desde 1853, Argentina organizó su Estado sobre un federalismo plural centralizado, en el cual la Nación concentró las relaciones exteriores. En consecuencia, sólo el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y el Congreso Nacional los ratifica; ello es suficiente para que los tres órdenes de gobierno queden obligados a cumplir sus cláusulas, y no importa si ellos tienen o no jerarquía constitucional. Ello sumado a la postura monista que rige en Argentina desde 1992, la cual entiende que derecho internacional y el derecho interno forman un solo orden jurídico y, por ello, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática (Corte Suprema de la Nación 1992). Esta posición fue ratificada en la reforma constitucional de 1994 (artículo 75°, inc.22): las normas internacionales vigentes con relación al Estado argentino no requieren ser incorporadas al derecho interno a través de la sanción de una ley que las recepte, en tanto son fuente autónoma de derecho interno.

En definitiva, los Estados subnacionales no tienen injerencia en el proceso de aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos que rigen en el país, pero sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir esos tratados y ponerlos en práctica a través de políticas públicas y la asignación de recursos en función de sus competencias. Y allí, las relaciones de coordinación juegan un papel central. Por ejemplo, la CDPD

obliga a los Estados a “emplear a personas con discapacidad en el sector público” (art. 27, 1.g). Por su parte, Argentina tiene establecido un sistema de cuotas para personas con discapacidad del 4% en el ámbito público en la ley n° 22.431, pero esta legislación rige sólo para la jurisdicción nacional. Cada uno de los Estados subnacionales tienen la competencia legal de adherir a esa normativa nacional, dictar una suya propia o no dictar ninguna. En consecuencia, para cumplir con lo dispuesto en la Convención internacional -que obliga a todos los niveles del Estado- se requiere de la adaptación normativa y la implementación de políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los 1.208 municipios, distribuidos en 23 provincias (Ministerio del Interior, 2023). Esto produce una diversidad de políticas públicas -en ese ejemplo sobre la inclusión laboral del colectivo con discapacidad en el ámbito público- y, en consecuencia, abre la puerta a un acceso desigual a ese derecho por parte de las personas.

Por último, es importante considerar que, por las propias tensiones del federalismo centralizado, existen resistencias de los Estados subnacionales; suelen invocar su autonomía para no cumplir con derechos sociales consagrados *supra* provincial. En el mismo sentido, Dulitzky (2013) destaca que, lamentablemente, los gobiernos provinciales y de la CABA, como los municipales, utilizan recurrentemente el federalismo como excusa para no actualizar sus normas o instrumentar las políticas públicas que exigen los tratados de derechos humanos.<sup>2</sup>

En contraposición a estas conductas, los órganos internacionales han incorporado ciertos resguardos en los tratados de derechos humanos. Por ejemplo, incorporando cláusulas explícitas que impidan utilizar la organización federal de un Estado para evadir el cumplimiento de los derechos humanos por parte de las unidades subnacionales. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por Ley argentina N° 19.865, confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno. En el fallo en el caso “Garrido y Baigorria”, la Corte Interamericana indicó que, “según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). En el mismo sentido, la Comisión Interamericana sostuvo que eximir al Estado de la responsabilidad de cumplir con un tratado internacional en función de su estructura federal “conduciría al absurdo de convertir a la protección de los derechos humanos en una decisión meramente discrecional, sujeta al arbitrio de los Estados parte”.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia reconoce la responsabilidad del Estado por las infracciones de las obligaciones internacionalmente contraídas, con absoluta independencia de cuál sea su organización interna . Lo mismo se afianza cuando la Corte Interamericana emite la opinión consultiva OC-16/99. Respecto de la materia específica sobre discapacidad, la CPDP establece una cláusula federal para su aplicación,

al establecer que sus disposiciones se deben aplicar “a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones” (artículo 4º, inciso 5º de la Convención). Por ello, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –órgano creado por la CDPD– realiza evaluaciones y observaciones sobre cómo cada país cumple con la convención y, cuando lo hace, también contempla la situación de los Estados provinciales y locales.

## **Federalismo dinámico**

La configuración actual del esquema federal argentino nunca ha sido estática. Por el contrario, ha ido mutando a lo largo de la historia, en función de las tendencias hacia la centralización y la descentralización del Estado. Estas tendencias han existido simultánea y universalmente, variando, en los diferentes periodos, la preeminencia de una sobre la otra. En un primer momento, posterior a Caseros, las diferentes regiones que integraban el territorio colonial organizaron una confederación, caracterizada por una hegemonía descentralizada, en la que la provincia Buenos Aires, que no ratificó el Acuerdo de San Nicolás, condicionaba al gobierno nacional a partir de su separación de la confederación.

En un segundo momento, desde la sexta década del siglo XIX y hasta mediados de 1970, prevalecieron fuerzas centralizadoras, en tanto se consideraba que el principal obstáculo de la modernización consistía en las fuerzas tradicionalistas provinciales.

Con la Constitución alberdiana de 1853 se instituye un federalismo plural centralizado, consolidado en 1860 con la incorporación definitiva de Buenos Aires y la constitución de un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias. Ese federalismo retuvo un importante poder discrecional en sus acciones hacia cada una de las provincias; las 14 provincias preexistentes al gobierno federal delegaron en este el mando de un único ejército y de las relaciones exteriores. Sólo el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las **organizaciones internacionales** y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional). Las provincias no tienen injerencia en este proceso; la Constitución nacional les prohíbe ejercer “el poder delegado a la Nación” y “celebrar tratados parciales de carácter político” (art. 126). Esto ha producido diversas tensiones en el sistema federal. Algunos Estados subnacionales buscan eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en “defensa” de su autonomía, mientras que otros pretenden respetarlos pero no cuentan con los recursos necesarios para ello. Esta situación se agrava luego de la nueva ola de descentralización.

Con la Constitución alberdiana de 1853 se instituye un federalismo plural centralizado, que luego se consolidó en 1860 con la incorporación definitiva de Buenos Aires y la

constitución de un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias (Gibson & Falleti, 2007). El conjunto de las 14 provincias preexistentes delegó en el gobierno federal el mando de un único ejército y las relaciones exteriores (De Angelis, 1999). Este esquema, ampliado con reforma de 1994, continúa vigente: el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las naciones extranjeras y los organismos internacionales (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional actual) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional actual). Las provincias no tienen injerencia en este proceso; la Constitución nacional les prohíbe ejercer “el poder delegado a la Nación” y “celebrar tratados parciales de carácter político” (art. 126 de la Constitución nacional actual). Esto ha producido diversas tensiones en el sistema federal. Algunos Estados subnacionales buscan eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en “defensa” de su autonomía, mientras que otros pretenden respetarlos pero no cuentan con los recursos necesarios para ello (Azrak, 2021). Esta situación se agrava luego de la nueva ola de descentralización.

Como parte del largo ciclo neoliberal 1976-2001 (Schorr 2021), el Congreso argentino concretó la transferencia de servicios y responsabilidades del nivel nacional a las provincias y la CABA (Burki & Dillinger 1999; Pollitt 2007; Banco Mundial 2018), con una recentralización de sus funciones financieras (Eaton & Dickovick 2004; Montero & Samuels 2004; Wiesner 2008). Es decir, se produjo una descentralización asimétrica (Teijeiro 2009), en tanto se traspasaron tareas y servicios sin una descentralización financiera que otorgase fondos o nuevas facultades tributarias (Teijeiro 2009). Este proceso profundizó las asimetrías regionales existentes (Birdsall y otros 2011; Blofield 2011; Cornia 2012), potenció las desigualdades en el derecho de acceso a los derechos (O'Donnell 1993; Dulitzky 2007; González & Lodola 2020) e intensificó la segregación social (Rodríguez 2018).

El proceso de descentralización se materializó a través de un conjunto de normas jurídicas, entre las que debemos destacar las leyes 23.696, 24.049 y 24.061.<sup>3</sup> Finalmente, el proceso se completó con la reforma constitucional de 1994, que produjo un “importante incremento en el poder y las funciones que cumplían las provincias” (Cao 2020:6). otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires y se reconoció su autonomía municipal (artículo 123). Esto último consagró un tercer nivel de gobierno, agregando los municipios a la relación federal que existía hasta entonces entre la Nación y las provincias (Serafinoff 2022).

En la práctica, la descentralización produjo una centrifugación de poder. Al transferirse recursos, responsabilidades y autoridad a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, el Estado nacional logró avanzar con una fuerte reducción del gasto público (Serafinoff 2022). Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos la res-

pensabilidad de sostener los sistemas de gestión provincial en esferas relevantes como la salud, la educación y la seguridad (Falletti 2010; Nieto 2022). Este proceso produjo una metamorfosis: el Estado nacional se reduce al “mínimo”, los estados subnacionales crecen y, en consecuencia, se profundizan las desigualdades (Oszlak 2003).

## **Relaciones de coordinación intergubernamental**

Con la Constitución de 1853-1860 Argentina configuró su Estado sobre un federalismo plural centralizado que materializó una distribución de competencias, en el que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados (por ser preexistentes al Estado nación), y el gobierno nacional tiene poderes limitados (sólo ejerce las competencias que le fueron delegadas en forma expresa por las provincias) (Bidart Campos 1995). Esta distribución no ha sufrido alteraciones desde 1860.

Se identifican cinco tipos de competencias o “poderes” (término que utiliza la Constitución nacional). En primer lugar, los poderes conservados por las provincias en los términos del art. 121, los cuales se precisan en los arts. 5, 75 (incisos 2, 12 y 30), 121, 122, 123, 124 y 125. En segundo lugar, los poderes delegados al gobierno nacional indicados en los arts. 6, 27, 75 (incisos 12, 22, 24, 25, 26, 27, 28 y 29), 99, 100 y 116. En tercer lugar, las competencias concurrentes son aquellas materias sobre las que tanto el Estado como las provincias pueden ejercer competencias sin necesidad de acuerdo entre ellas. Se trata de la acción simultánea de los gobiernos nacional y provincial (y en ocasiones de los gobiernos municipales) en la gestión del “bien común” del orden económico y el progreso y el bienestar general. Son las competencias precisadas en los arts. 5, 41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125. En cuarto lugar, los poderes compartidos refieren son aquellos que requieren de la expresión de voluntad conjunta de ambas jurisdicciones; y si una de las dos partes no presta su consentimiento, el poder no se puede ejercer. Puntualmente, se mencionan en los arts. 3, 13 y 75 (incisos 2 y 19). En quinto y último lugar, se identifican los poderes prohibidos, que son aquellos vedados para alguna de las jurisdicciones. El orden nacional tiene prohibido ejercer las competencias marcadas en arts. 12, 13, 20, 28, 32 y 109 y las provincias las mencionadas en arts. 126 y 127.

En virtud de que la mayoría de las competencias existentes en el esquema federal son las concurrentes (como salud, educación, desarrollo social o seguridad) (Marchiaro, 2011), los diferentes actores del sistema pueden tomar dos caminos: avanzar en relaciones de coordinación o aislarse. El aislamiento implica que ante una facultad concurrente uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia o bien que la ejerzan ambos a la vez, en cuyo caso, por la relación de subordinación, tiene primacía el orden federal sobre el provincial (Marchiaro 2011). Por su parte, la coordinación representa un gran desafío, en tanto requiere organizar las dinámicas producidas por las relaciones intergubernamentales (Serafinoff 2022).

Las relaciones intergubernamentales (RIG) se definen como un conjunto de actividades o interacciones entre las diversas jurisdicciones de cada nivel de gobierno (Méndez, 1997; Wright, 1997); refieren a los mecanismos políticos y administrativos que regulan y organizan esa interacción interinstitucional y multinivel (Escolar, González, Caminotti, Quillici, & Del Cogliano, 2011). Si bien toda relación intergubernamental implica articulación, la forma en que se configuran las RIG produce variadas modalidades de coordinación vertical intergubernamental y, en consecuencia, impacto en la implementación de las políticas públicas. En opinión de Jordana (2002) la consolidación de las reglas, incentivos y mecanismos de control de esa interacción puede tener efecto en el fortalecimiento de las políticas públicas.

De acuerdo con Serafinoff (2022) en la producción de este efecto son de particular relevancia el papel que, en el nivel nacional, desempeña el organismo rector (la Agencia Nacional de Discapacidad en este caso) y los espacios de coordinación intergubernamental. En Argentina el principal ámbito para la construcción de consenso para la coordinación de políticas públicas recibe el nombre de “Consejo Federal”, cuya tarea central es la coordinación operativa de las políticas públicas que desarrollen el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o a nivel municipal (Rey 2013; Rodríguez Enríquez, Marzonetto, & Alonso 2019). Existen diversos consejos federales, en virtud de las diferentes temáticas de trabajo, y sus alcances varían si fueron creados mediante leyes, decretos, resoluciones ministeriales o acuerdos federales. Los trabajos publicados muestran que, a mayor el nivel de institucionalización y formalización inicial, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los consejos (Serafinoff 2007; Rey 2013). En el mismo sentido, Cao destaca la relevancia de institucionalizar su composición, autoridades, presupuesto y capacidad ejecutiva (Cao 2003). Y, para que realmente funcione, se debe asegurar un ámbito con representación de las máximas autoridades nacionales y provinciales en el área en cuestión (González & Lodola 2020).

Ante la inexistencia de una normativa común que regule el conjunto de consejos federales, cada uno adopta la forma que le otorga el sector de política al que pertenece.

Los primeros consejos federales de Argentina fueron creados a fines de la década de 1950; con posterioridad a esa fecha se registran sucesivas olas de creación de consejos federales, como se indica en el Cuadro 1.

**Cuadro 1.** Olas de creación de consejos federales en Argentina, 1958–2023.

| Olas    | Período   | Consejos federales  |
|---------|-----------|---|
| Primera | 1958-1989 | Consejo Federal del Catastro (1958), Consejo Vial Federal (1958), Consejo Federal de Energía Eléctrica (1960), Consejo Federal de Vivienda (1962), Consejo Federal de Bienestar Social (1972-1979), Consejo Federal de Cultura y Educación (1979), Consejo Federal de Salud (1981), Consejo Federal de Turismo (1982), Consejo Federal de Comercio Exterior (1988-1999), Comisión Federal de Impuestos (1988)   |
| Segunda | 1989-1999 | Consejo Federal de Medio Ambiente (1990), Consejo Federal de Previsión Social (1990), Consejo Federal Agropecuario (1990), Consejo Federal de la Función Pública (1992-2016), Consejo Federal del Consumo (1992), Consejo Federal de Seguridad Interior (1992), Consejo Federal de Población (1992), Consejo Federal de Minería (1993), Consejo Federal de Saneamiento (1995), Consejo Federal de Desarrollo Social (1996-2002), Consejo Federal de Discapacidad (1996), Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico (1997), Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (1997), Consejo Federal de Industria (1997), Consejo Federal de Adultos Mayores (1997), Consejo Federal del Trabajo (1999), Consejo Federal Pesquero (1999)   |
| Tercera | 2003-2012 | Consejo Hídrico Federal (2003), Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2004), Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Deportivos (2005), Consejo Federal Productivo (2005), Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2005), Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias (2008), Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2008), Consejo Federal de Justicia (2008), Consejo Federal de Hidrocarburos (2012)  |
| Cuarta  | 2016-2023 | Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (2016), Consejo Federal de Precursores Químicos (2016), Consejo Federal para la Transparencia (2016), Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (2016), Consejo Federal de la Energía (2017), Consejo Federal del Consumo (2017), Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020), Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (2020), Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios (2021), Consejo Federal de Comercio Interior (2021-2023), Consejo Federal de Archivos Estatales (2022), Consejo Federal de Apoyo a Emprendedores (2022), Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal (2022), Consejo Federal de Comercio (2023) |

**Fuente:** elaboración propia en base a normativa nacional y Serafinoff (2012).

La primera se produce entre 1958 y 1989, con la creación de 10 consejos, la mayoría referidos al sector de infraestructura. En algunos casos hay varios funcionarios nacionales, representando diversos ministerios o dependencias, con el fin de buscar una coordinación horizontal además de vertical, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia o el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios. También existen casos con representantes municipales, que participan como adherentes y por integración voluntaria, como el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Por último, hay experiencias en las que se incluyen representación de las organizaciones de la sociedad civil, como miembros permanentes, como ocurre en el Consejo Federal de los Mayores.

La segunda se extiende entre 1989 y 1999 durante el gobierno de Carlos Menem, en el marco de una fuerte tendencia descentralizadora. En este período se crearon 17 consejos federales como respuesta institucional a la necesidad de llevar adelante, de manera más eficaz, las políticas públicas referidas a poderes concurrentes. La tercera ola se produce entre 2003 y 2012, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina

Fernández de Kirchner, con la creación de 9 consejos federales. Una cuarta ola se produjo entre 2016 y 2023, con la conformación de 13 nuevos de consejos federales: cinco durante la gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019) y los 8 restantes durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023).

En general los consejos federales tienen una estructura básica, en la que existe un órgano o cuerpo máximo (denominado asamblea en la mayoría de los casos) en donde participan un referente nacional y los representantes de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En algunos casos hay varios funcionarios nacionales, representando diversos ministerios o dependencias, con el fin de buscar una coordinación horizontal además de vertical, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia o el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios. También existen casos con representantes municipales, que participan como adherentes y por integración voluntaria (Cao, Rey, & Serafinoff 2016), como el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Por último, hay experiencias en las que se incluyen representación de las organizaciones de la sociedad civil, como miembros permanentes, como ocurre en el Consejo Federal de los Mayores.

El Consejo Federal de la Función Pública, creado en 1992, fue transformado en el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública en septiembre 2016 mediante un acuerdo federal; este cambio de denominación no lo contabilizamos como la creación de un nuevo consejo. En el mismo año tres consejos federales fueron creados por el Congreso de la Nación: el Consejo Federal de Precursores Químicos mediante ley n° 27.283, el Consejo Federal para la Transparencia a través de ley n° 27.275 y el Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil por ley n° 27.287. En 2017 el Poder Ejecutivo, mediante decreto n° 854, ratificó un acuerdo federal por el cual se creó el Consejo Federal de la Energía. En el mismo año la resolución n° 464-E/2017 de la Secretaría de Comercio institucionalizó el Consejo Federal del Consumo e invitó a adherir a los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El gobierno asumido a fines de 2019 creó el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; pocos meses después, esta cartera constituyó el Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad por resolución 4/2020. En junio de 2020, por acuerdo federal, el Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública fue nuevamente transformado en el Consejo Federal de la Función Pública, su denominación original. Posteriormente, el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional fue creado a través del decreto n° 741/2020. En 2021, mediante decreto n° 123 se pone en marcha el Consejo Federal para la prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios y, a través de resolución n° 145 de la Secretaría de Comercio Interior se instituyó el Consejo Federal de

Comercio Interior. El Consejo Federal de Archivos Estatales fue creado a través de un acuerdo federal, concretado el 23 de junio de 2022. Ese mismo año también se constituyeron el Consejo Federal de Apoyo a Emprendedores (ley n° 27.349) y el Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal (ley n° 27.669). Finalmente, en 2023, el Consejo Federal de Comercio fue instituido por resolución n° 1/2023 de la Secretaría de Comercio, reemplazando al Consejo Federal de Comercio Interior.

## **Consejo Federal de Discapacidad**

El Consejo Federal de Discapacidad (CFD) tiene características que lo distinguen del conjunto de órganos de coordinación federal. En primer término, debemos tener presente que el CFD fue creado durante la segunda ola en 1996, mediante ley n° 24.657, con un fuerte matiz descentralizador. Sus principales objetivos son “preservar el rol preponderante de las provincias [...] en la instrumentación de las políticas nacionales en prevención-rehabilitación integral y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, y en la planificación, coordinación y ejecución de los aspectos que involucren la acción conjunta de los distintos ámbitos”, “propiciar la descentralización y la capacidad resolutoria del sector en el orden local y regional, a los fines de una apropiada utilización del potencial humano y de los recursos fácticos y pecuniarios con que se cuente” y “fomentar la interrelación permanente de los entes gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el tema” (ley n° 24.657, art. 2°, incisos a, b y c). A diferencia de la preeminencia de la Nación por sobre las jurisdicciones subnacionales que varios autores han encontrado en los consejos federales (Pronko & Vior 1999; Nosiglia, Finkelberg, & Rebello 2000; Bereau 2003; Potenza Dal Masetto 2005), en este caso pareciera haber una preeminencia de los Estados subnacionales por sobre el nacional, en virtud de que la norma de creación les otorga ese protagonismo.

Al CFD también se le asignó la tarea de “promover la legislación nacional, provincial y municipal en la materia; mantener constantemente actualizada la normativa vigente, proponiendo las modificaciones pertinentes y procurar su incorporación a la legislación general aplicable a todos los habitantes del país” (art. 2°, inciso f). Esta función, a nuestro entender, es la labor de coordinación que permitirá la armonización de la normativa y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en todo el territorio del Estado federal.

En segundo término, el CFD tiene una composición que destaca con el resto de los consejos federales, en tanto comprende una diversidad de actores. No sólo está integrado por los máximos representantes de organismos gubernamentales de discapacidad del gobierno nacional (actualmente la Agencia Nacional de Discapacidad), de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino también de organizaciones de la sociedad civil de o para personas con discapacidad de las cinco regiones

del país: Patagónica, Noreste, Cuyo, Noroeste y Centro (ley n° 24.657, art. 6°). Todas ellas son miembros permanentes de la asamblea del CFD. Quien preside el órgano (la persona titular de la Agencia Nacional de Discapacidad) elige un grupo para formar un Comité Ejecutivo. Este comité tiene a cargo la organización de las reuniones de la asamblea, la preparación de los temarios y “las tareas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones del consejo en todo el país” (ley n° 24.657, art. 10).

La integración del CFD también reconocen como miembros consultores a aquellas autoridades que presiden: a) las comisiones de Discapacidad, de Acción Social y Salud Pública, de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación; b) las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social y de Educación de la Cámara del Honorable Senado de la Nación; c) la Superintendencia de Servicios de Salud (que tiene a su cargo el control de las prestaciones de salud); d) el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); e) un representante del Consejo de Obras y Servicios Sociales Provinciales de la República Argentina; f) a quienes ejercen el más alto nivel en rehabilitación, educación y empleo en la Nación, provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, g) a un representante por las asociaciones gremiales y empresariales, de los colegios profesionales, de las universidades y de otros ámbitos de trascendencia (art. 8°). Por último, se considera la participación en la asamblea del consejo federal, como miembros invitados, a “los representantes de todos aquellos organismos públicos y privados, nacionales e internacionales y las personalidades relevantes cuya participación sea apreciada de interés por el consejo para el cumplimiento de sus objetivos” (art. 9°).

En tercer término, es importante mencionar que la inclusión real de las personas con discapacidad no sólo requiere de legislación, sino, además, de políticas públicas en todas las áreas de gobierno y en todo el Estado. Por ello, es necesario que se trabaje transversalmente la problemática del colectivo con discapacidad en todos los consejos federales. Por ejemplo, que el Consejo Federal de Trabajo instrumente herramientas para erradicar la discriminación específica de esta población. Si en cada consejo federal se considerara la especificidad del colectivo con discapacidad, no sería necesario un Consejo Federal de Discapacidad. Sin embargo, el camino de la transversalización aún es muy lejano. Por ejemplo, para garantizar el derecho a una educación inclusiva (art. 24 de la CDPD), es necesaria la intervención de todo el Sistema Educativo Nacional. En tanto este sistema es responsabilidad concurrente del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley n° 20.206, art. 12), toda acción debe ser coordinada federalmente por las autoridades en materia educativa. Ello implica que el área responsable de abordar la discapacidad no tiene competencias legales en la materia y su rol queda relegado a promover una coordinación horizontal, en cada nivel de gobierno, con quienes sí las tienen. Lo mismo ocurre con el resto de las competencias concurrentes del sistema federal, como la salud, el empleo, el transporte, la seguridad social, etc. En consecuencia, la asamblea del CFD resolvió organizar su trabajo en

comisiones temáticas, en las que debe participar un miembro permanente: cada una de ellas se aboca a un área o tema específico, realiza su análisis, elabora conclusiones y las comparte con el resto de los miembros del órgano (ley n° 24.657, art. 16). Según el reglamento del consejo, estas conclusiones no tienen carácter vinculante para la asamblea. También se llevan a cabo reuniones regionales, en las que pueden participar todos los miembros permanentes de cada región, y luego presentan su informe ante la asamblea (ley n° 24.657, art. 11, inciso c).

Por último, resta hay que mencionar que el consejo expresa “las conclusiones a que arribe, en los temas de su competencia”, a través de dictámenes, recomendaciones y resoluciones. Todos ellos requieren, posteriormente, de la adhesión de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante “los correspondientes actos administrativos” (ley n° 24.657, art. 17).

Con el fin de indagar en el funcionamiento de esta institución y el cumplimiento de sus objetivos, hemos relevado y analizado las actas de reunión de la Asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, correspondientes a 2022<sup>4</sup>. Es necesario destacar que, durante este año, el país recién estaba recuperándose del impacto de la pandemia del COVID-19. Luego de fuertes medidas de restricción a la circulación durante 2020 y 2021, las dinámicas de trabajo del CFD se transformaron. Se comenzó a trabajar en formato remoto a través de reuniones virtuales mediante una plataforma para videoconferencias. Posteriormente, a medida que se fue permitiendo una mayor circulación de personas, las asambleas del Consejo Federal de Discapacidad adoptaron una metodología híbrida de reunión, combinando encuentros presenciales (de dos días de duración) con encuentros mediados por tecnologías de la información (de un solo día).

La organización de los encuentros es similar. En un primer momento, se presenta un informe de gestión de las autoridades de la Agencia Nacional de Discapacidad, del Comité Ejecutivo y luego se realiza la lectura de los informes de las comisiones de trabajo temáticas. En un segundo momento, se debate sobre temas prioritarios a trabajar en comisiones y regiones para la siguiente reunión y, posteriormente, se aborda un problema o temática elegida para ese encuentro, en donde intervienen autoridades nacionales de diferentes áreas de gestión y se hace lectura de los informes regionales. Para ello, se elabora un cuestionario o guía de preguntas para que las jurisdicciones respondan en sus respectivos documentos. En encuentros previos a las reuniones de la asamblea, se reúnen los documentos de cada jurisdicción y se arma un informe regional, en el que también dejan asentada su opinión las organizaciones no gubernamentales. Una vez que se expone un informe regional se pasa al siguiente, hasta completar los cinco correspondientes.

Durante el año 2022, se llevaron a cabo cuatro reuniones de la Asamblea del Consejo Federal de Discapacidad (n° 90, 91, 92 y 93). A continuación, presentamos un cuadro con la síntesis de cada uno de esos encuentros (vid cuadros 2 a 4 en el Apéndice).

Las cuatro reuniones de la asamblea del CFD analizadas revelan que este Consejo se encuentra lejos de un perfil resolutivo sobre las políticas públicas a nivel federal –como tiene, por ejemplo, el Consejo Federal de Educación, cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Chiara & Serafinoff, 2022)–. Por el contrario, el CFD se perfila como un espacio de socialización de información, diseñado para la experiencia de aprendizaje y la coordinación interprovincial y como un mecanismo de interrelación permanente de los entes gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el tema. También ha demostrado ser útil para consensuar posiciones únicas frente a debates legislativos.

Es llamativo que, cuando se aborda un tema específico como la inclusión laboral en la reunión n° 90, y una provincia reconoce que tiene regulado el sistema de cuota laboral para personas con discapacidad, pero que desconoce cómo funciona y su nivel de cumplimiento, no haya un debate profundo sobre esa situación, sus causas y cómo darle respuesta. Si bien sabemos que a nivel nacional, la cuota laboral del 4% apenas llegaba a 0,9% a fines de 2015 y luego retrocedió al 0,85% en diciembre de 2019 (Bologna Tistuzza 2021), existe un registro de empleo público para poder llevar a cabo su seguimiento. Por el contrario, con excepción de Santa Fe, Mendoza y Jujuy, ninguna jurisdicción provincial cuenta con la información de la cantidad de personas trabajadoras con discapacidad que trabajan en el ámbito público provincial. Esta situación se repite en la reunión n° 92, cuando todas las provincias confirman que ninguna tiene regulada la figura del asistente personal para personas con discapacidad, con salvedad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Consejo Federal de Discapacidad 2022).

En ninguno de los informes regionales se registran medidas o acciones en marcha por parte de los gobiernos subnacionales para dar respuesta a los problemas que abordan, a pesar de tener las competencias constitucionales para hacerlo. Por el contrario, se destacan pedidos, reclamos y solicitudes para que la Agencia Nacional de Discapacidad gestione ante otras áreas del gobierno nacional recursos, programas y actualizaciones normativas. Lo mismo hacen las comisiones temáticas, como en la reunión n° 90, en donde solicitan la intermediación de ANDIS para trabajar con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social la situación de las personas con discapacidad en las cooperativas de trabajo. Funcionarios de la agencia realizan esas gestiones y dan cuenta de ello ante la asamblea del CFD en la siguiente reunión.

Las reuniones del pleno también permitieron la unificación de criterios en temas concretos, como con la importancia de que no se amplíen los plazos de vigencia del certificado de discapacidad que estaba debatiendo el Congreso nacional, en la reunión n° 91. Sobre ese punto, por pedido de las organizaciones no gubernamentales, se acordó emitir un documento conjunto sobre certificación y renovación del certificado único de discapacidad. Al respecto, funcionario de ANDIS mencionó los puntos en común que sur-

gieron de los distintos informes regionales presentados, y los menciona: “Simplificación en la tramitación de obtención del CUD, continuidad y simplificación de la renovación del CUD, ampliación del número de juntas evaluadoras, escasez de profesionales, continuidad de la modalidad virtual para la certificación, falta de accesibilidad en el formulario para certificación, mayor divulgación y promoción para el acceso al CUD, estrategias o campañas situadas en territorio, entre otros”. Estos planteos fueron efectivamente remitidos a la Cámara de Diputados de la Nación y fueron tenidos en cuenta en el debate de siete expedientes legislativos, que se dictaminaron bajo el orden del día n° 339/2022. El mismo autoriza la emisión del certificado único de discapacidad sin fecha de vencimiento para ciertas circunstancias y fue aprobado en la cámara baja. Para febrero de 2023, estaba pendiente de votación en el Senado. Este caso nos muestra que, durante el debate legislativo, las opiniones de los gobiernos provinciales fueron canalizadas a través de la voz del Consejo Federal de Discapacidad y fueron tenidas en cuenta como argumento por parte de algunas legisladoras y algunos legisladores.

## **Reflexiones finales**

El Estado argentino se organizó sobre un federalismo plural centralizado. Este esquema centralizado se fue debilitando con la tercera ola descentralizadora que impulsó el neoliberalismo, a través del Consenso de Washington y, posteriormente con la reforma constitucional de 1994. La consecuencia fue la metamorfosis del Estado, caracterizada por una fuerte reducción del gasto público de parte del orden nacional y, en contrapartida, un aumento por parte de las provincias argentinas, que pasaron a cumplir más funciones y prestar nuevos servicios sin recibir mayores recursos.

En virtud de que en este sistema la mayoría de las competencias existentes son concurrentes, toma protagonismo el rol de los consejos federales para la coordinación operativa de las políticas públicas que desarrollen el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o a nivel municipal. Como varios de ello, el Consejo Federal de Discapacidad tiene un fuerte matiz descentralizador, debido a que uno de sus objetivos es preservar el rol preponderante de las provincias en la instrumentación de las políticas nacionales. Organiza su funcionamiento en comisiones temáticas y en un trabajo regional, que cuenta con la participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales. Lejos de contar con un perfil resolutivo, el CFD concentra su función en el relevamiento de la normativa en cada jurisdicción y en el intercambio de solicitudes y reclamos, generalmente desde el ámbito subnacional hacia el nacional. Por su parte, las autoridades de la Agencia Nacional de Discapacidad, quienes conducen el consejo federal, cumplen un rol de interlocutores con el resto del gabinete nacional para la gestión de los recursos que se necesitan en cada rincón del país. El breve análisis sobre el accionar de este consejo durante 2022 nos muestra que las discusiones o debates sobre cómo asegurar los pisos de igualdad que establece la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad están totalmente ausentes. Aunque se registra la elaboración del CFD de opiniones, reflexiones y aportes al nuevo proyecto de ley de discapacidad que estaba debatiendo el Congreso Nacional, nunca hubo referencias a que se estuvieran llevando a cabo las actualizaciones normativas que se necesitan en el orden subnacional.

El desafío para llevar a la Argentina a los estándares del modelo social que requiere la CDPD es inmenso. Ello requiere la voluntad política para, en primer lugar, actualizar las normas internas del país. En segundo lugar, es necesario transformar esas normas en políticas públicas concretas que eliminen las diferentes barreras que impiden la plena inclusión social de las personas con discapacidad. La heterogeneidad en los ingresos que cuenta cada jurisdicción (no sólo por la coparticipación federal existente, sino también por su sistema tributario) impacta directamente en la cantidad y calidad de servicios que prestan. Mientras que provincias como Misiones, Corrientes, Formosa, Santiago del Estero y Tucumán tienen un PBI per cápita de US\$ 5.000 anuales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur llegan a sextuplicar ese valor (Federico Muñoz y Asociados, 2017). Esto permite comprender por qué alguna de las provincias define el contenido de los derechos a proteger en forma generosa, y otras de forma restrictiva. En tanto el esquema federal se configure sobre la base de la desigualdad en la distribución de los recursos, continuará reproduciendo la desigualdad en el acceso a los derechos humanos por parte de las personas con discapacidad.

## Apéndice

**Cuadro 2.** Trabajo realizado en la reunión n° 90 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en San Carlos de Bariloche, los días 20 y 21 de abril de 2022.

| Actor  | Síntesis de lo trabajado   |
|--|--|
| ANDIS  | Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa sobre las audiencias públicas realizadas para recibir opiniones sobre un borrador de un proyecto de ley sobre discapacidad. Finalmente, anuncia una nueva convocatoria del Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito local "ACCESAR", que brinda recursos económicos a los gobiernos municipales para que las ciudades sean accesibles e inclusivas.   |
| Votaciones                                       | Se realiza una votación entre los miembros permanentes para elegir quienes ejercerán la vicepresidencia del CFD y la representación ante el Comité Ejecutivo y ante otros comités.   |
| Tema elegido                                     | El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde la "inclusión laboral". Al respecto, funcionaria de ANDIS informa que están implementando la figura del "Rol de Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las Personas con Discapacidad (RIDEL)" en los diferentes organismos nacionales. Su objetivo es mejorar la cuota laboral de empleo público para personas con discapacidad y colaborar con las personas ya incluidas. Por su parte, el Director Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad de ANDIS expone que realizó gestiones con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social para mejorar la inclusión en las cooperativas.  |
| C. Educación                                     | No presenta informe  |
| C. Género <sup>5</sup>                           | No presenta informe  |
| C. Salud   | No presenta informe  |
| C. Trabajo                                       | Presenta un informe con solicitud y reclamos para la asamblea. En primer término, pide a ANDIS que se dispongan fondos para emprendedoras y emprendedores con discapacidad. En segundo término, que se realice un compendio de subsidios o programas nacionales que contengan la promoción de trabajo en empresas y emprendimientos personales. En tercer término, se pide la gestión de una reunión con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social para que se permita a las personas con discapacidad participar de cooperativas en igualdad de condiciones que el resto de las personas. En cuarto lugar, le solicita a la ANDIS que, en el nuevo proyecto de ley sobre discapacidad en elaboración, se prevea los ajustes y apoyos necesarios para las y los trabajadores con discapacidad. Por último, se pide involucrar al sector privado en la obligatoriedad de incorporar personal con discapacidad. |
| C. Legislación                                   | No presenta informe  |
| C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones | No presenta informe  |
| C. Municipios                                    | Esta comisión hizo un relevamiento a diferentes municipios del país para conocer si habían logrado acceder a los recursos del Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito local "ACCESAR" y se encontró que existe un gran desconocimiento del plan y de cómo solicitar los recursos. También se registran casos de municipios que sí habían adherido al plan, firmado el convenio correspondiente pero no habían recibido los recursos. Además, en las provincias de Chaco, Misiones y Neuquén, los gobiernos provinciales informaron que no pudieron contactarse con los municipios para realizar el relevamiento.  |
| C. Criterios de valoración de discapacidad       | No presenta informe  |
| Otros funcionarios                               | Están presentes la gobernadora rionegrina y el intendente de Bariloche (anfitriones del evento). Ambos expresan palabras de bienvenida y a agradecimiento a los miembros de la asamblea.   |
| Firma de convenios                               | Autoridades del municipio de Dina Huapi (municipio vecino a Bariloche) firma convenio con ANDIS para recibir recursos del Fondo Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad para financiar la creación de un banco descentralizado de ayudas técnicas   |
| R. Patagonia                                     | Cada autoridad de las provincias de La Pampa, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Chubut y Santa Cruz informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Ninguna de ellas tiene registro del nivel de cumplimiento del cupo laboral, con excepción de La Pampa, que afirma que cumple con una incorporación de 6 personas con discapacidad por año. Las provincias de Río Negro y Neuquén no participaron del informe regional.   |
| R. Noreste                                       | Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Las provincias informan que ninguna conoce el nivel de cumplimiento del cupo laboral.   |
| R. Cuyo  | Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Las provincias informan que ninguna conoce el nivel de cumplimiento del cupo laboral, con excepción de Mendoza, que informa que la cuota llegó al 3,5% en 2019.   |
| R. Noroeste                                      | Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Jujuy precisa que la cuota laboral alcanza el 0,9% en administración pública provincial y el 1,17% a nivel municipal (datos al año 2017). El resto de las jurisdicciones no cuenta con ese dato.  |
| R. Centro  | Cada autoridad provincial informa cuál es la normativa aplicable en su jurisdicción respecto de la inclusión laboral y, en particular, sobre el sistema de cuotas de empleo. Santa Fe informa que sólo el 0,94% de quienes trabajan en su administración pública son personas con discapacidad, el resto de las provincias no informan el nivel de cumplimiento de la cuota.   |

**Fuente:** elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

**Cuadro 3.** Trabajo realizado en la reunión n° 91 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en la Rioja, los días 10 y 11 de agosto de 2022.

| Actor  | Síntesis de lo trabajado  |
|--|---|
| ANDIS  | Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. Informa: a) que se habilitó el llamado a concurso para regularizar la situación de trabajadores en el Estado, de planta transitoria a planta permanente; b) que se brindó capacitación para más de 3.600 personas; c) que se trabaja en la creación de la unidad de financiamiento externo; d) que hay una convocatoria abierta para la elección de integrantes del Comité de OEA sobre discapacidad; y, e) que el plan ACCESAR abrirá una nueva convocatoria y que las bases y condiciones estarán publicadas próximamente. Por último, sobre el proceso de audiencias públicas para el proyecto de la Nueva Ley de Discapacidad, se precisa que se recibieron alrededor de 12.000 aportes, entre la modalidad web y presencial y se presentaron aproximadamente 16.000 personas entre oradores, participantes e invitados. |
| Votaciones                                       | Se realiza una votación para actualizar la integración de las comisiones temáticas. La mayoría continúa con la misma composición y algunas cambian sus integrantes. También se resuelve crear una nueva comisión, de Deporte, Cultura y Recreación  |
| Tema elegido                                     | El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborden los "Criterios de certificación y Renovación de CUD". Al respecto, la Directora Nacional de Políticas y Regulación de Servicios de la ANDIS reconoce demoras en el otorgamiento de turnos para la certificación y en el otorgamiento del certificado. También menciona déficits en la calidad de atención y propone repensar la institucionalidad, la vigencia del CUD y efectivizar el abordaje social de la discapacidad.  |
| C. Educación                                     | No presenta informe   |
| C. Género  | No presenta informe   |
| C. Salud   | No presenta informe   |
| C. Trabajo                                       | Solicitan que se traslade a los ministerios de Trabajo, de Producción, de Desarrollo Social y al INAES la importancia de que trabajen sobre discapacidad transversalmente. Reclaman que hagan públicos los datos estadísticos en referencia a las incorporaciones laborales que se efectúan en los organismos públicos a efectos de evaluar el progreso anual de las mismas. Por último, solicitan que en el proyecto de ley sobre discapacidad se incorpore una cuota laboral para el sector privado.  |
| C. Legislación                                   | No presenta informe   |
| C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones | No presenta informe   |
| C. Municipios                                    | Se recibe informe del coordinador del programa ACCESAR sobre los recursos distribuidos a los municipios; detalla el estado de cada trámite. Las autoridades provinciales participantes actualizan la situación de sus municipios, precisando cuáles han iniciado el trámite para solicitar recursos en ese programa.  |
| C. Criterios de valoración de discapacidad       | No presenta informe   |
| Otros funcionarios                               | Está presente el gobernador riojano y su ministro (anfitriones del evento). El gobernador sólo brinda palabras de bienvenida al inicio del encuentro.   |
| Firma de convenios                               | La directora de la escuela especial n° 372 firma convenio con ANDIS para recibir recursos del Fondo Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad para la compra de un transporte institucional adaptado para el traslado de personas con discapacidad   |
| R. Patagonia                                     | Cada autoridad explica la situación en su provincia. Coinciden en la necesidad de flexibilizar la normativa respecto a la solicitud y renovación de las certificaciones. Neuquén propone la provisión gratuita de audífonos sin que las personas deban recurrir al certificado de discapacidad. Concluyen que no es necesario contar con más juntas evaluadoras, sino ampliar la cantidad de profesionales, los espacios destinados a las mismas y equiparlos adecuadamente.  |
| R. Noreste                                       | Las autoridades destacan la importancia de flexibilizar la exigencia de estudios médicos diagnósticos de acuerdo con la condición de salud. Coinciden en la necesidad de que se amplíen la vigencia en los estudios complementarios y el uso de las evaluaciones de forma remota para aquellas personas que no cuentan con los medios para trasladarse. Acuerdan que debe reconsiderarse el plazo del CUD en patologías donde el tiempo no modifica su estado de salud. Reconocen demoras de hasta 6 meses en la entrega del CUD.   |
| R. Cuyo  | Cada autoridad explica la situación en su provincia. Destacan la necesidad de ampliar la vigencia de los estudios y certificados que no sean un requisito excluyente para la renovación. Todos reconocen que hay demoras en la entrega de turnos para la evaluación de la discapacidad. San Luis precisa que, en el interior de su territorio, faltan profesionales para las juntas de evaluación del certificado único de discapacidad.  |
| R. Noroeste                                      | Las ong's presentan un documento en donde piden que las discapacidades permanentes no deban tener que renovar el certificado y que los plazos actuales son correctos y no deben ampliarse. En otro documento, los representantes gubernamentales proponen ampliar la vigencia de ciertos estudios médicos y coinciden que no deben modificarse los plazos de renovación del certificado.  |
| R. Centro  | Cada autoridad explica la situación en su provincia. Reconocen demoras en los turnos y acuerdan que no es conveniente ampliar los plazos de vigencia del certificado. Ciudad de Buenos Aires solicita que las juntas evaluadoras pueden atender a las personas de forma remota y que se agilicen los estudios por parte del sistema de salud.   |

**Fuente:** elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

**Cuadro 4.** Trabajo realizado en la reunión n° 92 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, vía remota, el día 27 de septiembre de 2022.

| Actor  | Síntesis de lo trabajado  |
|--|---|
| ANDIS  | Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa que el plan ACCESAR tiene una convocatoria abierta y se recibieron hasta la fecha 322 postulaciones de municipios.   |
| Votaciones                                       | Se llevan a cabo la votación de dos mociones: a) para que los informes regionales presentados en la asamblea 91 se remitan a la Comisión de Discapacidad de la Cámara de Diputados; b) que se envíe una nota solicitando a la Cámara de Diputados que los proyectos de ley que se traten vinculados con el CUD tengan en cuenta las observaciones y sugerencias formuladas en la asamblea 91 de COFEDIS, destacando la importancia funcional de la renovación. Ambas mociones son aprobadas por unanimidad. |
| Tema elegido                                     | El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde la figura del “asistente personal y políticas de cuidado”. Se recibe documento del Colectivo Federal de Acompañantes Terapéuticos, solicitando la promoción de medidas legislativas. Se decide remitirla a comisión para su tratamiento. Director de ANDIS informa que los informes sobre el tema de renovación el CUD serán remitidos a la comisión de discapacidad de la Cámara de Diputados.   |
| C. Deportes                                      | Se concluye que “los profesionales que trabajan con personas con discapacidad necesitan adaptar algunas técnicas que dependen totalmente de la persona con discapacidad, facilitando que se cubran las necesidades de la población con la que trabajan, y mejorar sobre todo el desempeño funcional, aunque limitado, pero funcional”.  |
| C. Educación                                     | Se sostiene que, con la vuelta de la presencialidad a las aulas, se notó la ausencia de la figura del asistente personal. Reconocen que las alumnas y los alumnos regresaron a la escuela sin las herramientas indispensables “para abocarse a todo lo asociado con lo educativo”.  |
| C. Género  | No presenta informe   |
| C. Salud   | No presenta informe   |
| C. Trabajo                                       | No presenta informe   |
| C. Legislación                                   | No presenta informe   |
| C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones | Presenta informe elaborado por Asociación Azul, el mismo no está disponible para su lectura.  |
| C. Municipios                                    | No presenta informe   |
| C. Criterios de valoración de discapacidad       | No presenta informe   |
| Otros funcionarios                               | No  |
| Firma de convenios                               | No se firman convenios  |
| R. Patagonia                                     | Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.   |
| R. Noreste                                       | Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.   |
| R. Cuyo  | Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.   |
| R. Noroeste                                      | Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto.   |
| R. Centro  | Las provincias informan que ninguna cuenta con la figura del asistente personal para personas con discapacidad ni con normativa propia al respecto, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta jurisdicción estableció la figura de “Asistentes Personales en el marco del Programa de Apoyos para la Vida Independiente”.   |

**Fuente:** elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

**Cuadro 5.** Trabajo realizado en la reunión n° 93 de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad, en la Legislatura porteña, los días 24 y 25 de noviembre de 2022.

| Actor  | Síntesis de lo trabajado  |
|--|---|
| ANDIS  | Su director ejecutivo presenta información de gestión, destacando cantidad de pensiones no contributivas otorgadas y de recursos distribuidos en todo el país para apoyar a las personas con discapacidad y concretar proyectos para su inclusión. También informa que, en el plan ACCESAR, quedaron seleccionados 128 municipios.          |
| Votaciones                                       | Se aprueban las siguientes mociones: 1) solicitar al Congreso el tratamiento a los proyectos referidos a la Figura del Asistente Personal; b) establecer a la "educación inclusiva" como tema central de la próxima reunión, junto con la invitación de autoridades nacionales y provinciales. Ambas mociones son aprobadas por unanimidad. |
| Tema elegido                                     | El Comité Ejecutivo decidió que en esta reunión se aborde el "deporte inclusivo". Se recibe al Dr. Walter Larotonda, a cargo del Programa Deporte Federado, quien realiza una exposición.   |
| C. Deportes                                      | Destacan la importancia del deporte inclusivo y requieren al gobierno nacional recursos para infraestructura para instituciones deportivas, recursos para traslados y equipamiento.   |
| C. Educación                                     | Esta comisión reclama que se aborde la situación de la educación en la asamblea, en particular la falta de accesibilidad de los materiales educativos y de conectividad de los establecimientos.  |
| C. Género  | No presenta informe   |
| C. Salud   | No presenta informe   |
| C. Trabajo                                       | Plantean a la asamblea la importancia de que los espacios deportivos sean considerados como una fuente de trabajo. Proponen que, a través del ACCESAR, se releve el cupo laboral en municipios; que el gobierno nacional controle el cupo en proveedores y que se genere línea de crédito para financiar el deporte adaptado.               |
| C. Legislación                                   | Solicita que se gestione a la ANDIS información sobre el proyecto de ley de discapacidad y que la asamblea defina la figura del asistente personal y del asistente domiciliario.  |
| C. Autonomía, Independencia y Toma de Decisiones | Reclaman la importancia de regular e incorporar en el nomenclador de prestaciones la figura del asistente personal.   |
| C. Municipios                                    | Difunden el funcionamiento del Programa "Real Acompañamiento Integral Zonal para personas con discapacidad y su familia", que lleva a cabo el gobierno de Córdoba.  |
| C. Criterios de valoración de discapacidad       | No presenta informe   |
| Otros funcionarios                               | No  |
| Firma de convenios                               | No se firman convenios  |
| R. Patagonia                                     | Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.   |
| R. Noreste                                       | Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.   |
| R. Cuyo  | Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.   |
| R. Noroeste                                      | Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.   |
| R. Centro  | Las provincias informan sobre las organizaciones de deporte adaptado que registran en sus territorios y de los programas que cuentan para el deporte inclusivo.   |

**Fuente:** elaboración propia en base a las actas de reunión de la asamblea del Consejo Federal de Discapacidad.

<sup>1</sup>Un gobierno federal o nacional (arts. 44 al 120, de la segunda parte de la Constitución Nacional), los gobiernos de provincia (arts. 121 al 128), entre los que se incluye al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, con una naturaleza de “ciudad-Estado” distinta de las provincias y los municipios (art. 129), y los gobiernos municipales autónomos en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (arts. 5 y 123).

<sup>2</sup>Los gobiernos municipales sólo tienen competencia para fijar derechos en función de sus competencias directas (por ejemplo, organización institucional, formas de participación) pero carecen de ella para establecer normas exigibles a terceros más allá de las establezca el nivel nacional-provincial. Por ello, se considera a los gobiernos locales como sujetos pasivos del bloque de derechos humanos.

<sup>3</sup>Respectivamente, ley de emergencia administrativa y privatización de empresas públicas, ley de transferencia de servicios educativos a la provincias, y presupuesto de gastos y recursos del año 1992.

<sup>4</sup>Las actas se encuentran disponibles en el sitio web de la Agencia Nacional de Discapacidad en la dirección: <https://www.argentina.gob.ar/andis/estructura/consejo-federal-de-discapacidad> [27 de enero de 2023].

<sup>5</sup>La denominación completa de esta comisión es Género, orientación y acompañamiento para personas con discapacidad en situación de explotación, violencia y abuso

## Referencias bibliográficas

**Azrak, D.** (2021) *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Buenos Aires: Editores del Sur.

**Banco Mundial** (2018) *Decentralization and subnational regional economics. What, why, and where*. Banco Mundial.

**Birdsall, N., Lustig, N., & McLeod, D.** (2011) *Declining inequality in Latin America: some economics, some politics*. Washington DC: Center for Global Development, The World Bank.

**Blofield, M.** (2011) Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, vol. 3:58-74.

**Blogna Tistuzza, S. H.** (2020) *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Universidad Nacional de Quilmes. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375>

**Burki, S. J., & Dillinger, W. R.** (1999) *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington : Banco Mundial.

**Cao, H., Rey, M. y V. Serafinoff** (2016) “Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino”. *Documentos Y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, (27), 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>

**Chiara, M. y V. Serafinoff** (2022) “Notas para caracterizar las relaciones intergubernamentales (RIG) en el campo de la política social en la Argentina” En M. Chiara y V. Serafinoff, *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 267-280.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (2009) *Informe No. 26/09, Caso 12.440: Admisibilidad y fondo Wallace de Almeida*, 20 de marzo.

**Consejo Federal de Discapacidad** (2022) *Acta n° 90*. Consejo Federal de Discapacidad.

**Consejo Federal de Discapacidad** (2022) *Acta n° 91*. Consejo Federal de Discapacidad.

**Consejo Federal de Discapacidad.** (2022) *Acta n° 92*. Consejo Federal de Discapacidad.

**Corte Suprema de Justicia de la Nación** (1992) *in re* Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros. *Fallos*, 315:1492.

**Cornia, G.** (2012) *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*. WIDER Working Paper.

**De Angelis, P.** (1999) *República Representativa Federal*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

**Dulitzky, A.** (2013) “Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales”. En L. Clérico, L. Ronconi y M. Aliado, *Tratado de derecho a la salud*. Buenos Aires: Eds. La Ley, Vol. II, págs. 1653-1698.

**Dulitzky, A.** (2007) “Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los Sistemas Federales: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina”. En V. Abramovich, A. Bovino, & C. Courtis, *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década*. Buenos Aires: Del Puerto, págs. 5-52.

**Eaton, K., & Dickovick, T.** (2004) “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil”. *Latin American Research Review*, 39(1) 90-122.

**Escolar, M.** (2009) Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública. y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada. Mimeo.

**Escolar, M., L. González, M. Caminotti, F. Quillici, F., y N Del Cogliano** (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba: SAAP.

**Falleti, T.** (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Federico Muñoz y Asociados** (2017) Indicador Sintético de Actividad de las Provincias. Obtenido de <https://economista.com.ar/economia/en-pba-caba-genera-mas-50-pib-nacional-n16291>

**González, L., & Lodola, G.** (2020) *Federalismo del siglo XXI*. Buenos Aires. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo\\_siglo\\_xxi\\_editado\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo_siglo_xxi_editado_0.pdf)

**Jordana, J.** (2002) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. *Serie Documentos de Trabajo I-38 UE*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Casos-de-Argentina-y-Bolivia.pdf>.

**Montero, A., & Samuels, D.** (2004) “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequence”. En A. Montero, *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, págs. 1-39. Obtenido de <https://acad.carleton.edu/curricular/POSC/faculty/montero/Chapter%201.pdf>

**Nieto, K.** (2022) “Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal”. *Estado Abierto*, 7(1), 51-96.

**O’Donnell, G.** (1993) “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a los Países Postcomunistas”. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.

**Oszlak, O.** (2003) “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (168), 519-543.

**Pollitt, C.** (2007) “Decentralization: A central concept in contemporary public management”. En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, págs. 371-397.

**Rodriguez, V. N.** (2018) “La desigualdad en Argentina durante la década de 1990: aproximaciones desde la historia. *Antigua Matanza. Revista de Historia Regional*, 2(3), 49-81.

**Schorr, M.** (2021) “Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo: 263-313.

**Serafinoff, V.** (2012) “Los Consejos Federales ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista?”” *Voces en el Fénix*, 3(18), 85-91.

**Serafinoff, V.** (2022) “Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género”. En M. Chiara y V. Serafinoff, *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, págs. 217-266.

**Teijeiro, M.** (2009) *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica. <https://www.ancomp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>

**Wiesner, E.** (2008) “Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages”. En V. Tanzi, A. Barreix, & L. Ville, *Taxation and Latin American Integration*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, págs. 129-172.

**Cómo citar este artículo:**

**Blogna Tistuzza, Sergio Hernán** (2024) “Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 13 N°26: 255-280

# Dinámica institucional y políticas productivas y laborales en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)

*Institutional dynamics and productive and labor policies in municipalities of the Greater Buenos Aires (2019-2022)*

**Rodrigo Carmona**

Investigador-docente ICO-UNGS/  
CONICET  
rcarmona@campus.ungs.edu.ar

**Bárbara Couto**

Investigadora-docente ICO-UNGS

**Matías Calvo Crende**

Investigador-docente ICO-UNGS

## **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo central analizar la dinámica institucional y las políticas desplegadas en materia productiva y laboral en distintos municipios del conurbano bonaerense con una sólida trama industrial (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas), durante el período 2019-2022. En primer lugar, se presenta el marco conceptual examinando los principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, la problemática institucional, el fomento de procesos de desarrollo territorial y los desafíos en términos de gobernanza que se plantean para los ámbitos metropolitanos. En segundo término, se exploran los rasgos que presentan los modelos de intervención local a partir de una metodología de análisis cualitativo para abordar políticas, acciones y capacidades en materia productiva y laboral en los municipios seleccionados. A continuación, se examina el perfil productivo en cada uno de los casos y sus principales rasgos distintivos. Por último, se esbozan unas consideraciones finales donde es

**Fecha de recepción:**

16.5.23

**Fecha de aceptación:**

29.8.23

posible destacar la ausencia de una clara distinción de “estilos” de gestión socioeconómicos o “modelos” según los signos políticos, con una tendencia general hacia un mayor pragmatismo e innovación en términos de diseño y ejecución de herramientas de promoción en el actual escenario.

**Palabras clave:** Dinámica institucional – políticas productivas y laborales – municipios – conurbano bonaerense

**Abstract**

*The main objective of this article is to analyze the institutional dynamics and the policies deployed in productive and labor matters in different municipalities of the Greater Buenos Aires with a solid industrial network (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús and Malvinas Argentinas), during the period 2019-2022. Firstly, the conceptual framework is presented, examining the main debates on public interventions at the local level, the institutional problems, the promotion of territorial development processes and the challenges in terms of governance that arise for metropolitan areas. Secondly, the features presented by local intervention models are explored based on a qualitative analysis methodology to address policies, actions and capacities in productive and labor matters in the selected municipalities. Next, the productive profile in each of the cases and its main distinctive features are examined. Finally, some final considerations are outlined where it is possible to highlight the absence of a clear distinction of socioeconomic management “styles” or “models” according to political signs, with a general trend towards greater pragmatism and innovation in terms of design and implementation of promotional tools in the current scenario.*

**Keywords:** Institutional dynamics - productive and labor policies - municipalities - Greater Buenos Aires

## Introducción

El presente artículo tiene como objetivo central analizar la dinámica institucional y las políticas desplegadas en materia productiva y laboral, en distintos municipios del conurbano bonaerense (Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas) durante el período 2019-2022. Los distritos seleccionados, representativos de diferentes subregiones a nivel territorial y gobiernos locales de diversas fuerzas político-partidarias, presentan como aspecto distintivo un peso importante de la industria en sus entramados productivos. En este marco, el trabajo pretende dar cuenta de cómo se desarrolla la intervención pública local en la materia contemplando los diversos modelos de gestión y política municipal, su nivel de institucionalización, los instrumentos desplegados y la influencia de iniciativas provenientes de otras jurisdicciones.

El interés de esta línea de trabajo se vincula con indagar la ampliación de funciones tradicionales que los gobiernos locales han venido asumiendo en las últimas décadas en el contexto argentino y en particular en el conurbano bonaerense. En este sentido, considerar el funcionamiento institucional y los distintos modelos de intervención local en base a políticas específicas, en este caso sobre la producción y el empleo, constituye un ejercicio interesante para profundizar sobre las trayectorias y cambios que se vienen plasmando en este nivel de gobierno en la actualidad. De esta forma, se parte de las siguientes preguntas para el análisis: ¿existen diferentes estilos o modelos de intervención socioeconómica en los gobiernos locales seleccionados en función de los signos políticos?; ¿qué alcance asumen los mismos en términos de su grado de institucionalización, extensión y autonomía para desplegar iniciativas propias a favor de la producción y el trabajo?

El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presenta el marco conceptual examinando los principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, la problemática institucional, el fomento de procesos de desarrollo territorial y los desafíos en términos de gobernanza que se plantean para los ámbitos metropolitanos. Seguidamente, se presenta el abordaje metodológico y se examinan las distintas iniciativas en materia productiva y laboral y el accionar institucional en los municipios considerados. A continuación, se desarrolla el perfil productivo de los municipios y una aproximación de sus rasgos económicos, sectoriales y laborales. Por último, se esbozan algunas conclusiones finales sobre las temáticas de referencia.

### 1. Principales debates sobre intervenciones públicas a nivel local, aspectos institucionales y gobernanza

Los gobiernos locales son interpelados por diferentes colectivos y actores sociales y económicos en torno a temáticas diversas, frente a las transformaciones desarrolladas en las últimas décadas en América Latina. Precisamente, ante los cambios de tipo estructural

desplegados –que involucran desde procesos de reforma, descentralización y menor gravitación de los Estados–nación, mayor globalización económica hasta cambios sociales y culturales–, los municipios presentan una ampliación de sus funciones y responsabilidades y en menor medida de sus atribuciones, debiendo proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello implicara mayormente un incremento de recursos conforme al crecimiento y complejidad de sus tareas. Del mismo modo, las instancias locales se encuentran revalorizadas por su mayor grado de cercanía y receptividad para resolver problemas y conflictos ante los cambios en el nuevo escenario (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Cabrero Mendoza, 2012; Carmona, 2020 y 2021).

En este marco, las formas de hacer política y los estilos de gestión local han sido examinados en la literatura. Diversos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de “hecho” frente a los cambios estructurales, sin contar en la mayor parte de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones. La transferencia hacia debajo de la crisis por parte de los niveles superiores de gobierno aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios y exigió también definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (García Delgado, 1997; Arroyo, 2003; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

A partir del proceso de reforma del Estado iniciados en la década de los '90, se fue plasmando una descentralización de competencias hacia los niveles inferiores de gobierno –provincias y desde ellas, a los municipios e instancias locales– que implicó un cambio en el rol y en el tipo de relación de los gobiernos locales con la comunidad. Por un lado, como resaltan Vaca y Cao (2005), la Argentina se distingue por ser un país federal con una fuerte heterogeneidad (diferencias en características y tamaños relativos) y desigualdad (nivel de desarrollo) en el plano territorial subnacional. Por otro, frente al modelo tradicional de gestión municipal centrado en servicios urbanos básicos, los gobiernos locales fueron incorporando diversas funciones y adquiriendo un papel más activo en relación al desarrollo productivo, empleo, política social, infraestructura, vivienda, ambiente y participación ciudadana, entre otros campos de intervención (Carmona, 2012; Casalis, 2017).

En estos términos, resulta central examinar la importancia que asume la esfera territorial como ámbito de construcción social y política e instancia organizadora del desarrollo. En efecto, tal como destaca Governa (2001), el territorio constituye un espacio definido y transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición de su propia reproducción. Esto supone que el territorio, como parte constitutiva de objetos y procesos, aparece como un conjunto de interacciones sociales localizadas en el espacio por parte de un conjunto heterogéneo de actores (públicos, privados, institucionales y sociales). Por otra parte, tal como destaca Pérez (1995), en los grandes centros urbanos lo local se distribuye en una gama de “unidades territoriales

de acción” conformadas por barrios o agrupamientos de barrios que, dado la densidad de su trama social, la envergadura de sus problemas y la capacidad de iniciativa de sus actores pueden reconocerse como una categoría de lo local al interior de una gran ciudad.

El escenario actual de globalización establece territorios ganadores y perdedores con fuertes diferencias en materia social y económica, en un marco dónde se conforma un tipo de territorialidad que fortalece la escala local-urbana y regional. La transformación de estos espacios territoriales dependerá de factores estructurales y las potencialidades de dicho territorio pensado desde una perspectiva abierta e interconectada con otros ámbitos. De este modo, el soporte de cualquier iniciativa orientada al desarrollo en el plano local debe plantearse desde una perspectiva integral que incorpore una multiplicidad de acciones en términos sociales, políticos y culturales (Arocena, 1995; Coraggio, 2004).

Precisamente, la esfera local/municipal conforma una instancia relevante de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. En el marco de estas consideraciones, las políticas estatales, entendidas como la toma de posición frente a cuestiones socialmente problematizadas -siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1995)- y de la mano de los gobiernos locales, conforman respuestas de manera institucional a distintas necesidades y demandas de la sociedad. Por otra parte, la estructura orgánica municipal es indicativa de las funciones que la administración local se propone asumir y de la relevancia que busca otorgarle (Iturburu, 2012).

Se puede partir, entonces, de la idea de matriz o modelo de intervención como el conjunto de políticas o iniciativas estatales implementadas a nivel municipal, más allá de que su diseño se origine en otra jurisdicción. En esta matriz intervienen actores estatales y no estatales en una dinámica definida por los recursos relativos que estos poseen y los marcos institucionales dentro y sobre los cuales estos operan (Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sostenido en la articulación de actores puede llegar a generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fundamentalmente desde otros niveles de gobierno e instancias de decisión. En particular, la cuestión del empleo y el entorno productivo han adquirido protagonismo en las agendas locales de los últimos años en el contexto argentino, corriendo los límites de la agenda municipal tradicional centrada mayormente en funciones de mantenimiento urbano (Carmona y Couto, 2020).

En estos términos, dar cuenta de las principales relaciones intergubernamentales (RIG) generadas entre los diferentes niveles de gobierno asume un papel central en la gestión de los mismos. Podemos definir a las RIG como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado,

esto es, un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal. En consecuencia, las RIG confirman los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y posibilitar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2002; Escolar et al, 2011).

De esta forma, los procesos sociopolíticos con fuerza a nivel local y territorial se despliegan en un marco de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. Para su análisis el concepto de gobernanza resulta clave para examinar el nuevo marco de complejidad y los mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales, enmarcadas en el despliegue de nuevas modalidades de políticas públicas, gestión de redes y grados de coordinación entre actores estatales y no estatales (Aguilar Villanueva, 2007; Abal Medina y Cao, 2012; Carmona, 2012; Vigil y Fernández, 2012).

La gobernanza en el plano territorial plantea una nueva forma de definir la acción gubernamental e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (de tipo local y supralocal) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Este tipo de modalidad hace referencia así a un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas, de la forma en que los territorios de un Estado son administrados y las políticas aplicadas. Resalta la emergencia y puesta en práctica de dinámicas más innovadoras, participativas y compartidas de planificación y de gestión en el plano territorial, con el apoyo de distintos actores que comparten metas y asumen el rol que deben tener para alcanzarlos (Governar, 2001; Farinos, 2008; Salas –Bourgoin, 2019).

En particular, pensar las metrópolis y su gobernanza, en términos de gestión, organización y direccionamiento, aparece como uno de los desafíos centrales en una nueva etapa histórica cuyo rasgo distintivo es la contingencia. Por ende, resulta clave considerar las nuevas tensiones y retos en clave de gobernanza que vienen plasmándose en estos espacios metropolitanos, dando cuenta fundamentalmente de cómo procesar dichos cambios desde una perspectiva intergubernamental y desarrollar formas eficaces de intervención, ante las complejidades que se manifiestan en los distintos planos de lo social y a nivel institucional (Pérez, 2008; Navarrete Ullloa, 2020; Pont Vidal, 2022; Carmona, 2022).

## **2. Municipios seleccionados y metodología de análisis**

Los municipios escogidos para el análisis son: Tres Febrero, La Matanza, San Martín, Quilmes, Lanús y Malvinas Argentinas, que ya han sido abordados en estudios previos de los autores (Carmona, 2020; Carmona y Couto, 2020), y se busca actualizar su consideración en este último periodo.

En virtud de la heterogeneidad intrarregional, los seis casos se seleccionaron en función de su distribución geográfica (se ubican en tres subregiones diferentes, norte, sur y noroeste); en segundo lugar, se tuvo en cuenta el peso de la industria al interior de la matriz productiva local, entendiendo que, como rasgo común, los casos cuentan con tramas industriales significativas; y, en tercer lugar, se buscaron casos con presencia de signos políticos diversos. Si bien la fuerza política dominante en el conurbano es el Frente de Todos (FdT), se buscó contar en la muestra con dos municipios gobernados por Juntos por el Cambio (JxC). De este modo, se seleccionaron cuatro casos que se ubican en el primer cordón (San Martín, Tres de Febrero, Lanús y Quilmes), uno del segundo (Malvinas Argentinas) y La Matanza que atraviesa tanto al primer como al segundo cordón.

Se parte de una metodología cualitativa de investigación utilizada como se mencionó previamente por los autores, buscando examinar cómo se configuran un conjunto de rasgos que permiten identificar modelos de intervención en los municipios seleccionados para el período 2019-2022, en torno a tres ejes: capacidades institucionales, agenda productiva-laboral y coordinación interjurisdiccional.

En estos términos, se hace una caracterización del perfil económico de los casos, refiriendo al producto per cápita, a la presencia de industria local, de empleo registrado y de cooperativas y mutuales en el nivel local; luego se aborda el perfil político-institucional del gobierno local, y las políticas que despliega en materia productiva y laboral.

Se trabaja así con fuentes secundarias como estadísticas públicas de organismos nacionales (SIPA, INDEC, INAES), información institucional proveniente de páginas web municipales, e información primaria obtenida en entrevistas. Para el relevamiento de primera mano, se utilizan técnicas de recolección de datos basada con cuestionarios semiestructurados a referentes y funcionarios de las áreas municipales, que fueron organizados en torno a la operacionalización en tres dimensiones propuestas para el análisis.

En este sentido, definimos modelo de intervención municipal en materia productiva y laboral como un conjunto de atributos de la gestión local que permite analizar comparativamente la agenda productiva y laboral de diferentes gobiernos locales, además de ponderar el alcance de las iniciativas y el tipo de articulación o coordinación que se propicia con niveles superiores de gobierno.

Para ello se plantean las siguientes dimensiones. Por un lado, se considera: 1) la **institucionalización del modelo**, que refiere a la jerarquización y envergadura de las estructuras municipales dedicadas al desarrollo de la producción y el empleo, siendo “alta” o “media” según si el rango alcanza el nivel de Secretaría o no y si la misma contiene, además de *acciones, programas* identificados en la materia. En segundo lugar, se analiza 2) la **extensión del modelo**, según el número de iniciativas implementadas en el territorio

(“acotado” o “extendido”, en función de la cantidad de iniciativas totales), analizando asimismo los sujetos destinatarios de las políticas (grandes empresas, PyMEs, cooperativas, emprendedores, trabajadores). Finalmente, se aborda 3) la **autonomía del modelo** para desplegar iniciativas propias, según la cantidad de intervenciones municipales *vis a vis* las provenientes de otras jurisdicciones, siendo el modelo más “autónomo” o “dependiente” cuando predominan las iniciativas locales o provenientes de Nación y Provincia. De esta manera, el modelo de intervención designa así a rasgos asociados al conjunto de políticas, programas e iniciativas, provenientes de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipios), que involucran a diferentes actores y se implementan con -mayor o menor- injerencia de la gestión municipal, al desplegar recursos políticos, técnicos y operativos de dicho nivel de gobierno.

### 3. Perfil productivo de los casos seleccionados

El conurbano bonaerense es profundamente heterogéneo en términos de la diversificación de su estructura productiva, perfiles sectoriales y peso relativo del empleo formal *vis a vis* el informal. El objetivo de la selección entonces es, en el marco de dicha heterogeneidad productiva, dar cuenta de una serie de indicadores que permiten ponderar algunos rasgos económicos y productivos para comparar los casos en el marco más amplio del conjunto territorial.

Siguiendo los datos del cuadro 1 se advierten casos con un producto per cápita elevado (San Martín y Tres de Febrero), frente a un nivel medio en los otros casos. En particular, una participación alta de la industria en el total regional de dos casos (San Martín y Matanza), algunos más intermedios (como Tres de Febrero y Lanús) y otros con menor participación en el conjunto (como Quilmes y Malvinas Argentinas). Por su parte, el indicador de densidad del empleo registrado permite una aproximación al peso del mercado formal de trabajo según la población del distrito. En este sentido, tres casos se ubican por encima del promedio de la región (Lanús, San Martín y Malvinas Argentinas), mientras que el nivel más bajo se identifica en el caso más populoso de la región (Matanza).

**Cuadro 1.** Producto Bruto Geográfico per cápita, participación de la industria, densidad del empleo registrado, cooperativas y mutuales, para los municipios seleccionados y el conjunto del Conurbano Bonaerense

| Municipios.<br>Fuerza partidaria<br>gobernante 2019-2023 | 1. Producto Bruto<br>Geográfico -PBG-<br>per cápita (2008) | 2. Participación de<br>la Industria en el<br>Conurbano Bonaerense<br>% | 3. Densidad del empleo<br>registrado (cant. puestos<br>registrados cada 1000 hab.) | 4. Cantidad de<br>Cooperativas y<br>mutuales |
|--|--|--|--|--|
| Tres Febrero<br>JXC                                      | 26.944   | 6.6  | 174.5  | 80   |
| La Matanza<br>FdT  | 10.846   | 10.8   | 126.42   | 339  |
| San Martín<br>FdT  | 38.913   | 14.5   | 249.41   | 131  |
| Quilmes<br>FdT   | 16.134   | 4.3  | 209.54   | 156  |
| Lanús<br>JxC   | 16.021   | 5.4  | 260.29   | 132  |
| Malvinas Argentinas<br>FdT                               | 13.857   | 3  | 226.39   | 26   |
| Conurbano Bonaerense                                     | 19.001   | 100  | 224.29   | 2127   |

**Fuente:** 1 y 2 elaboración propia en base a Lodola et al (2010); 3 y 4 Observatorio del Conurbano en base a Datos Abiertos de CEP (2021) y datos de INAES (2022).

Uno de los aspectos explorados en el relevamiento fue la presencia de acciones y políticas orientadas a actores de la economía social. Las tasas de empleo no registrado en Gran Buenos Aires relevadas por el INDEC vienen incrementándose. Al no contar con indicadores a nivel municipal de empleo no registrado, consideramos aquí “la otra cara de la moneda”, el empleo formal por habitante, como un signo aproximado, lo cual nos permite arribar a una caracterización más compleja de los escenarios del nivel local. El promedio para el conjunto territorial del conurbano es de 224 puestos registrados cada 1000 habitantes, La Matanza presenta, entre los casos seleccionados, el valor más bajo de registro, mientras que San Martín, presenta el valor más alto. El deterioro mencionado de las oportunidades de empleo en el sector formal público y privado pone de relieve el creciente peso de estrategias alternativas de producción de bienes y servicios de los trabajadores basadas en el autoempleo o la gestión asociativa.

Asimismo, la expansión de instrumentos de política de diferentes niveles gubernamentales orientados a la promoción de la economía social, revela nuevas estrategias de los gobiernos locales para contener y guiar a los trabajadores y emprendedores en el escenario de crisis. En el trabajo de campo, en las entrevistas realizadas en las áreas de producción municipales, cabe aclarar que, si bien fueron exploradas las líneas de acción de la agenda local en materia de economía social, en muchos municipios estas políticas se despliegan desde otras áreas, vinculadas al desarrollo social o a áreas específicas de economía social con diferentes grados de institucionalización (Muñoz, 2021), sobre

lo cual no hemos focalizado en esta instancia. Sí resulta relevante, a partir de los datos de INAES sobre mutuales y cooperativas, apreciar la interesante trama en tres de los casos, que ha venido creciendo en gran medida, al calor de políticas socioproductivas como el Potenciar Trabajo, antes Argentina Trabaja, cuya implementación se despliega sobre actores locales, municipios u organizaciones en articulación con trabajadores cooperativizados.

#### **4. Modelo de intervención. Análisis por dimensiones.**

La problemática productiva y laboral ha venido ganando protagonismo en los últimos años en las agendas locales, en un marco de ampliación de los límites de la agenda tradicional municipal argentina. En el conurbano bonaerense, en particular, estas cuestiones asumen fuerte relevancia dado los déficits estructurales que presentan estos municipios a nivel económico, social e institucional.

El cuadro 2 ilustra matices interesantes en el despliegue de iniciativas que permiten identificar insumos de análisis para la construcción de modelos de intervención en materia productiva y laboral. Por un lado, indagamos acerca de la experiencia acumulada en el tiempo en tanto los procesos de aprendizaje institucional pueden inducir intervenciones más activas. En este sentido, la columna de “partido gobernante y antigüedad en la gestión” evidencia cierto contraste entre administraciones más consolidadas en la gestión local (La Matanza, San Martín, Tres de Febrero y Malvinas Argentinas por orden de antigüedad) frente a gobiernos municipales que llevan menos tiempo y experiencia de gestión acumulada (Quilmes). En este sentido, dos de los municipios con mayor antigüedad pertenecen al signo político del peronismo, estando el caso de La Matanza, fuertemente arraigada esa fuerza política, visto y considerando que administra el municipio desde el retorno a la democracia en 1983. Cabe señalar que, dentro de los casos analizados, se advierte que el tiempo en la gestión es una variable clave para el despliegue de iniciativas que requieren una articulación bastante artesanal con los actores de la producción y el empleo. Los modelos extendidos, es decir con más cantidad de políticas, llevan en la gestión de gobierno al menos dos períodos. El porcentaje de votos obtenidos por los Intendentes por otra parte, en todos los casos analizados, les ha permitido comenzar sus gestiones con buenos márgenes de legitimidad.

**Cuadro 2.** Rasgos político institucionales, rango de las áreas municipales, cantidad de políticas en los municipios seleccionados

| Municipio           | Partido gobernante<br>Antigüedad en la gestión                           | % de votos a intendentes | Institucionalización de funciones   | Cantidad de políticas e iniciativas por jurisdicción                           |
|---------------------|--|--------------------------|---|--|
| Tres de Febrero     | Juntos por el Cambio 2015 -2023  | 46,89%                   | Alta. Secretaría de Trabajo y Producción.   | Nación - 6<br>Provincia -1<br>Municipio - 10<br>Total: 18<br>Modelo Extendido  |
| La Matanza          | Frente de Todos 2005-2023 (desde 1983 gobierna el Partido Justicialista) | 64,18%                   | Alta. Secretaria de la Producción.  | Nación -7<br>Provincia - 4<br>Municipio - 9<br>Total: 20<br>Modelo Extendido   |
| San Martín          | Frente de Todos 2011-2023  | 54,80%                   | Alta. Secretaría de Producción y Desarrollo Económico. Agencia de Promoción de las Exportaciones. | Nación - 2<br>Provincia - 2<br>Municipio - 14<br>Total: 18<br>Modelo Extendido |
| Quilmes             | Frente de Todos 2019-2023  | 49,82%                   | Alta. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Subsecretaría Producción y Empleo           | Nación - 9<br>Provincia - 6<br>Municipio - 6<br>Total: 21<br>Modelo extendido  |
| Lanús               | Juntos por el Cambio 2015-2023   | 49,30%                   | Media. Subsecretaría de Producción  | Nación - 4<br>Provincia - 3<br>Municipio - 4<br>Total: 11<br>Modelo acotado    |
| Malvinas Argentinas | Frente de Todos 2015-2023  | 68,23%                   | Alta. Secretaría de Producción, Industria y Medio Ambiente.                                       | Nación - 2<br>Provincia - 2<br>Municipio - 3<br>Total: 7<br>Modelo acotado     |

**Fuente:** elaboración propia.

Como segunda cuestión, al observar los organigramas municipales se advierte la creciente especialización de la agenda de los gobiernos locales en un conjunto amplio de cuestiones. Cada vez más, deben acumular saberes y *expertises* más amplias para atender demandas locales diversas. En este sentido, a las tradicionales secretarías de hacienda o economía, se fueron agregando funciones orientadas a la “promoción del desarrollo”, de la “producción”, el “empleo”, la “industria”, entre otros objetivos pronunciados. El grado de institucionalización de las áreas de gobierno asociadas a dichas funciones, del mismo modo que las estructuras municipales dependientes –subsecretarías, direcciones o coordinaciones– permiten ponderar los recursos humanos de personal técnico y profesional abocado a las tareas asociadas a la agenda.

A partir de ese marco de análisis, se evidencia en los casos estudiados, modelos con matices respecto al grado de institucionalización del aparato municipal en la agenda

productiva y laboral. Si bien todos los municipios cuentan con rango mínimo de subsecretarías, en tres casos el rango “alto” –secretaría– viene acompañado de un conjunto amplio de iniciativas (San Martín, Tres de Febrero y La Matanza), en dos casos eso no ocurre (Lanús y Malvinas Argentinas), es decir el modelo es “acotado” en número de políticas, siendo el primero de éstos de rango “medio” –subsecretaría–. Sin poder establecer una generalización se puede plantear que la alta institucionalización de los organigramas municipales en materia de producción y empleo es condición importante pero no suficiente para el despliegue de una agenda expansiva.

Como tercera cuestión la sistematización de iniciativas y políticas que se presenta en el Cuadro 3, permite tener un escenario de situación sobre la “extensión” de la agenda de promoción productiva y laboral, identificando las estrategias de los gobiernos locales en la formulación de iniciativas propias y en la coordinación con Provincia y con Nación para la implementación de políticas de dichas jurisdicciones.

Es importante decir que en las actividades de relevamiento de fuentes secundarias y en las entrevistas a informantes municipales, se consideró toda iniciativa y política pública que se implementa en el gobierno local, tanto aquellas que se originan y formulan en la instancia municipal, como aquellas que se formulan en otras instancias de gobierno. Resulta clave entender cómo los procesos de descentralización en diferentes campos de las políticas públicas han impactado en el despliegue de capacidades por parte de gobiernos municipales para poder captar y aprovechar un abanico amplio de recursos económicos para el territorio. La mayoría de las iniciativas nacionales y provinciales son captadas directamente por empresas y trabajadores a través de ventanillas de gestión directa; no obstante, el alcance profundamente asimétrico en el territorio de las políticas de Nación y Provincia evidencia que operan condiciones estructurales heterogéneas para las empresas y trabajadores cuando los entornos son desfavorables. Muchas pymes y trabajadores informales no tienen las herramientas para la gestión de dichos beneficios y son esenciales en esos casos, la mediación de oficinas o instancias gubernamentales de aproximación y acompañamiento. Esto pone nuevamente a los gobiernos locales en el centro de la escena, como articuladores claves del desarrollo local, por el conocimiento de las condiciones de su municipio y de las demandas y necesidades de los actores a los cuales se debe responder.

Respecto de la articulación con Nación, de los seis casos, se advierte que sólo dos municipios (Tres de Febrero y La Matanza) promueven explícita y activamente las políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo (como PAC, ANR), o del Ministerio de Trabajo (PIL, EPT, Jóvenes principalmente) o promocionando ventanillas de Nación como del INTI o la Oficina del Empleo municipal. En los casos restantes, la articulación en términos relativos es menor. En cuanto a la coordinación con Provincia, de los seis casos analizados, se ven muy activos tres (La Matanza, Lanús y Quilmes), promoviendo iniciativas que dan cuenta de una diversificación de instrumentos significativa, desde el

Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología (Clínicas Tecnológicas, Promoción de Exportaciones de Pymes o Cooperativas) o del Ministerio de Trabajo (Ley Alas), así como también instituciones financieras con líneas de crédito como el caso de BAPRO.

Con esa impronta, es que se realizó un análisis de iniciativas y políticas y se las clasificó en función del origen jurisdiccional de los recursos. Esta sistematización nos permitió proponer una metodología de clasificación acerca de la extensión de los modelos de intervención, que puede ser replicado en otros estudios interjurisdiccionales con foco en las agendas municipales, construyendo una escala propia para los casos de estudio que se consideren, que identifique los extremos -máximo, mínimo-, desde lo cual establecer comparativamente la observación. Asimismo, se ponderó la “autonomía vis a vis la dependencia” en función de la cantidad de políticas propias en relación a la de otras jurisdicciones, lo cual ofrece evidencia acerca de las capacidades municipales políticas, técnicas y operativas para promover una agenda de desarrollo productivo y laboral en el territorio articulando con actores estatales y territoriales diversos.

En los seis casos seleccionados el rango de extensión del modelo va de 7 a 21 iniciativas/políticas totales por municipio. Consideramos modelos extendidos aquellos que presentan entre 18 y 21 políticas, mientras que los modelos acotados que identificamos cuentan con 7 y 11 políticas totales, ubicándose ambos grupos en los extremos máximo y mínimo del rango.

Dentro de los modelos que llamamos extendidos advertimos algunos matices interesantes. En Tres de febrero, municipio gobernado por Juntos por el Cambio, es posible apreciar el despliegue significativo con un conjunto de 18 iniciativas que califican al modelo como “extendido” y “autónomo”, visto que diez de las iniciativas son municipales, seis del nivel nacional y una provincial. Se destacan fundamentalmente las acciones vinculadas a la formación para el trabajo, el apoyo al emprendedorismo, la asistencia técnica y promoción de empresas en general y PyMEs en particular, con una impronta municipal activa por parte de la Secretaría de Trabajo y Producción y una trama productiva e institucional consolidada y variada. Ello se plasma en un esquema de gestión local “extendido”, “autónomo”, que como señalamos, presenta una “alta” institucionalización y acumula siete años de gestión.

El caso de La Matanza, como el municipio más populoso del Conurbano Bonaerense gobernado por el peronismo, presenta un *modelo de intervención* “extendido y autónomo”. Se advierten un conjunto amplio de instrumentos desde el plano municipal, con diez programas propios, junto a la participación de otros once de impulso mayormente nacional y también provincial. Se orientan al desarrollo productivo, en términos de asistencia y capacitación a PyMEs, cooperativas y emprendedores y la promoción del empleo en función de las particularidades socioterritoriales. Con apoyo a nivel na-

cional, cobra fuerza el desarrollo del Polo Científico, Tecnológico y de Innovación Productiva en tanto acción estratégica. Se despliega así un modelo de gestión local con un “alto nivel de institucionalización” por parte del área interviniente- la Secretaría de Producción-, en lo que refiere al desarrollo de programas propios y la instrumentación de políticas nacionales y provinciales.

El municipio de San Martín, por su parte, gobernado hace 11 años por el Frente de Todos presenta un modelo de intervención de carácter “extendido” y “autónomo”, una gestión muy activa en la temática productiva y laboral. El partido cuenta con un peso importante de la industria y la presencia de un abanico amplio de instituciones involucradas en la vida productiva, como la Unión Industrial Argentina y cámaras empresarias de segundo grado, o la sede central del INTI. Desde el gobierno local se despliega un conjunto variado de iniciativas de alto impacto –con catorce programas propios y también otras políticas del nivel nacional y provincial- que al igual que en el caso anterior se orienta al apoyo del desarrollo productivo y PyME mayormente en sus distintos planos. Se destacan como iniciativas municipales la creación del Observatorio Socioeconómico, que realiza relevamientos propios de coyuntura, la Agencia de Promoción de las Exportaciones y la Agencia de empleo y capacitación laboral. Asimismo, San Martín presenta un rango “alto” de institucionalización, consistente con una agenda amplia e innovadora de articulación en materia de desarrollo productivo y laboral.

**Cuadro 3.** Políticas e iniciativas implementadas según nivel jurisdiccional

| Municipio/<br>Jurisdicción                | Local   | Provincial  | Nacional  |
|---|---|---|---|
| <b>Modelos de intervención extendidos</b> |   |   |   |
| <b>Tres de Febrero<br/>Total: 18</b>      | 1) Comprá en 3F; 2) Capacitación/formación para el trabajo; 3) Bolsa de empleo; 4) Microcréditos; 5) Promoción de Empresas y PyMEs en Responsabilidad Social Empresaria, bromatología y comercio exterior; 6) Ferias Barriales; 7) Centro Comercial a Cielo Abierto; 8) Fiscalización y control de comercios e industrias; "Gratuidad" Habilitaciones y Permisos Comerciales, Registro de empresas fumigadoras; 9) Unidad de Seguridad Alimentaria; 10) Ordenanza 2021 para estímulo a la producción y el empleo. | 1) Ley Alas   | 1) Seguro de Capacitación y Empleo; 2) Seguro por desempleo; 3) Entrenamientos para el Trabajo (EPT); 4) Programa de Inserción laboral (PIL); 5) Club de Emprendedores; 6) Programa Empalme; 7) Promover la igualdad de oportunidades: para mayores de 18 años que posean Certificado Único de Discapacidad vigente |
| <b>La Matanza<br/>Total: 20</b>           | 1) Programa de beneficios municipales fiscales; 2) Ronda de negocios; 3) Observatorio<br>4) Red Municipal de Capacitación y Centros de Formación Profesional; 5) Permiso Alternativo de Funcionamiento; 6) Compre Municipal Matanza; 7) Programa municipal de abaratamiento; 8) Programa municipal hacia mi primer trabajo; 9) Programa de capacitación 4.0 y economía del conocimiento   | 1) Programa Preservar Trabajo (PPT); 2) Líneas de financiamiento del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica; 3) Convocatoria para pymes, cooperativas y emprendedores que quieran exportar; 4) Programa Integral de Reactivación PYME | 1) Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC); 2) Plan Integral Casa Común<br>3) Líneas de financiamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo; 4) Ventanilla INTI; 5) Te sumo; 6) Polo Científico, Tecnológico y de Innovación Productiva; 7) Jóvenes con más y mejor trabajo                                  |
| <b>San Martín<br/>Total: 18</b>           | 1) Observatorio socioeconómico; 2) Punto PyME<br>3) Espacios de Coworking; 4) Parques industriales<br>5) Projecta RSE; 6) Vincular futuro; 7) San Martín recupera; 8) Portal de Conexión PYME; 9) Agencia de Promoción de las Exportaciones; 10) Manual de buenas prácticas en organizaciones productivas y Protocolo Violencia Cero; 11) Programa de Eficiencia Energética; 12) Centro de entrenamiento Textil; 13) Empeñe Joven; 14) Agencia de empleo y capacitación laboral                                   | 1) Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET);<br>2) Clínicas tecnológicas  | 1) Programa Joven con Más y Mejor Trabajo; 2) Programa Progresar  |
| <b>Quilmes<br/>Total: 21</b>              | 1) Quilmes compra en casa; 2) Oficina de emple; 3) "Punto PYME"; 4) Empeñe; 5) Quilmes TEC; 6) Centro de formación municipal  | 1) Clínicas tecnológicas; 2) Tarjeta Pactar Banco Provincia (BAPRO);<br>3) PPT<br>4) Microcréditos BAPRO; 5) PSE<br>6) Ley ALAS   | 1) PAC; 2) PIL; 3) EPT; 4) Mi primer exportación; 5) Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; 6) Programa Promover; 7) Seguro de capacitación y empleo; 8) Te sumo; 9) PEI  |
| <b>Modelos de intervención acotados</b>   |   |   |   |
| <b>Lanús<br/>Total: 11</b>                | 1) Portal de empleo; 2) Promoción de ronda de negocios; 3) Tienda Lanús; 4) "Pedi en el barrio"   | 1) Programa de capacitación en Comercio Exterior para PYMES BONAERENSES;<br>2) Capacitación en Formulación de Proyectos de Inversión; 3) Programa Buenos Aires ActiBA   | 1) PAC; 2) Capacitación en industria 4.0; 3) Certificado MiPyME;<br>4) Escalar emprendedores  |
| <b>Malvinas Argentinas<br/>Total: 7</b>   | 1) Ronda de negocios; 2) Promoción de habilitación de empresas; 3) Promoción de inserción laboral de estudiantes de escuelas técnicas   | 1) Clínicas tecnológicas; 2) Articulación con créditos provinciales   | 1) Oficina de empleo; 2) PIL  |

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Quilmes, se advierte un modelo de intervención local “extendido”, aunque a diferencia de los casos anteriores, “dependiente” en términos del peso que tienen los programas nacionales y provinciales vis a vis los municipales. Gobernado por el peronismo, Quilmes viene siendo un municipio disputado con el partido Juntos por el Cambio que lo gobernó entre 2015 y 2019. Desde el gobierno local se identifican diversas iniciativas, seis de ellas propias, pero la gran mayoría provenientes de los otros niveles de gobierno (nueve de nivel nacional y seis de nivel provincial), las que se dirigen mayormente al estímulo del desarrollo productivo y PyME, la economía social y la generación de empleo. Aunque con una institucionalización “alta”, y una extensión importante de iniciativas, el modelo se advierte, como muestra el cuadro 3, bastante dependiente en cuanto a la captación de recursos de otras jurisdicciones.

Los casos que caracterizamos como modelos de intervención “acotados” son Lanús y Malvinas Argentinas por el bajo número de iniciativas y el peso de las políticas propias en relación a las provenientes desde Nación o Provincia. En lo que refiere al municipio de Lanús gobernado por “Juntos por el Cambio” desde 2015, se advierte un modelo de intervención “acotado” y “dependiente”, en tanto se observa un peso menor de las iniciativas propias, entre las que se destaca la promoción de ronda de negocios, el portal de empleo para empresas y el desarrollo de una plataforma virtual y gratuita “Tienda Lanús” mediante la cual comerciantes y emprendedores locales pueden ofrecer y vender productos. Por su parte, la Subsecretaría de Producción difunde novedades a los actores del mundo PyME y de las grandes empresas en relación a diversos programas, mayormente nacionales y provinciales, en cuanto a financiamiento, capacitación y apoyo a la competitividad, entre otras herramientas. De este modo, se plasma un modelo de “media” institucionalización respecto a otras experiencias analizadas.

El último de los casos analizados, el municipio de Malvinas Argentinas, gobernado por el Frente para la Victoria desde 2015, cuenta con un entramado productivo e industrial de menor peso relativo comparado con los anteriores municipios. Por la localización de parques industriales, cercanía con Ruta 8 y su disponibilidad de terrenos, Malvinas Argentinas ha propiciado una importante atracción de grandes empresas e incremento del empleo formal. Su trama PyME –en base al Censo Industrial de Malvinas Argentinas de 2018– es significativa, representando el 88% de las empresas. Su modelo de intervención en materia productiva y laboral es sin embargo “acotado” con siete iniciativas totales. Las políticas de otras jurisdicciones también son escasas con dos iniciativas provenientes del nivel nacional y dos, del provincial, por ello referimos que se acerca más a un modelo autónomo que dependiente. El eje de las iniciativas locales está centrado en la habilitación de empresas, la asistencia técnica a las firmas, la inserción laboral y el apoyo a la generación de empleo. Se advierte así un modelo de gestión local que si bien cuenta con un grado de “alta” institucionalización por el rango de la Secretaría de Producción, Industria y Medio Ambiente con una amplitud de aristas inherentemente allí descriptas (industria, ambiente), no presenta un despliegue extendido de funciones asociadas a ello.

Como síntesis, el cuadro 4 repone los resultados del análisis de los modelos de intervención local en los seis casos seleccionados, presentando la clasificación por dimensiones, conteniendo las categorías propuestas para el análisis comparativo de la agenda de producción y empleo a nivel local, que como se ha mencionado, puede resultar aplicable al análisis de otros campos de política siempre que el foco esté puesto en la injerencia local vis a vis las intervenciones de otras jurisdicciones.

**Cuadro 4.** Modelos de intervención local por dimensiones

| Municipio           | Institucionalización | Extensión | Autonomía   |
|---------------------|----------------------|-----------|-------------|
| Tres de Febrero     | Alta                 | Extendido | Autónomo    |
| La Matanza          | Alta                 | Extendido | Autónomo    |
| San Martín          | Alta                 | Extendido | Autónomo    |
| Quilmes             | Alta                 | Extendido | Dependiente |
| Lanús               | Media                | Acotado   | Dependiente |
| Malvinas Argentinas | Alta                 | Acotado   | Autónomo    |

**Fuente:** elaboración propia

En estos términos, es posible advertir distintos modelos de intervención local según las dimensiones seleccionadas. Como tendencias predominantes, más allá de las diferencias, se observan modelos con un nivel importante de institucionalización, extensión y grado de autonomía respecto a las intervenciones en materia productiva y laboral.

## 5. Reflexiones finales

El conurbano bonaerense presenta marcadas heterogeneidades en términos socioproductivos y laborales, en un territorio que históricamente albergó a sectores industriales relevantes y diversas ramas de actividad. A partir del proceso de globalización y las distintas transformaciones estructurales en las últimas décadas estas cuestiones aparecen con fuerza en las agendas de los gobiernos locales de las áreas metropolitanas, con más funciones de las que atendían en el pasado. En este marco, los gobiernos locales despliegan intervenciones apelando a recursos propios y recursos de otras jurisdicciones intentando orientar y mejorar las oportunidades para empresas y trabajadores.

El artículo buscó caracterizar así los modelos de intervención local en materia de producción y trabajo en el conurbano bonaerense. El análisis se basó en seis casos de municipios de este territorio, seleccionados en virtud de su pertenencia a diferentes subregiones -norte, sur y noroeste-, en el peso de la industria dentro de sus tramas productivas, y en contar

con casos de municipios gobernados por signos político-partidarios de las principales fuerzas de la región. En este marco, se buscó indagar la intervención estatal en el territorio, contemplar la multiplicidad de actores involucrados en las políticas y dar cuenta de las capacidades y grados de autonomía municipal para desplegar iniciativas propias.

Los modelos de intervención local expresan así el despliegue de capacidades de los gobiernos municipales para captar fondos, desarrollar iniciativas propias y aprovechar programas de otras jurisdicciones. El tiempo que llevan vigentes incide en los aprendizajes institucionales y al desplegar nuevas herramientas, abren un juego político “hacia arriba” en la relación con el nivel nacional y provincial, y “hacia el territorio” con actores diversos como PyMEs, cooperativas, trabajadores desocupados y emprendedores.

En todos los casos se advierte, más allá de los signos políticos, una articulación fluida entre los distintos niveles jurisdiccionales; no obstante, La Matanza y Quilmes presentan una utilización más amplia de programas desde Nación o Provincia. Respecto a las políticas, son bien variadas las acciones desplegadas, así como sus alcances. Los programas de “compre local” se han expandido para aprovechar el comercio de cercanías, más aún luego de la pandemia se promovieron iniciativas para integrar mejor, proveedores con clientes en el ámbito local, por ejemplo, a través de rondas de negocios.

El diseño de dispositivos como los Observatorios permite también subsanar la ausencia de estadísticas desagregadas a nivel municipal, tan necesarias para analizar las transformaciones más recientes. Sin embargo, su alcance es variado: por ejemplo, el Observatorio de General San Martín, desarrolla relevamientos propios y el de Malvinas Argentinas está aún en etapa de construcción. En este plano, son tan necesarias como incipientes las iniciativas de coordinación en materia de elaboración de registros y producción de datos a nivel municipal, de modo de poder sumar a la matriz intervenciones mejor informadas sobre las dinámicas económicas y laborales coyunturales.

De aparición más reciente, los programas de exportaciones han captado la atención de los gobiernos locales y esto se debe al incremento de la agenda de promoción de exportaciones en el gobierno nacional y provincial desde 2015 y sostenido con el cambio de gestión de 2019 hasta la actualidad. Varios municipios despliegan iniciativas en este sentido, en la articulación con organismos nacionales de comercio exterior, propiciando la articulación entre empresas e incluso en algunos casos buscando asociarse con otros municipios para el desarrollo de exportaciones. En el caso de General San Martín se creó la Agencia de Promoción de Exportaciones, evidenciando la mayor institucionalidad y alcance buscados.

Los sujetos de las políticas son en general empresas PyMEs, emprendedores, trabajadores desocupados y en menor medida cooperativas y actores de la economía social. No obstante, cabe advertir que se indagaron las áreas de producción y algunos municipios

despliegan funciones de promoción de la economía social en áreas específicas. En este campo, se advierten iniciativas de promoción como las ferias o en algunos casos el desarrollo de instrumentos de crédito y en otros casos, se busca incorporarlos en los procesos de compra pública local.

Finalmente, a partir de la indagación de los modelos de intervención local se advierte un creciente despliegue de programas e iniciativas, confirmando una vez más la expansión del rol de los gobiernos municipales en crecientes campos de la vida local en tanto primeros articuladores de demandas y necesidades del territorio. Más importante aún, los gobiernos locales son los interlocutores de los niveles superiores de gobierno y abren un conjunto de instrumentos esenciales para una mayor descentralización de recursos y funciones en el territorio. Si bien las brechas entre modelos e instrumentos, así como sus alcances, son amplios, la tendencia es al incremento de las intervenciones en este campo.

Se podría afirmar así que los procesos de descentralización que iniciaron en los años noventa han ampliado las funciones “de hecho” de los municipios. En el campo de la producción y el empleo, no ha habido esfuerzos de coordinación sistemática entre jurisdicciones, e incluso los recursos más significativos son los que destina la Nación, en menor medida la Provincia y en tercer lugar los gobiernos municipales. No obstante, los municipios han tenido que incorporar creciente número de capacidades, que se acumulan según la antigüedad de las gestiones. Ello genera un amplio espectro de modelos de intervención que grafican una suerte de “gobernanza reactiva” de precaria sostenibilidad institucional, variable y dependiente de los vaivenes de colores político-partidarios.

Cabe decir también que no se advierten distinciones de “enfoques” o “estilos” de gestión socioeconómicos o modelos, según los signos políticos, más bien se evidencia un pragmatismo y niveles de innovación diversos en términos de diseño e implementación de herramientas de promoción. Las diferentes acciones de fomento productivo, las exenciones impositivas para habilitar comercios o las herramientas de estímulo de las exportaciones abren interesantes oportunidades y también plantean nuevos desafíos en términos de capacidades técnicas y operativas locales como de coordinación intergubernamental y avances a nivel de gobernanza multinivel, los que se han vuelto ejes centrales en el nuevo escenario.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio comps.** (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel: Buenos Aires.

**Aguilar Villanueva, Luis** (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39): 5-32.

**Arocena, José** (1995) *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

**Arroyo, Daniel** (2003) *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.

**Cabrero Mendoza, Enrique** (2012) *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.

**Carmona, Rodrigo** (2012) *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. CICCUS-UNGS, Buenos Aires.

**Carmona, Rodrigo** (2020) “Políticas y modelos de intervención local en materia socioproductiva y ambiental: un análisis en el contexto argentino reciente”. *Revista de Políticas Públicas*, UFMA (24): 190-204.

**Carmona, Rodrigo** (2021) “Pandemia, trabajo y producción en Argentina. Impactos y desafíos en clave de desarrollo”. *Revista BORDES, UNPAZ* (22): 57-73.

**Carmona, Rodrigo** (2022) “Metrópolis en tiempos de pandemia: impactos en la actividad productiva y el empleo registrado en el gran Buenos Aires, Argentina”. En Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (coord.) *Metrópoli en red: claves para pensar en nuestras ciudades coordinador* - 1ª ed. - Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana: 113-129.

**Carmona, Rodrigo y Anzoátegui, Mirtha** (2010) “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense”. En Rofman, Adriana (comp.) *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Buenos Aires: UNGS: 217-256.

**Carmona, Rodrigo y Couto, Bárbara** (2020) “Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis en municipios del Conurbano Bonaerense (2015-2018)”. *Quid* 16, (13): 269-297.

**Casalis, Alejandro** (2017) “Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017)”. En *Divulgatio*, Perfiles académicos de posgrado. Edición N° 3: 63-77.

**Cravacuore, Daniel** (2007) “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo (Comps.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile: 25-49.

**Cravacuore, Daniel; Illari, Sergio y Villar, Alejandro** (2004) *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

**Coraggio, José Luis** (2004) “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo local?, en González Bombal, Inés (comp.): *Fortaleciendo la relación Estado Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CEDES, CENOC, UNGS.

**Couto, Bárbara; Foglia, Carolina; Rofman, Adriana** (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En Rofman, Adriana (comp.) *Participación, Políticas Públicas y Territorio*, Ediciones UNGS 73-118.

**De Piero, Sergio** (2010) “Participación Ciudadana en Políticas Públicas”. En *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Fundación BAPRO: 64-7.

**Escolar, Marcelo; González, Lucas; Caminotti, Mariana; Quillici, Federico; Del Cogliano, Natalia** (2011) “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino”. *Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP*. Córdoba.

**Farinos, Joaquín** (2008) “Inteligencia para la gobernanza territorial”. En De Souza, Andrés. y Simancas, Manuel (coord.), *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias: 19-33.

**García Delgado, Daniel** (1997) “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”. En García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

**Governa, Francisca** (2001) “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”. En *Documents d'Anàlisi geogràfica*. N° 41. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona, 2001: 43-62.

**Jordana, Jacinta** (2002) “Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Development INDES-BID.

**Lódola, Agustín; Brigo, Rafael; Morra, Fernando Martín** (2010) *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, Proyecto PICT 799/2007.

**Iturburu, Mónica** (2012) “Los municipios”. En Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.) *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012: 171-229.

**Méndez, José Luis** (1997) “Estudio Introductorio”. En Wright Dell *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura.

**Muñoz, Ruth** (2021) La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. *Otra Economía*, 14 (26): 31-48. <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14957> accesado el 28 de Agosto de 2023.

**Navarrete Ulloa, Carlos Alberto** (2020) “Gobernanza Metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana”. En *Deliberativa*, Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, Zapopan, vol. 2: 1-32. <https://deliberativa.com/navarrete-ulloa/> accesado el 27 de Abril de 2023.

**Oszlak, Oscar; O'donnell, Guillermo** (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4): 99-128.

**Pírez, Pedro** (2008) “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, en Gloria Yañez, Arturo Orellana, Óscar Figueroa y Federico Arenas (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 91-115.

**Pírez, Pedro** (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.

**Pont Vidal, Josep** (2022) “Metrópolis y gobernanza en tiempos complejos: Hacia una nueva visión ecológica”. En Navarrete Ulloa, Carlos Alberto (coord.) *Metrópoli en red: claves para pensar en nuestras ciudades* - 1ª ed. - Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana.

**Salas-Bourgoin, María Amdreina** (2019) “Gobernanza territorial y desarrollo”. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(1): 134-152.

**Vaca, Josefina; Cao, Horacio** (2005) “Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina”. *Revista de Estudios Regionales*, 2005, no 72: 141-164.

**Vigil, José Ignacio y Fernández, Víctor Ramiro** (2012) “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas: No. 53: 21-60.

**Wright, Dell** (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Cómo citar este artículo:**

**Carmona, Rodrigo, Bárbara Couto y Matías Calvo Crende** (2024) “Dinámica institucional y políticas productivas y laborales en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 281-303

# La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia

*Income Support and Social Protection in Pandemic and Post-Pandemic Argentina*

## **Giuseppe M. Messina**

Investigador CONICET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Gioja (Universidad de Buenos Aires)  
giuseppemessina@derecho.uba.ar

## **Resumen**

El artículo estudia las principales medidas adoptadas durante la pandemia del COVID-19 y en el periodo inmediatamente posterior en tres áreas de la protección social argentina: las transferencias a personas mayores, a hogares con niños/as y adolescentes y a personas en edad laboral. Se adopta un método mixto cuantitativo y cualitativo de análisis de las estadísticas oficiales, los datos presupuestarios del gobierno nacional y la legislación, enfocando los programas Alimentar, Potenciar Trabajo e Ingreso Familiar de Emergencia, las prestaciones del sistema previsional y de las asignaciones familiares. El objetivo de la investigación es analizar cómo evolucionó durante el periodo seleccionado la cobertura de la población destinataria de esos programas y la suficiencia de los montos otorgados en términos de la línea de pobreza. Entre los principales resultados se destaca la insuficiencia de los montos otorgados, la caída del gasto real en políticas sociales (con algunas excepciones) y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral.

## **Fecha de recepción:**

17.8.23

## **Fecha de aceptación:**

9.12.23

**Palabras clave:** protección social - transferencias de ingresos - pandemia - pospandemia - niños y adolescentes

### **Abstract**

*The article studies the main federal government actions implemented during the COVID-19 pandemic and its aftermath, in three areas of Argentina's social protection: income transfers for the elderly, for households with children and adolescents and for working-age individuals. A mixed research method - quantitative and qualitative - is conducted for the analysis of the official statistic as well the federal government budget and the legislation in force, focusing on programs such as Alimentar, Potenciar Trabajo, Family Emergency Income and the benefits provided by the pension and family allowance systems. The objective of the investigation is to explore how the coverage of social programs evolved and what is the adequacy of income transfers in terms of national poverty threshold within the selected period. Initial findings indicate an inadequacy of income transfers, a decline in real spending on social policies (with some exceptions) and the absence of a universal income transfer for the working-age population.*

**Keywords:** *social protection - income transfers - pandemics - postpandemics - children and youth*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Este artículo trata sobre la protección social en Argentina en el año de mayor impacto de la pandemia del COVID-19 (2020) y el periodo inmediatamente posterior (años 2021-2022), tocando tres grandes áreas de la política social: las transferencias a hogares con niños/as y adolescentes, a personas mayores y a personas adultas con dificultades de inserción laboral. Como base de comparación, se tomará el periodo previo a la pandemia, incluyendo la crisis económico-financiera de los años 2018-2019. En la investigación se adoptó un método mixto cuantitativo y cualitativo de análisis de la información secundaria disponible. Las principales fuentes utilizadas fueron las estadísticas oficiales de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), los datos presupuestarios del gobierno nacional (Oficina Nacional del Presupuesto - ONP) y la legislación publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Luego de una primera sección donde se presenta una discusión teórica en torno a la protección social, en una segunda sección se discuten las medidas vigentes durante la pandemia, la definitiva implementación del programa Alimentar y el Potenciar Trabajo, la sanción del Ingreso Familiar de Emergencia y los cambios observados en el sistema previsional y en el sistema de asignaciones familiares. En la tercera parte del trabajo se analiza cómo varió la cobertura de la población destinataria de los principales programas de protección social y el alcance (suficiencia) de las prestaciones otorgadas por los mismos. De esta forma se quieren evidenciar algunas de las problemáticas persistentes en la política social argentina: desigualdades en la cobertura, insuficiencia de los montos otorgados y consolidación de la brecha entre contributivo y no contributivo.<sup>2</sup>

Para interpretar la evidencia empírica que se presentará a lo largo del artículo, debe tenerse en cuenta que Argentina ha sido uno de los países más afectados por la pandemia provocada por el coronavirus Covid-19.<sup>3</sup> Por los altos niveles de desigualdad social e informalidad en el empleo, las brechas en la protección social y, más en general, los altos niveles de precariedad que caracterizan al país, los efectos de la pandemia afectaron con más intensidad a los hogares más vulnerables y vinculados al sector informal de la economía (Albrieu y Ballesty 2020; Alzúa y Gosis 2020; Ernst et al. 2020; OIT 2020; Dalle 2022; Salvia, Poy y Pla 2022; González y Garriga 2023).<sup>4</sup> Por otra parte, Argentina enfrentó esta grave coyuntura en una posición de debilidad a causa de la crisis financiera y económica iniciada en el año 2018, vinculada al endeudamiento externo.<sup>5</sup> Este contexto limitó los recursos del Estado nacional para reaccionar frente a la situación. Las medidas que el gobierno nacional implementó en el primer año de la pandemia significaron un esfuerzo presupuestario del 6% del PIB. En comparación, el gasto extraordinario promedio de la región latinoamericana fue del 8% del PIB, destacándose países como Brasil, Chile o Perú con un gasto por arriba del 10% (FMI 2020).

**Cuadro 1.** Principales indicadores del contexto económico y social argentino durante la crisis

| Año                            | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | Fuentes                                    |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Variación PIB (%)              | -2,1   | 2,8    | -2,6   | -2,0   | -9,9   | 10,7   | 5,0    | INDEC, 2023a                               |
| PIB per cápita (US \$ de 2015) | 13.360 | 13.595 | 13.105 | 12.716 | 11.341 | 12.402 | 12.932 | Banco Mundial, 2023                        |
| Tasa de empleo (%)             | 41,9   | 42,1   | 42,3   | 42,6   | 38,3   | 42,4   | 44,2   | INDEC, 2023b                               |
| Tasa de desempleo (%)          | 8,5    | 8,4    | 9,2    | 9,8    | 11,5   | 8,8    | 6,8    | INDEC, 2023b                               |
| Índice salarios reales         | 100,0  | 102,1  | 89,7   | 82,1   | 80,3   | 81,6   | 79,8   | Elaboración propia de INDEC, 2023c y 2023d |
| Tasa de pobreza                | 30,3   | 27,2   | 29,7   | 35,4   | 41,5   | 39,0   | 37,9   | INDEC, 2023e                               |

**Nota:** Promedios anuales. Los datos de mercado de trabajo del año 2016 hacen referencia a los trimestres del 2° al 4°. El índice de salarios reales hace referencia al dato de diciembre de cada año. Los datos del 3° trimestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia, los del 3° trimestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia–Río Grande.

En el Cuadro 1 se muestran algunos indicadores que describen la intensidad de la crisis en el periodo bajo análisis en términos de caída del producto interno bruto (PIB), empleo, salario real e incremento del desempleo y la pobreza. Pese a la recuperación pospandemia en los años 2021 y 2022, al final del periodo no se había vuelto a los niveles precrisis en términos de PIB, pobreza y salarios. Sólo los indicadores del mercado laboral mostraban una situación mejor respecto al periodo previo, aunque con más informalidad y menos ingresos<sup>6</sup>. Este es el contexto económico y social en el que debieron funcionar las principales instituciones de la política social argentina y en el que se inscriben las medidas adoptadas por el gobierno frente a la crisis. Deberán tenerse en cuenta estos condicionantes coyunturales para interpretar la evidencia empírica que se presentará en las siguientes secciones. Previamente se desarrollará una breve discusión sobre el concepto de protección social y las otras categorías analíticas que guiaron esta investigación.

### Algunas categorías de análisis sobre protección social

El concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante

provisión pública. Estas instituciones también constituyen mecanismos clave para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población. En este sentido, y de acuerdo con la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2012), el sistema de protección social abarca tanto a la seguridad social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales, como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional.<sup>6</sup> Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; en términos de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, en términos de la estratificación social que contribuye a consolidar (Esping-Andersen 1993).

En el caso de las instituciones de tipo contributivo, este efecto es un reflejo de las desigualdades existentes en el mercado laboral, debido a que las prestaciones que corresponden a cada persona trabajadora dependen de los aportes realizados en el curso de su trayectoria en el empleo. En este esquema, las personas trabajadoras estables del sector formal y sus familiares directos gozan de una mayor protección relativa frente a los riesgos sociales cubiertos por la seguridad social, recibiendo una prestación cuyo monto está vinculado a sus niveles salariales. En cambio, las personas que hayan tenido carreras laborales intermitentes, irregulares, o bien caracterizadas por informalidad y/o precariedad, bajos salarios, etc., son excluidas de este mecanismo y deben ser cubiertas por programas no contributivos de tipo asistencial, con niveles de protección que suelen ser menos generosos (Pautassi, y Gamallo 2015).<sup>7</sup>

Esta segmentación de las prestaciones no es neutral respecto a otras formas transversales de desigualdad que impactan sobre el mercado laboral, como por ejemplo el género. Así las mujeres, caracterizadas por una menor tasa de actividad y empleo, una mayor tasa de desempleo e informalidad, y menores salarios, logran un acceso comparativamente menor a los esquemas contributivos y, en el caso que accedan, reciben prestaciones de menor cuantía. Además, son sobrerrepresentadas en las prestaciones de tipo no contributivo, que en muchos casos están vinculadas a condicionalidades o contraprestaciones que cargan en mayor medida sobre las mujeres, además de sufrir el bajo valor social atribuido al trabajo de cuidados (reproductivo) que ejercen en mayor medida (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022).

Estos efectos contradictorios derivan tanto del monto como de las condiciones de acceso a una prestación. Siguiendo a la literatura sobre regímenes de bienestar, las políticas sociales se moldean según los principios de necesidad, contribución o ciudadanía, en correspondencia con modelos –o tipos ideales–. Sobre la base del principio de necesi-

dad, en el régimen liberal el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los “pobres merecedores”, con mecanismos de focalización como los test de ingreso y similares. El resultado es un bajo grado de desmercantilización y una reproducción de la estratificación que se genera en otras esferas (laboral, económica), con un efecto redistributivo bajo.

En el régimen conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo (la seguridad social), donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor/a e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste/a. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia, mientras que el efecto sobre la consolidación de la estratificación social preexistente es máximo y la redistribución opera dentro de cada categoría laboral. Por último, en el régimen de tipo socialdemócrata las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de los derechos de ciudadanía, produciéndose un grado elevado de desmercantilización, mientras que los efectos de estratificación social son menores al modelo conservador (Esping-Andersen, 1993).

Naturalmente, se trata de útiles categorías analíticas, que deberán ser adaptadas al caso concreto de cada país en un momento histórico determinado. En general, se observarán configuraciones híbridas en cada área de la política social, tanto en términos de los principios que las regulan, como de la naturaleza de las entidades que gestionan su funcionamiento, la erogación de prestaciones monetarias y la provisión de servicios. También existirá cierta variabilidad tanto en la progresividad/regresividad de la financiación de las políticas sociales, como en las reglas de elegibilidad y en la cuantía/calidad de las prestaciones. Además, la producción de bienestar de parte del Estado se combinará con otras esferas no estatales, como la producción de bienes y servicios en el mercado, el trabajo de cuidados en los hogares y las formas comunitarias y asociativas de protección social (Adelantado et al. 1998). Paralelamente, en cada estudio de caso se deberá analizar cómo el sistema de protección social cubre a las personas en las etapas del ciclo vital (infancia y adolescencia, la juventud, la edad adulta y la vejez), cada una con sus características y necesidades (Cecchini et al. 2015).

Este tipo de discusiones toma especial relevancia frente a un evento como la pandemia que afectó de manera desigual a diferentes sectores de la población, golpeando en mayor medida por ejemplo a los trabajadores informales (donde se concentró la caída de puestos de trabajo y las pérdidas de ingreso), las mujeres (que sufrieron un incremento de la carga del trabajo de cuidados) o los niños/as y adolescentes (privados del acceso presencial a la educación), entre otros. Por último, también deberá tenerse en cuenta que estas medidas de transferencia de ingresos fueron compensatorias, suavizando los efectos de la pandemia, asistiendo a las estrategias de supervivencia de los hogares en el corto pla-

zo, sin atacar los factores que generan esa situación de desigualdad y de vulnerabilidad frente a situaciones adversas (ver Vilas 2021). En ese sentido deberían inscribirse en una discusión más amplia sobre las políticas de desarrollo que lleva adelante cada país, de las que las políticas sociales constituyen sólo uno de los componentes.

## **Principales medidas de política social vigentes durante la pandemia del COVID**

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que a la llegada de la pandemia ya estaban vigentes numerosos mecanismos de protección social para cada una de las grandes áreas de política social seleccionadas para el análisis. Se hace referencia, en particular, al régimen de asignaciones familiares, al sistema previsional, al seguro de desempleo y a los planes de empleo no contributivos. Debe recordarse que en las últimas décadas y especialmente a partir de la crisis de 2001–2002, la seguridad social contributiva tradicional fue complementada por esquemas de tipo no contributivo, que ampliaron de manera considerable la cobertura de estas políticas.<sup>8</sup> Entre las principales adoptadas en el periodo pre pandémico, debe recordarse:

- La ampliación de la cobertura del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), gracias a la denominada “moratoria previsional”, que permitió la inclusión de personas mayores que no cumplieran con los requerimientos contributivos, por medio de un esquema “semi-contributivo” de compensación de los aportes faltantes (“regularización de la deuda previsional” en la terminología oficial). En 2016, se creó además una prestación no contributiva, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), para las personas que no pudieron acceder a la moratoria (Danani y Hintze 2011; Cetrángolo y Grushka 2020; Messina 2023);
- La creación a partir de 2009 de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares, para hogares de personas trabajadoras informales o desocupadas con niños, niñas y adolescentes, subordinadas al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias, denominadas asignaciones “universales”, como la Asignación Universal por Hijo/Embarazo (AUH/AUE) Progresivamente se extendió la cobertura a otras categorías, a veces con-

trascriptoriamente, como en el caso de las personas trabajadoras de casas particulares, en su gran mayoría mujeres, incluidas en el subsistema no contributivo, mientras que en las asignaciones tradicionales se incluyeron a otros regímenes especiales (monotributo), a las personas titulares de la PUAM o de otras pensiones no contributivas (PNC), etc. (Cetrángolo y Curcio 2017; Diaz Langou *et al.* 2018).

- Finalmente, fue desarrollándose un complejo entramado de planes de empleo para las personas en edad laboral, asociando las transferencias de ingreso a contraprestaciones laborales, terminalidad educativa, actividades de formación o capacitación, etc. En paralelo se mantuvo la baja cobertura del seguro de desempleo contributivo, en un contexto de creciente precarización de las relaciones laborales (Messina 2022; Arcidiácono y Gamallo 2023).

Fruto de estas transformaciones, en el año 2019 se registraban aproximadamente 4 millones de prestaciones por AUH; 4,2 millones de asignaciones familiares por hijo; 5,7 millones de titulares de una prestación del SIPA; 110 mil receptores del seguro de desempleo y aproximadamente 500 mil titulares de planes del Ministerio de Desarrollo Social, sin tener en cuenta los otros planes nacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y aquellos implementados a nivel provincial. Fuera del foco de la discusión quedan otras medidas con poblaciones de destinatarios no cubiertos por el análisis de este artículo. Por ejemplo, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a jóvenes en trayectorias de la educación obligatoria, superior y la formación profesional, cuyos destinatarios/as alcanzaban aproximadamente 570 mil en el año 2019 (datos de ONP 2019). Otro programa de cobertura muy significativa son las pensiones no contributivas para personas con discapacidad, que pasaron de menos de 100 mil receptores en 2004 a más de un millón a partir de 2014 (datos ANSES, 2023a).

En los años de la pandemia y de la pospandemia (2020-2022), un conjunto amplio de medidas permitió avanzar en la extensión de la cobertura y el alcance de estas políticas sociales:

- En el ámbito previsional, el decreto n°475 de 2021 instauró el Programa Integral de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, para computar un año de aporte por cada hijo o hija que haya nacido con vida, dos años por cada hijo/a adoptado/a,

y un año de servicio adicional por cada hijo/a con discapacidad, que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad. Por otra parte, el decreto n°674 de 2021 estableció una nueva prestación anticipada, con dos años de vigencia, para personas sin ingresos registrados, que cumplan el requisito contributivo (30 años de aportes) y están cercanas en 5 años o menos a la edad jubilatoria (55 años para las mujeres y 60 años para los varones). No se analizan aquí los efectos de medidas sancionadas en el año 2023, como la nueva moratoria previsional (Ley n° 27.705).

- En el caso de las asignaciones, el decreto n° 840 de 2020 eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de asignaciones familiares contributivas; eliminó el límite máximo de 5 hijos/as para el cobro de la AUH; redujo de 3 a 2 años el criterio de residencia legal para extranjeros/as y dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades. El año siguiente, la ley n° 27611, denominada de los “1000 días” extendió de 6 a 9 meses la duración de la asignación universal por embarazo.<sup>9</sup> Además las asignaciones por nacimiento y adopción<sup>10</sup> y una asignación anual por cuidado de salud integral para personas con niños/as menores a tres años<sup>11</sup> fueron incorporadas al sistema no contributivo.

- Respecto al seguro de desempleo, en abril 2020 se incrementó en un 59,2% el monto hasta 10.000 \$ (Decreto n° 332). Además, a lo largo de los años 2020 y 2021 se prorrogaron los vencimientos en el cobro de la prestación mediante resolución 228/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de 2020 y sucesivas.<sup>12</sup>

Adicionalmente el gobierno nacional implementó durante el año 2020, cuando más impactaron los efectos de la pandemia, diferentes medidas para incrementar el volumen de transferencias de ingresos a los hogares, además de crear algunos programas extraor-

dinarios para hacer frente a la emergencia. Se otorgaron bonos extraordinarios de forma no periódica a titulares de prestaciones del SIPA y de asignaciones familiares/universales en 2020 y 2021. Esto compensó parcialmente la caída en términos reales de las prestaciones que se venía dando desde el año 2018, como se discutirá más abajo.<sup>13</sup> A partir de 2022 se otorgaron “refuerzos de ingresos” a prestaciones previsionales y asignaciones familiares de mayor duración y monto creciente.

Durante la primera mitad de 2020 se logró la plena cobertura del Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” - Tarjeta Alimentar, destinado a titulares de AUH (con hijos/as de hasta 6 años inclusive) y AUE, con aproximadamente 1,5 millones de hogares alcanzados. El año siguiente se amplió la medida a los niños/as/ adolescentes de hasta 14 años inclusive, llegando a 2,4 millones de hogares. El plan de empleo Potenciar Trabajo, nacido de la fusión de los planes preexistentes del MDS “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario”, alcanzó a 1,2 millones de trabajadores/as a fines del año 2021; a sus receptores también se otorgaron bonos extraordinarios a lo largo de este periodo.

Por último, se implementó una medida masiva de transferencia de ingresos, temporaria y de emergencia, denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), de \$ 10.000 en tres rondas de pago: abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020. De los 8,8 millones de personas que accedieron a la medida, sólo el 27% correspondió a titulares de AUH, 7,8% a monotributistas, 2,1% a trabajadoras de casas particulares y 1,4% del PROGRESAR. En consecuencia, más del 60% de los/as receptores/as eran personas no cubiertas por otras medidas de protección social. En 2022, hubo medidas similares, como el “refuerzo de ingresos” de \$ 9000 en los meses de mayo y junio (Decreto n° 216) y un “refuerzo alimentario para adultos sin ingresos” de \$ 45.000 (Decreto n° 758) en dos cuotas en noviembre y diciembre, denominados en los medios “IFE 4” e “IFE 5”. El primero alcanzó aproximadamente 7,5 millones de personas,<sup>14</sup> mientras el segundo habría otorgado aproximadamente 1 millón de prestaciones.<sup>15</sup>

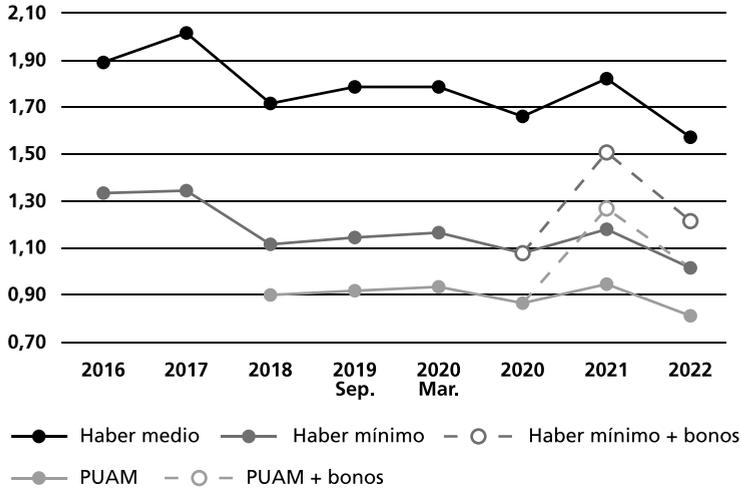
## **La protección social argentina durante la pandemia y la pospandemia**

En esta sección se presentarán los datos sobre cobertura (titulares de una prestación) y alcance de las prestaciones (suficiencia de los montos otorgados) en las tres áreas de la política social en el periodo que cubre la pandemia y la pospandemia.<sup>16</sup> En el caso del sistema previsional los datos muestran cierta estabilidad en el número de titulares de una prestación, con cambios en su composición. Así los titulares de una prestación SIPA se redujeron de 5,7 a 5,6 millones entre 2019 y 2022, pero esta caída fue compensada por el crecimiento de 137 mil a 279 mil receptores de una PUAM. Mientras las mujeres representaban dos tercios en el primer tipo de prestaciones, los varones representaban nueve de cada diez titulares de una PUAM (ANSES 2023a).

Detrás de estos números hay tendencias desvinculadas de la crisis sanitaria. Debe recordarse que el acceso por moratoria de la Ley 26.970 de 2014 estuvo vigente solo en el caso de las mujeres, mientras que los varones que no cumplían con los requerimientos contributivos accedieron principalmente a la PUAM, creada en el año 2016. Si se desagregan las prestaciones del SIPA por la modalidad de acceso, en 2022 el 58% de las mujeres aprovechó de la moratoria previsional (esquema semi contributivo), mientras la moratoria fue utilizada por los varones sólo en el 41% de los casos (ANSES, 2023a). Estas diferencias son el reflejo de las historias laborales desiguales que caracterizan, en promedio, a varones y mujeres, con las segundas en situación de desventaja en términos de continuidad y cuantía de los aportes, a causa de salarios más bajos, interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas y el trabajo de cuidados, mayor precariedad, etc. (ANSES 2021; Alonso, Marzonetto, Rodríguez Enríquez 2022). De hecho, los haberes previsionales con moratoria alcanzan un valor promedio que es menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación e igual a 100 en el gráfico). Por otra parte, dentro de las prestaciones sin moratoria, las mujeres reciben aproximadamente un 20% menos que sus pares varones. En el caso de las prestaciones por moratoria, la brecha de género es menor al 10%, pero igualmente sitúa a las mujeres en desventaja.

Pese a estas disparidades, la cobertura casi universal de las prestaciones previsionales apunta a garantizar un piso mínimo de protección social a las personas mayores, aunque este objetivo está condicionado a la suficiencia de los montos otorgados a lo largo del tiempo frente a un contexto inflacionario como el argentino. Como indicador de esta condición se puede comparar el valor de los haberes medio y mínimo calculado por ANSES (2023a) -incluidos los bonos extraordinarios y los “refuerzos previsionales”- respecto al valor de la línea de pobreza oficial, tomando por simplicidad la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente en el Gran Buenos Aires (INDEC, 2023f).<sup>17</sup> El resultado de este ejercicio se puede observar en el Gráfico 1.

**Gráfico 1.** Montos de haberes SIPA y PUAM en términos de línea de pobreza



**Fuente:** elaboración propia de datos ANSES (2023a) e INDEC (2023f). Valores de diciembre de cada año - el dato faltante de diciembre 2019 se sustituye con el de septiembre 2019 y marzo 2020. Una persona puede ser titular de más de una prestación. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Estos datos sugieren que en el periodo analizado los haberes dentro del esquema contributivo (y semi-contributivo) han garantizado un nivel mínimo de ingresos que logró cubrir a las personas receptoras frente al riesgo de pobreza, mientras que la PUAM, no contributiva, se situó debajo de ese umbral. Se observa así mismo una tendencia a la caída del poder adquisitivo de las prestaciones, especialmente en 2018 y 2022, debido a que la aceleración de la inflación no es compensada con tempestividad y eficacia por los mecanismos de movilidad previsional en vigor después de la reforma de 2017.<sup>18</sup> Esta caída fue compensada en 2022 por numerosos bonos extraordinarios y refuerzos de ingreso, en siete de los meses entre diciembre de 2021 y 2022, con efecto máximo sobre el haber mínimo y la PUAM.<sup>19</sup> Estas medidas permitieron que el haber mínimo y la PUAM valieran 1,22 y 1,02 líneas de pobreza, respectivamente, por arriba de los niveles de 2018. Pese a esto, está claro que la movilidad previsional en vigor no incluyó cláusulas de salvaguarda frente a una aceleración tan rápida de la inflación de manera que la protección del poder adquisitivo de las personas mayores se vio afectada y dependió de que el Poder Ejecutivo interviniera puntualmente con alguna compensación extraordinaria. Este esquema mostró entonces fuertes contradicciones entre la lógica del derecho a la protección social y la arbitrariedad de la autoridad pública.

En el área de las transferencias de ingresos a hogares con niños, niñas y adolescentes, se observó una disminución en la cobertura de ANSES. En particular, entre diciembre

de 2018 y diciembre de 2021 hubo un incremento de 350 mil personas de menos de 18 años cubiertos por la AUH, en parte gracias a los efectos del ya mencionado decreto n°840 de 2020. Sin embargo, en el mismo periodo se registró una caída de 590 mil asignaciones familiares (AF) por hijo/a del régimen contributivo tradicional. Esta reducción fue explicada por la caída de las asignaciones para trabajadores/as dependientes (-725 mil), debido especialmente a la falta de actualización del límite superior de ingresos para acceder al sistema. Este límite (individual y del grupo familiar) tiene una actualización anual, por lo que se va desactualizando en el curso de cada año, dejando afuera a los hogares de mayores ingresos.<sup>20</sup> Este problema se agravó durante el 2022, con un retraso en la actualización de aproximadamente el 35%, lo que llevó a una caída de 1,1 millones AF por hijo/a en ese año (ANSES, 2023b).<sup>21</sup>

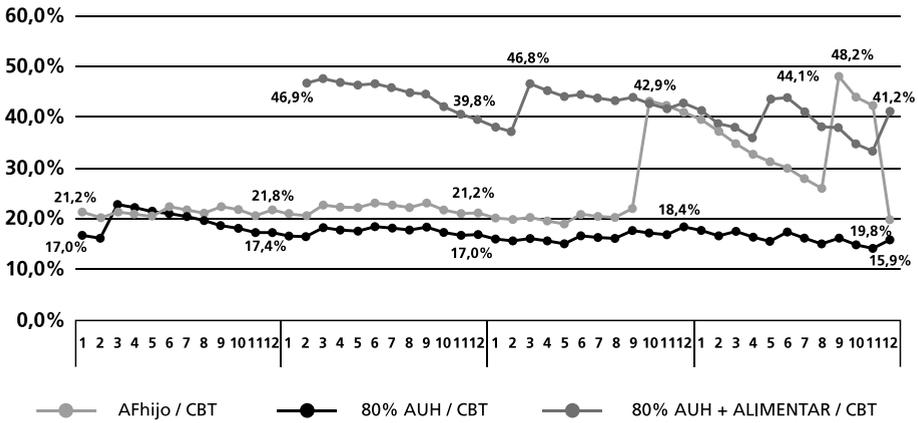
Respecto a la suficiencia de las prestaciones, algunas de las medidas implementadas en este periodo generaron un incremento de los montos que fueron efectivamente otorgados a los hogares que perciben alguna asignación. En particular, la mencionada tarjeta Alimentar supuso un incremento de las transferencias a un porcentaje importante de los hogares que perciben la AUH, aunque los montos fueron actualizados de forma anual, sin que existiera un mecanismo institucionalizado similar a la movilidad previsional. Además, el programa penalizaba a los hogares más numerosos, con mayor riesgo de pobreza, ya que establecía un monto único para hogares de 2 o más hijos/as. En su última formulación, el efecto resultó atenuado, pero persiste, ya que se establecieron tres rangos en hogares con hijos/as de hasta 14 años inclusive, con monto per cápita decreciente (\$ 6000 para un hijo/a, \$ 4500\$ para dos, \$ 4000 para tres o más).

En cambio, para las AF por hijo/a se establecieron incrementos extraordinarios (por decreto) para las prestaciones de menor monto. En octubre 2021 (Decreto n° 719) se implementó el denominado complemento mensual al salario familiar para trabajadores formales, monotributistas y receptores del seguro de desempleo, hasta alcanzar un monto de \$ 10126 (rango I de ingresos y categorías ABC del monotributo) y de \$ 6.830 (rango II y categoría D). Por otra parte, en septiembre, octubre y noviembre 2022 se otorgó un “refuerzo” para las asignaciones familiares de dependientes y del seguro de desempleo en el rango I de ingresos hasta alcanzar \$ 20.000 (Decreto n° 578). Cabe recordar que la AUH, destinada al sector no formalizado del mercado laboral, está altamente feminizada (93% de titulares mujeres en diciembre de 2021) por lo que toda flexibilización (o eliminación) de las condicionalidades redundaría en una menor carga de trabajo de cuidados para ellas (Pautassi *et al.* 2013) y un mayor monto de la prestación mensual (eliminándose el descuento del 20%); sin embargo, no se avanzó en esa línea.<sup>22</sup>

En el Gráfico 2 puede verse como estas medidas impactaron en el monto de las AF por hijo/a y de la AUH en términos de la capacidad de cubrir una CBT.<sup>23</sup> Los datos muestran una caída en el año 2020, una recuperación en el año 2021 y posterior pérdida de

poder adquisitivo en el año 2022. Los hogares que recibieron la tarjeta Alimentar se beneficiaron de una protección mayor frente a la pobreza, aunque el hecho que el monto no se actualizara con la necesaria frecuencia implicó una rápida caída del valor real a lo largo del 2022. En el caso de las AF por hijo/a, la caída fue compensada sólo de forma temporal gracias a los refuerzos extraordinarios, destinados a los rangos de ingreso bajos.

**Gráfico 2.** Monto de la AF por hijo/a y de la AUH en términos de línea de pobreza



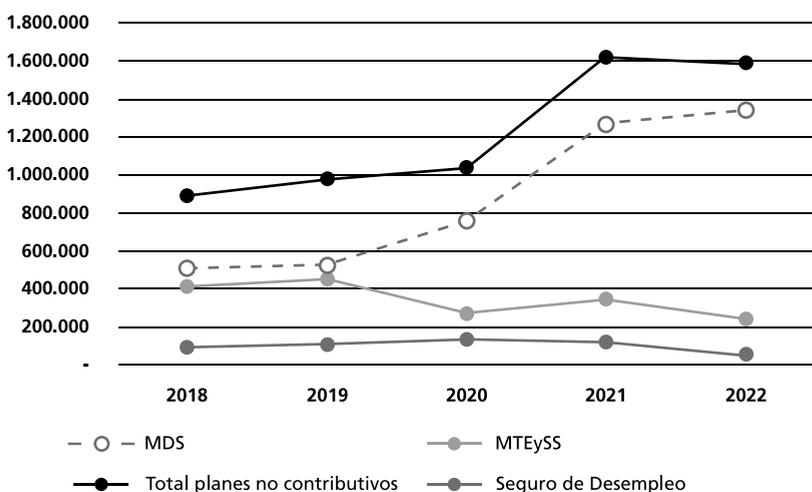
**Fuente:** elaboración propia a partir de datos INDEC (2023f) y de la normativa vigente para el valor general de la AF por hijo/a y la AUH. El parámetro de comparación es la Canasta Básica Total de INDEC calculada para el Gran Buenos Aires (GBA). La AF por hijo/a incluye los refuerzos de ingresos. El efecto de Alimentar se presenta en el caso de hogares con un hijo/a. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Por último, se analizarán las medidas de protección social destinadas a las personas en edad laboral frente al riesgo de desempleo.<sup>24</sup> En el ámbito de la seguridad social argentina de tipo contributivo, la prestación destinada a cubrir la caída de ingresos asociada a la pérdida de un empleo formal, el Seguro de Desempleo (SD), mantuvo una cobertura muy baja a lo largo de todo el periodo bajo análisis, inferior al 10% de la población desocupada. En los años 2019-2022, tocó una cobertura máxima del 8,5% en 2021 (120 mil titulares) y un mínimo del 3,7% en 2022 (58.000 mil titulares).<sup>25</sup> Además, se trata de una prestación con una subrepresentación femenina, ya que las mujeres sumaron menos de un tercio de los titulares del seguro en el periodo bajo análisis, pese a que las afectó una tasa de desempleo superior a la de los varones.<sup>26</sup>

Al mismo tiempo se expandió fuertemente la cobertura de los programas no contributivos, comúnmente llamados “planes de empleo”, que garantizan una transferencia a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral como de capacitación y formación. En particular, los receptores de planes del Ministerio de Desarrollo Social

tuvieron un aumento del 153% en el periodo de la pandemia y pospandemia (2020-2022). Denominados Hacemos Futuro y Salario Social Complementario a fines del gobierno de Mauricio Macri (2019), fueron fusionados en el Potenciar Trabajo a partir de 2020. En términos absolutos, la cantidad de titulares creció de 531 mil en 2019 a más de 1,3 millones a finales de 2022. En el mismo periodo, hubo una caída de los planes del MTEySS, que pasaron de 450 mil a 250 mil aproximadamente entre 2019 y 2022 (-45%).<sup>27</sup> Sin embargo, esta caída fue más que compensada por el incremento del Potenciar Trabajo, por lo que los titulares de planes de empleo no contributivos acumularon un crecimiento de 62% entre 2019 y 2022 (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Receptores del seguro de desempleo y de planes de empleo no contributivos



**Fuente:** elaboración propia de datos de la ONP (años varios), MTEySS (2023), ANSES (2023a) y SIEMPRO (2022). Datos de diciembre de cada año. Nota: los planes de empleo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) incluyen Hacemos Futuro y Salario Social Complementario (años 2018-2019) y Potenciar Trabajo (2020). Los planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluyen el Seguro de Capacitación y Empleo, el programa Jóvenes con más y mejor trabajo y otros programas nacionales de empleo.

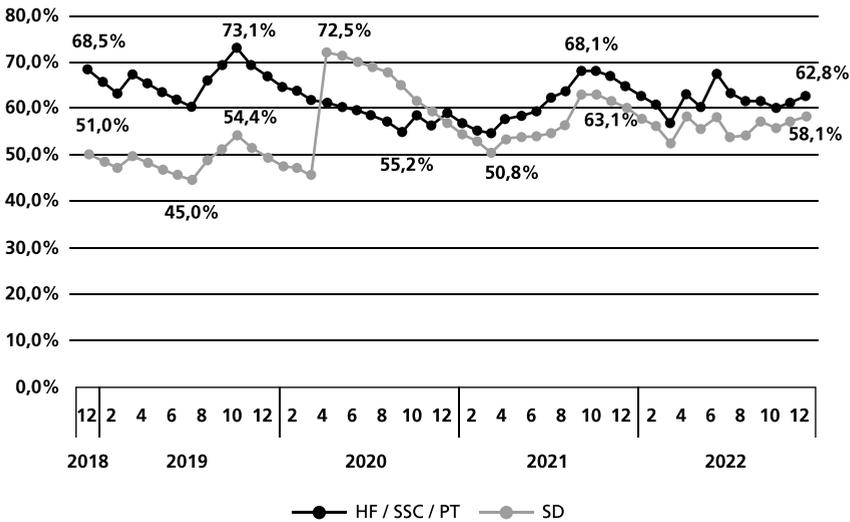
Por último, aunque persigue una finalidad de promoción de la educación, se puede mencionar la fuerte expansión del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a jóvenes en trayectorias de la educación obligatoria, superior y la formación profesional, cuyos destinatarios superaron el millón en el año 2021 y alcanzaron los casi 1,7 millones a finales de 2022, respecto a los 570 mil titulares del año 2019 (ONP).

Combinando todas las medidas mencionadas en esta sección, se alcanzaría una cobertura de aproximadamente el 17,1% de la población económicamente activa urbana del

país en el año 2022, frente al 8,7% en 2018.<sup>28</sup> En este sentido, destaca la excepcionalidad del IFE, que alcanzó aproximadamente el 31,6% de la población económicamente activa del país (ANSES, 2020), aunque con un carácter temporario que no permite caracterizarlo como un dispositivo de protección a la población en la etapa activa.

En conclusión, los programas de tipo no contributivo tuvieron un crecimiento significativo en el periodo bajo análisis, mientras que el seguro de desempleo de tipo contributivo mantuvo una importancia muy reducida. Frente a la pandemia fue en todo caso necesario intervenir con una medida de extraordinaria de corto plazo como el IFE para proteger en particular a los trabajadores informales que perdieron su empleo en los meses de mayor caída de la actividad económica. Pese a que no existe información detallada de la distribución por género de los titulares de planes de empleo no contributivos, el SIEMPRO (2022) informa que a finales del año 2021 el 63,2% de las personas inscriptas en el Potenciar Trabajo eran mujeres. Se confirmaría así la sobrerrepresentación femenina en los programas de tipo no contributivo y su subrepresentación en la seguridad social contributiva.

**Gráfico 4.** Monto del Seguro de Desempleo (SD) y de Hacemos Futuro (HF)/ Salario Social Complementario (SSC) /Potenciar Trabajo (PT) en términos de línea de pobreza



**Fuente:** elaboración propia a partir de datos INDEC (2023f) y de la normativa vigente. La línea de pobreza equivale al valor de la canasta básica total del Gran Buenos Aires en el mes correspondiente.

Respecto a la suficiencia de los montos otorgados, en el Gráfico 4 se muestra que los programas insignia del Ministerio de Desarrollo Social (Hacemos Futuro/Salario Social

Complementario /Potenciar Trabajo) mantuvieron un valor superior al seguro de desempleo en términos de la canasta básica total (CBT), excepto en los meses posteriores a abril de 2020, cuando se incrementó el seguro en más de un 50% por Decreto n° 332 en respuesta a la pandemia.<sup>29</sup> También se observó una tendencia a la caída del poder adquisitivo de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, ya que alcanzaron un valor relativo del 62,8% de la CBT en el 2022 frente al 68,5% de finales de 2018. En cambio, el seguro de desempleo mostró un incremento relativo del 51% al 58,1% en relación a la CBT en el mismo periodo, por lo que la brecha entre las dos prestaciones se redujo. En todo caso, puede concluirse que la capacidad de proteger los ingresos de las personas destinatarias frente al riesgo de pobreza es relativamente baja y se mantuvo así a lo largo de todo el periodo considerado (Messina, 2022).

## Reflexiones finales

A lo largo del artículo se examinaron las políticas de protección social del gobierno nacional argentino con foco en el periodo que va del año 2020 al 2022, abarcando a la pandemia y a las primeras fases de la postpandemia. Se tomaron en cuenta tanto las políticas tradicionales encuadradas en la Seguridad Social como los numerosos programas no contributivos, vigentes en el momento previo a la llegada de la crisis sanitaria, cómo línea de base del análisis. Luego se analizaron las reformas que afectaron estas áreas de la política social y las medidas extraordinarias tomadas frente a la pandemia. Para ordenar la exposición, se agruparon las medidas según las poblaciones objetivo, situadas en diferentes momentos del ciclo vital: personas mayores; niños/as y adolescentes; personas en edad laboral (18-65 años).

A modo de resumen, en el Cuadro 2 se presentan los principales puntos que emergieron de la investigación, en términos de cobertura de la población destinataria y suficiencia del monto transferido (en % de la CBT -la línea de pobreza oficial-). Además, se agregan indicadores presupuestarios (% de gasto dedicado a cada política y como este varió en términos reales en el periodo analizado), que sirven para una medición aproximada del esfuerzo del Estado en cada área. Los datos muestran que la protección social de personas mayores y de las infancias y adolescencias actuó como red de protección de última instancia, gracias a una (cuasi) universalización de las transferencias- por agregado de sistemas contributivos, semicontributivos y no contributivos- y gracias al peso presupuestario que se destinó a estas políticas. Sin embargo, se observa una caída del gasto real, traducida en una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, con la excepción clara de la tarjeta Alimentar. Además, solo en el caso de las personas mayores se logró una buena, aunque decreciente, protección frente a la pobreza, mientras que la de los niños/as y adolescentes fue la categoría más afectada pese a la concentración de medidas en esta franja etaria, como la AUH y la tarjeta Alimentar. De hecho, la población de 65 años o más registraba una tasa de pobreza de 14,5% en el segundo semestre

de 2022, más del doble de la del mismo periodo de 2017 (6,2%). En el mismo arco de tiempo, la pobreza en personas menores de 18 años subió del 40% al 54,6% (+36,5%), con un pico de 58% durante la pandemia. Esta situación, naturalmente, no está desligada de la condición de los adultos que constituyen los principales soportes de los hogares donde viven los niños/as y adolescentes.

En efecto, en el caso de las personas en edad laboral, afectadas por la creciente informalización de las relaciones laborales, escasa creación de puestos de trabajo de calidad y caída de los salarios reales, las transferencias del Estado fueron crecientes en términos de gasto (especialmente en el caso del Potenciar Trabajo). Sin embargo, estos programas mostraron una cobertura insuficiente y los montos que otorgaron ofrecieron una baja protección frente a la pobreza. El problema que emergió es que no existe una transferencia de tipo universal que garantice un nivel mínimo de ingresos independientemente del estatus laboral de las personas (véase por ejemplo los ensayos de Flavio Gaitán y de Laura Garcés en Pautassi y Gamallo, 2023). En consecuencia, la incidencia de la pobreza en la población de 18 a 64 años pasó del 23,5% al 37,3% en el periodo en análisis, es decir un incremento de casi el 60% en el número de personas pobres.<sup>30</sup>

El IFE representativo de esta situación ya que alcanzó a un número muy elevado de personas que no habían accedido con anterioridad a una prestación social. Los datos oficiales (ANSES, 2020) muestran que el 61,7% de titulares del IFE (5,4 millones sobre 8,9 millones – un 12% de la población argentina, aproximadamente) eran trabajadores/as informales y desocupados/as no alcanzados por otras transferencias del Estado. El relanzamiento de medidas similares en 2022, aunque con un alcance mucho menor, sugiere la existencia de una necesidad de protección social insatisfecha en las franjas de la población en edad laboral. Esto afectaría también a la condición de pobreza de los niños, niñas y adolescentes en hogares numerosos, caracterizados por tasas de dependencia elevadas y donde también se cruzan los efectos del trabajo de cuidados sobre la inserción laboral de las mujeres (Pautassi y Rodríguez Enriquez, 2022). Otro tanto puede decirse de los/as jóvenes, que enfrentan mayores barreras para insertarse en empleos formales de calidad respecto a los adultos (Bertranou, Jiménez y Jiménez, 2017), cuya situación se deja para futuras investigaciones.

**Cuadro 2.** Resumen de las políticas de protección social analizadas

| Área de política social                    | % Gasto de la administración nacional (2022) | Variación real del gasto 2017 - 2022 | Modalidad  | Población destinataria   | Cobertura  | Suficiencia (% CBT) |
|--|--|--------------------------------------|--|--------------------------|------------|---------------------|
| Sistema previsional                        | 33,7%  | -28,9%                               | Contributivo/<br>semi contributivo/<br>no contributivo | Personas mayores         | Alta       | Alta                |
| Asignaciones familiares /Universales       | 5,5%   | -25,3%                               | Contributivo / no contributivo                         | Niños/as y adolescentes  | Medio alta | Baja                |
| Políticas alimentarias (Tarjeta Alimentar) | 2,3%   | 560,9%                               |  |                          |            |                     |
| Planes de empleo y seguro de desempleo     | 3%   | 83,0%                                | Contributivo/ no contributivo                          | Personas en edad laboral | Medio baja | Media               |
| Becas (Progresar)                          | 0,6%   | 50,5%                                |  |                          |            |                     |
| Refuerzos de ingreso (IFE)                 | 1%   | -76,4%(respecto a IFE 2020)          |  |                          |            |                     |

**Fuente:** Elaboración propia. El gasto surge de datos presupuestarios de la ONP (años varios) y la variación real se calculó deflactando por el IPC de INDEC (2023d). El resto del cuadro resume, desde un punto de vista cualitativo, la evidencia presentada a lo largo del artículo.

Tomando en cuenta este contexto, se analizaron el alcance de las principales políticas de protección social a lo largo de las etapas del ciclo de vida. En particular, se discutieron los esfuerzos del gobierno nacional en potenciar las transferencias de ingresos, evidenciándose las insuficiencias en los montos otorgados, la caída del gasto real (con algunas excepciones) y la ausencia de medidas de carácter universal para la población en edad laboral. Por otra parte, la protección de las personas mayores mostraba el mejor nivel de cobertura, pese a las desigualdades del sistema y la progresiva pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones, que fue sólo parcialmente compensada por bonos extraordinarios. Finalmente, el fragmentado sistema de asignaciones familiares no logró frenar la vulnerabilidad frente a la pobreza de los hogares numerosos, pese a la implementación de la tarjeta Alimentar y los numerosos bonos y complementos extraordinarios que con cada vez mayor frecuencia tuvieron que ser otorgados a los titulares de esta política.

En resumidas cuentas si –como muestra la literatura de referencia– en la etapa 2003–2015 hubo una enorme expansión de las políticas sociales y en la etapa 2015–2019 su reformulación en sentido conservador, en la etapa de la pandemia y pospandemia se implementaron medidas que expandieron, en los márgenes, la cobertura de los sistemas de protección social, pero fueron insuficientes frente a la magnitud de la crisis, especialmente en el caso de las personas en edades activas –como demuestra la necesidad de una transferencia masiva y extraordinaria como el IFE–. Respecto al alcance de las prestaciones, en un contexto de fuerte aceleración de la inflación los resultados tampoco fueron satisfactorios en términos de poder adquisitivo y de protección frente al riesgo de pobreza.

<sup>1</sup> Una versión previa de este documento fue presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP en Buenos Aires, del 18 al 21 de Julio 2023.

<sup>2</sup> Se trata de líneas de investigación desarrolladas por diferentes grupos de investigación en el país, como el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, o el grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires (que integra el autor), entre muchos otros.

<sup>3</sup> En términos de pérdidas humanas se alcanzaron los 117 mil fallecidos en el periodo 2020-2021 (frente a 5,6 millones de contagiados). La campaña de vacunación masiva desarrollada a lo largo del 2022 permitió reducir considerablemente el impacto sanitario del coronavirus (ver <https://www.argentina.gob.ar/salud/epidemiologia/vigilancia-epidemiologica/reportes-sobre-covid-19-en-argentina>).

<sup>4</sup> La informalidad ha sido un problema estructural de largo plazo para Argentina, con reflejos en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas-no contributivas) de cobertura de la protección social (Messina 2017; Donza 2019; Poy *et al.* 2021).

<sup>5</sup> Bajo el gobierno de Mauricio Macri, la deuda externa en moneda extranjera pasó del 36,4% del 2015 al 69,9% en 2019 (ver <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/deuda-bruta-por-moneda-en-porcentaje-del-pbi>). Dentro de este cálculo se sitúa la deuda con el FMI de aproximadamente 44.000 millones de dólares, según el acuerdo del año 2018.

<sup>6</sup> Históricamente, la relación entre la seguridad social de tipo contributivo y las formas no contributivas de protección social es compleja y cambiante en el tiempo, según cada contexto nacional, con las peculiaridades propias de la región latinoamericana (ver, entre otros, Mesa-Lago 1983; Martínez Franzoni 2008; Filgueira 2013; Rofman, Apella y Veza 2013; Cecchini *et al.* 2015).

<sup>7</sup> Esta situación también caracteriza a la mayoría de los trabajadores independientes, por cuenta propia, aunque los sectores de mayores ingresos podrán acceder a formas privadas de aseguramiento (Casalí *et al.* 2018).

<sup>8</sup> La extensión limitada de este trabajo no permite analizar en detalle las diferencias entre un periodo de fuerte expansión del gasto social entre 2005 y 2015 con un enfoque no contributivo y otro periodo (2015-2019) de reformulación y contención del gasto. En la primera etapa, se pasó de un gasto del 8,5% al 16,4% del PIB, mientras que en la segunda se terminó en el 15,1% (MECON 2023), con diferentes medidas que ampliaron la brecha entre contributivo y no contributivo. Entre los muchos autores y autoras que han tratado el periodo se sugieren como punto de partida Danani y Hintze (2011 y 2022) y Gamallo (2022).

<sup>9</sup> No se analizan aquí medidas sancionadas en el año 2023 con efectos sobre el sistema de asignaciones familiares, como la equiparación del tope de ingresos familiares con el piso del impuesto a las ganancias (Decreto n° 101 de 2023).

<sup>10</sup> A partir de enero 2021 (Res. n° 265 de 2021 de ANSES).

<sup>11</sup> Ley n° 27.611 de 2021.

<sup>12</sup> Ya en 2023 mediante Decreto n°90 se incluyó a las trabajadoras de casas particulares en el seguro de desempleo.

<sup>13</sup> El gobierno de Alberto Fernández suspendió mediante la Ley n° 27541 de diciembre de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley n° 27.426 de 2017). En consecuencia, los incrementos de haberes previsionales y de asignaciones familiares fueron establecidos por decreto a lo largo del año 2020 hasta la sanción de una nueva fórmula en enero de 2021 (Ley n° 27.609). Esta tiene en cuenta tantos los recursos de la Seguridad Social como la evolución de los salarios en el periodo que va de los 3 a los 6 meses anteriores al momento de la actualización, por lo que tiende a producir una pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones en un contexto de aceleración inflacionaria, como se verá en la sección siguiente.

<sup>14</sup> Informe al Congreso de la Nación de la Jefatura de Gabinete n° 133 p. 1999.

<sup>15</sup> <https://www.cronista.com/economia-politica/lo-que-nadie-sabe-del-ife-5-anses-que-provincias-cobraron-mas-bonos-y-cuanto-dinero-se-utilizo/>.

<sup>16</sup> En otros estudios sobre el tema, se habla en términos de cobertura horizontal y vertical respectivamente (Danani y Hintze 2011).

<sup>17</sup> Respecto a la metodología del cálculo de la pobreza y la indigencia en Argentina, ver INDEC (2016).

<sup>18</sup> En términos reales los haberes perdieron 27,5 p.p. respecto a diciembre de 2017 y 10,8 p.p. respecto a diciembre 2019.

<sup>19</sup> Se otorgó un monto máximo de \$ 8000 en el mes de diciembre 2021 (Decreto n° 855), de \$ 6000 en abril (Decreto n° 180), \$ 12000 en mayo (Decreto n° 215), \$ 7000 en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2022 (Decreto n° 532) y de \$ 10000 en los meses de diciembre de 2022 a febrero de 2023 (Decreto n° 788). Se habla de “monto máximo” porque la prestación se reduce de forma escalonada para los haberes superiores al mínimo.

<sup>20</sup> El Decreto n° 101 de 2023 equipara el tope máximo de ingreso individual que da derecho a una AF por hijo/a con el piso a partir del cual se tributa el impuesto a las ganancias, dando lugar a una continuidad entre los dos tipos de cobertura (las AF y las deducciones de las cargas familiares por hijo/a).

<sup>21</sup> El Decreto n° 101 de 2023 equipara el tope máximo de ingreso individual que da derecho a una AF por hijo/a con el piso a partir del cual se tributa el impuesto a las ganancias, dando lugar a una continuidad entre los dos tipos de cobertura (las AF y las deducciones de las cargas familiares por hijo/a).

<sup>22</sup> Los datos disponibles de ANSES no permiten desagregar por género la titularidad de las AAFP por hijo/a.

<sup>23</sup> Por simplicidad, se toman los valores generales de las asignaciones. Los montos según rango de ingresos, zona geográfica y condición de discapacidad se fijan por resolución de ANSES en el Boletín Oficial. En el caso de la AUH no se incluye el 20% que se retiene hasta fin de año por las condicionalidades.

<sup>24</sup> No se analizan aquí las transferencias al sector productivo privado, con el objetivo de sostener el empleo formal (evitar despidos). Se hace referencia al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluía créditos a tasa cero, postergación o reducción de las contribuciones patronales y el pago de los salarios de los trabajadores, llegando a alcanzar un máximo de 2,3 millones de trabajadores registrados hasta finales del año 2020 (Jefatura de Gabinete, 2020). En la misma línea, se estableció la prohibición de despidos a partir del 31 de marzo de 2020 (Decreto n° 329) por 60 días, extendida sucesivamente a lo largo del año. También deben mencionarse los acuerdos entre empresas y sindicatos para aplicar suspensiones a los trabajadores que no pudieran prestar sus servicios habituales, a cambio de una prestación no remunerativa equivalente al 75% de su salario neto (Resolución n° 397 de 2020 del MTEySS).

<sup>25</sup> El dato es calculado sobre la base de los receptores del SD (ANSES, 2023a) y de la desocupación del total urbano (MECON, 2023).

<sup>26</sup> En promedio la tasa de desocupación femenina ha sido un 21,8% más elevada que la masculina en el periodo 2020–2022, mientras que en el periodo 2017–2019 la brecha había sido del 24,2% (INDEC, 2023b).

<sup>27</sup> Incluyen programas de empleo con un componente de transferencia de ingresos, como el “Jóvenes con más y mejor trabajo” o el “Seguro de Capacitación y Empleo, entre otros.

<sup>28</sup> La fuente de los datos es de elaboración propia a partir de datos de la ONP (años varios), MTEySS (2023) y ANSES (2023a).

<sup>29</sup> Los montos de estos programas está disponibles en la página de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social (<https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/montos-de-programa-de-transferencia-condicionada/resource/6778396e-75f7-4fce-ac65-97d1e5e4525e>).

<sup>30</sup> Los datos de pobreza por grupo de edad son de elaboración propia de los microdatos de la EPH-INDEC.

## Referencias bibliográficas

**Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L.** (1998) “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología* 60 (3) 123-156.

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2023a) *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2023b) *Boletín de la AUH - diciembre 2022*. Buenos Aires. <https://www.anses.gob.ar/observatorio/historial-de-publicaciones/boletin-auh>

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2021) *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*, Buenos Aires.

**ANSES, Administración Nacional de la Seguridad Social** (2020) *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires.

**Albrieu, R. y Ballesty, M.** (2020) *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19*. Buenos Aires, CIPPEC.

**Alonso, Virginia; Marzonetto, Gabriela y Rodríguez Enriquez, Corina** (2022) “La configuración de la desigualdad económica de género dada la actual organización social del cuidado infantil y la heterogeneidad estructural en los países del Cono Sur.” En CLACSO, *Nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO: 81-126.

**Alzúa, M. L. y Gosis, P.** (2020) “Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina”. #COVID19 | *Serie de Documentos de Política Pública*. New York, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

**Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo** (2023) “Transferencias de ingresos para personas ‘en edad de trabajar’: dos décadas de programas sociales en Argentina.” *Revista Direitos Sociais e políticas públicas (UNIEAFIBE)*, 11 (1) 393-425.

**Banco Mundial** (2023) *Indicadores de PIB per Cápita (World Development Indicators)*. Washington D.C. En línea: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

**Bertranou, Fabio; Jiménez, Mónica y Jiménez, Maribel** (2017) *Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: oportunidades y desafíos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: OIT.

**Casalí, Pablo; Jiménez, Maribel; Lépoire, Eduardo; Ortega, Lucía y Alvarez, Mariana** (2018) *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Buenos Aires: OIT.

**Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia** (eds.) (2015) “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”. *Libros de la CEPAL*, n°136. Santiago de Chile.

**Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier** (2017) *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ ANSES.

**Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos** (2020) *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Dalle, Pablo** (comp.) (2022) *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana** (coords.) (2022) *Protecciones y desprotecciones IV: Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana** (coords.) (2011) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Diaz Langou, Gala, Sacchetti, Florencia y Karczmarczyk, Matilde** (2018) *Guía para entender los cambios en Asignaciones Familiares y Ganancias*. Buenos Aires: CIPPEC.

**Donza, Eduardo** (2019) *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina, Observatorio de la Deuda Social Argentina.

**Ernst, Christoph; López Mourelo, Elva; Pizzicannella, Michela; Rojo, Sofía y Romero Carlos** (2020) *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

**Esping-Andersen, Gøsta** (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

**Filgueira, Fernando** (2013) “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22: 17-46.

**FMI Fondo Monetario Internacional** (2020) *Fiscal Policy at the Time of a Pandemic: How have Latin America and the Caribbean Fared?* Washington, D.C.

**Gamallo, Gustavo** (comp.) (2022) *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA.

**González, Mariana y Garriga, Cecilia** (2023) *Informe sobre situación del mercado de trabajo n°11*. Buenos Aires: CIFRA-CTA.

**INDEC** (2023a) *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-47>

**INDEC** (2023b) *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-58>

**INDEC** (2023c) *Índice de salarios*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-61>

**INDEC** (2023d) *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-31>

**INDEC** (2023e) *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-152>

**INDEC** (2023f) *Canasta básica alimentaria y canasta básica total*. Buenos Aires. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>

**INDEC** (2016) *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina Metodología INDEC N° 22*. Buenos Aires.

**Jefatura de Gabinete de Ministros** (2020) *Informe al Congreso n°128*. En línea: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>.

**Martínez Franzoni, Juliana** (2008) “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”. *Latin American Politics and Society* 50: 67-100.

**MECON, Ministerio de Economía** (2023) *Portal de datos económicos - Empleo e ingresos*. Buenos Aires. <https://www.economia.gob.ar/download/infoeco/apendice3a.xlsx>

**Mesa-Lago, Carmelo** (1983) “Social Security and Extreme Poverty in Latin America”, *Journal of Development Economics* 12: 83-110.

**Messina, G. M.** (2023) “Expansión y desigualdad en el sistema previsional argentino (2003-2019)”. *Estudios Sociales del Estado* 9 (17) 210-243.

**Messina, G. M.** (2022) “Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* 93: 94-119.

**Messina, G. M.** (2017) “La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo”. *Trabajo y Sociedad* 29: 583-610.

**MTEySS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (2023) *Boletín de estadísticas laborales*. Buenos Aires <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/programas.asp>

**ONP, Oficina Nacional del Presupuesto** (años varios) *Informes de seguimiento físico - financiero*. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

**OIT, Organización Internacional del Trabajo** (2020) *Panorama Laboral 2020*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

**OIT, Organización Internacional del Trabajo** (2012) “Avances en la consolidación de la protección social en Argentina”. *Notas de OIT - Trabajo Decente en Argentina*, Buenos Aires.

**Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo** (eds) (2023). *Brechas de bienestar. Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019)*. Buenos Aires: Biblos.

**Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo** (eds) (2015). *El bienestar en Brechas. Políticas sociales en la Argentina de post-convertibilidad*. Buenos Aires: Biblos.

**Pautassi Laura y Rodríguez Enriquez, Corina** (2022) “La invisibilización social y política del cuidado en la política social.” En Gustavo Gamallo (comp), *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA, 459-496.

**Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora** (2013) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales* 184. Santiago de Chile: CEPAL.

**Poy, Santiago; Robles, Ramiro y Salvia, Agustín** (2021) “La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019)” *Trabajo y Sociedad*, 36: 231-249.

**Rofman, Rafael; Apella, Ignacio y Vezza, Evelyn** (2013) *Más allá de las Pensiones Contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.

**Salvia, Agustín; Poy, Santiago y Pla, Jessica** (comps.) (2022) *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**SIEMPRO, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales** (2022) *Programa Nacional “Potenciar Trabajo” Reporte de Monitoreo 4º trimestre 2021*. Buenos Aires .[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte\\_de\\_monitoreo\\_potenciar\\_trabajo\\_4deg\\_trimestre\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_potenciar_trabajo_4deg_trimestre_2021.pdf)

**Vilas, Carlos M.** (2021) “¿Asistencialismo, aguante o promoción? La política social en la pandemia”. *Revista Movimiento*, n°33:32-37.

#### **Cómo citar este artículo:**

Messina, Giuseppe M. (2024) “La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 304-329

# Activismos feministas y aliados partidarios durante la pandemia: la movilización por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo

*Feminist activism and party alliances during pandemics: social mobilization in support for the legalization of voluntary abortion*

## **Chantal Medici**

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA).  
Magíster en Políticas Públicas y  
Gerenciamiento del Desarrollo  
(UNSAM - Georgetown University)  
Licenciada en sociología (UBA)  
cmedici@unsam.edu.ar

## **Fecha de recepción:**

9.5.23

## **Fecha de aceptación:**

14.3.24

## **Resumen**

Luego de décadas de organización para la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Argentina, en 2019 el presidente Alberto Fernández asumió tras incluir este asunto entre sus promesas de campaña. Sin embargo, en el año 2020 la agenda se vio dramáticamente trastocada por la llegada de la pandemia por coronavirus al país. Durante todo el año los feminismos debieron desplegar todo tipo de acciones para mantener el tema en agenda y lograr la aprobación. Este trabajo sintetiza las principales de estas acciones, resume el debate parlamentario y la ley resultante. Explora la acción política mientras la posibilidad de organizar grandes manifestaciones se vio interrumpida por la pandemia y el aislamiento obligatorio, así como también los vínculos y negociaciones con las y los actores gubernamentales que se habían manifestado a favor. Finalmente, también

analiza de qué manera la unidad del peronismo contribuyó a la aprobación. Se utilizó una combinación de métodos cualitativos que incluyó la revisión de fuentes hemerográficas, documentos estatales, páginas web oficiales, redes sociales y la entrevista de una destacada activista de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

**Palabras clave:** coaliciones de política - interrupción legal del embarazo - Argentina - pandemia - feminismos.

### **Abstract**

*After decades of struggle for the legalization of abortion in Argentina, in 2019 President Alberto Fernández took office after including this issue among his campaign promises. However, in 2020 the agenda was dramatically disrupted by the pandemic. Throughout the year 2020 feminisms had to deploy various actions to keep the issue on the agenda and to achieve the approval of the law. This article synthesizes these actions, summarizes the parliamentary debate and the resulting law. It explores the variety of actions deployed when protest was banned as an option as a product of the pandemic and confinement, as well as the relations between activists and state actors that supported the approval. Finally, it analyzes in which ways the unity of peronism favored the approval. Research for this article was conducted through a combination of qualitative methods that included the review of hemerographic sources, state documents, official webpages, social media, and the interview of a prominent activist of the Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.*

**Key words:** policy coalitions - abortion - Argentina - pandemics - feminisms

## Introducción<sup>1</sup>

Tras casi 15 años de existencia de la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito (en adelante, La Campaña) y luego de 5 años consecutivos de masivas movilizaciones feministas bajo el lema *Ni Una Menos*,<sup>2</sup> paros de Mujeres, Travestis y Trans<sup>3</sup> y masivos *pañuelazos* federales,<sup>4</sup> en el año 2019 el presidente Alberto Fernández asumió junto al Frente de Todos (FdT) tras ganar unas elecciones en las que incluyó la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo como uno de los puntos principales de su campaña, frente a un rival, Mauricio Macri, que sostuvo la postura contraria.

Tras el anuncio del próximo tratamiento de la ley en la apertura de las sesiones legislativas el 1° de marzo, la agenda se vio dramáticamente trastocada por la aparición de los primeros casos de coronavirus en el país y las medidas destinadas a evitar la propagación de la pandemia. El particular contexto marcado por la proximidad de la aprobación de esta ley, tan larga y masivamente demandada, y luego por la postergación del debate parlamentario en un contexto adverso e incierto, dio lugar a notables pujas, batallas y negociaciones que se hicieron públicas a través de los medios.

El presente artículo es parte de una investigación llevada adelante en el marco de una tesis de doctorado en la cual se analiza, siguiendo a Álvarez (2014), cómo los feminismos conformaron un *campo discursivo de la acción* que se extendió horizontalmente a través de distintas formas organizativas de la sociedad civil, y verticalmente hacia el Estado y los organismos internacionales, por un lado, y hacia la sociedad civil no organizada, por otro.<sup>5</sup> Estos campos discursivos son tejidos comunicativos de actores individuales y agrupados de diferentes tipos, articulados por discursos, prácticas, ideas, gramáticas políticas que son parcialmente compartidas y siempre disputadas.

El presente trabajo se analiza la expansión vertical, es decir, la colaboración de actores dentro y fuera del Estado que comparten una misma ideología, o al menos algunos objetivos y puntos en común. Se considera que el elemento de cohesión del *campo discursivo* es fundamentalmente la voluntad de sancionar la ley y se analizan las modalidades de adhesión a este campo, las variaciones en el grado de compromiso de los principales actores institucionales y la convivencia de la colaboración y el conflicto en su interior, tal como se expresaron durante el 2020. La expansión horizontal, es decir, a través de los distintos ámbitos de la sociedad civil organizada y no organizada, que ya fue tratada en artículos anteriores y será continuada en trabajos venideros, no será central en este artículo.

A su vez, se integran y utilizan los conceptos de *activismo institucional* (Pettinicchio, 2012) y *activismo gubernamental* (Verhoeven y Duyvendak, 2017), que refieren a los actores estatales que promueven un cambio en las leyes o políticas, frecuentemente en alianza con sectores de la sociedad civil.

De conjunto, esta perspectiva permite analizar el vínculo entre actores dentro y fuera del Estado que persiguen el mismo objetivo, y así retratar al Estado como un actor que no es monolítico ni está separado de la sociedad, sino que es una arena de negociaciones (Oszlak, 2004). Por otra parte, contribuye a la comprensión de las jerarquías y conflictos al interior del campo, a diferencia de los conceptos de comunidades o redes de las políticas (Knoke, 1993; Cobb y Elder, 1983), que no permiten apreciar adecuadamente esa dimensión.

Para arribar al debate parlamentario y la sanción de la ley fue necesaria una larga historia de activismos que procuraron la conquista del derecho. Este trabajo se sitúa entonces dentro de una vasta literatura, como aquella que analiza las primeras expresiones de la demanda en los años '70, '80 y '90. Se recoge también aquella que analiza la importancia de los Encuentros Nacionales de Mujeres, que desde los años 80 reunieron a mujeres de todo tipo de sectores sociales y orientaciones políticas una vez por año en una ciudad distinta del país, y que permitieron la transversalización de las demandas feministas en la agenda de organizaciones sindicales, barriales, políticas, entre otras. Estos Encuentros fueron una condición necesaria para la creación de *La Campaña* en el año 2004, que precisamente articula una enorme variedad de organismos, organizaciones, personalidades de todo tipo (Bellucci, 2014; Burton, 2017a; Di Marco, 2011; Daich y Tarducci, 2012; Tarducci, 2018; Brown, 2006, 2007, 2020; Ciriza, 2007).

Los activismos para la liberalización del aborto fueron diversos y actuaron en ocasiones de forma coordinada y en otras, paralela. Fue crucial la acción de organismos de Derechos Humanos y ONGs, especialmente en lo que implica los litigios sobre regulaciones (Bergallo, 2012, 2014; Bergallo et al, 2019, Medici, 2020). Fue asimismo de vital importancia la acción de las redes de socorristas y las Lesbianas y Feministas para la Descriminalización del Aborto, las consejerías pre y post aborto y la Red de Profesionales de la Salud, que ampliaron el acceso al aborto mientras la regulación continuaba siendo restrictiva (Burton, 2017a; 2017b; Drovetta, 2015; Fernández Vázquez, 2017, 2018; Mines, Díaz Villa, Rueda y Marzano, 2013; Maffeo, Santarelli, Satta y Zubriggen, 2015).<sup>6</sup>

El artículo, a su vez, aporta a las reflexiones sobre los activismos feministas y los movimientos sociales en la pandemia (Tabbush y Friedman, 2020; Abbers et al, 2021; Players, 2020), y a aquellos análisis acerca de la capacidad de los movimientos sociales y los feminismos de influir en la agenda partidaria (Fernández Anderson, 2021).

No se abordarán las importantes acciones y la movilización de los sectores contrarios a la aprobación de la ley, dado que requieren una atención y análisis que exceden los límites de este artículo.

## Metodología

Para el presente trabajo se utilizó una combinación de métodos cualitativos, principalmente el seguimiento sistemático de prensa, que combinó la utilización de alertas Google<sup>7</sup> sobre el tema con la búsqueda intencional de artículos sobre los principales hechos, acciones e intervenciones de los activismos y la revisión de las redes sociales de *La Campaña*,<sup>8</sup> la Presidencia de la Nación, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Se asistió virtualmente a las sesiones de ambas cámaras que fueron transmitidas en vivo y subidas al canal *Youtube* oficial. Adicionalmente, se entrevistó a Yamila Picasso,<sup>9</sup> miembro de la comisión de articulación nacional de *La Campaña*. Finalmente, se analizaron los resultados de las votaciones a partir de las bases de datos oficiales de ambas cámaras. Por lo tanto, se realizó un análisis de fuentes secundarias hemerográficas y documentales<sup>10</sup> que fueron complementadas al análisis de fuentes primarias.

## Las acciones para la sanción de la ley en 2020

Poco tiempo después de la asunción de Alberto Fernández en la presidencia, el Poder Ejecutivo se dispuso a trabajar en la nueva ley. A su vez, a partir de febrero, tal como lo hicieron en los años anteriores, los feminismos comenzaron el año ocupando las calles de todo el país. El 19 de febrero se llevó adelante un importante *pañuelazo* federal. Poco después, el 8 de marzo, se celebró nuevamente el Paro de Mujeres, Travestis y Trans con masivas movilizaciones en numerosas ciudades del país. Como en los años anteriores, las jornadas encabezadas por organizaciones sindicales, sociales y territoriales incluyeron la legalización del aborto entre sus principales demandas, junto con reclamos vinculados con el empleo, el salario, la vivienda, la igualdad en la participación política, el derecho a la vida libre de violencias, entre otros (“Pañuelazo Federal...”, 2020, 8M en Alta Gracia...”, 2020; “En plaza 25...”, 2020; “8M: paro...”, 2020; “Pañuelazos y movilizaciones...”, 2020).

En sintonía con esta coyuntura, en el discurso de inauguración del año legislativo que tuvo lugar el 1ro de marzo, el presidente Alberto Fernández anunció que enviaría el proyecto para ser debatido en el Congreso dentro de los próximos 10 días (HCDN, 2020a). Sin embargo, el 19 de marzo, ante la aparición de los primeros casos de coronavirus, el presidente decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), por lo cual se suspendió la actividad legislativa. La Campaña lanzó un comunicado expresando su apoyo a la medida y reiteró su solicitud de un pronto debate de la ley (La Campaña, s/f).

En este contexto, el tratamiento parlamentario se vio postergado. Periódicamente el presidente Alberto Fernández era consultado por los medios y reafirmaba su compromiso de campaña. Ante esta situación, el activismo debió desplegar distintas estrategias para lograr la sanción que mostraron la complejidad de estas alianzas de los activismos con sectores del funcionariado y hasta qué punto pueden ser contingentes, y las diferen-

tes posiciones que pueden adquirir quienes se ubican como “activistas institucionales” o “aliadas institucionales”. El 24 de agosto se reunieron de forma virtual con Vilma Ibarra, Elizabeth Gómez Alcorta y Carla Vizzotti, por entonces secretaria de Acceso a la Salud. En ella las funcionarias, que fueron señaladas por Picasso como las principales activistas institucionales que bregaron por la sanción, expresaron que existía poco acuerdo con la idea de avanzar con el debate de la ley IVE en el contexto de la pandemia.

*[Empezamos a buscar la forma de presionar tanto en el Congreso como en el Ejecutivo. Tuvimos una primera entrevista en junio, si no me equivoco (...) con Vilma Ibarra, Carla Vizzotti (...) y Eli Gómez Alcorta (...) ya nos blanquearon que había mucha discusión adentro del gabinete y eran pocas las que seguían insistiendo con aborto en este contexto, y nos plantearon la necesidad de que salgamos a la calle.]* (Entrevista a Yamila Picasso, La Campaña, 3 de junio de 2021).

Mientras que los feminismos locales tienen una larga trayectoria tomando las calles como forma predilecta para expresar disconformidad o ejercer presión política (Sutton y Vacarezza, 2021), en este período fue necesario desarrollar otras modalidades de acción debido a las restricciones relacionadas con la pandemia. El 3 de junio, día en que se llevan a cabo las jornadas “Ni Una Menos”, se realizaron sin embargo marchas en al menos 10 ciudades donde la situación epidemiológica lo permitía y numerosas actividades virtuales. También se realizaron acciones virtuales para los dos años de las jornadas de debate del 2018 (“Con algunas movilizaciones...”, 2020; “Dos jornadas...”, 2020; “Aborto: a dos ...”, 2020; “Las muertes por ...”, 2020).

A su vez, en agosto se realizó una campaña con gigantografías en la Ciudad de Buenos Aires y varias ciudades del país con la leyenda “#abortolegal2020” (“Barrios porteños...”, 2020).

*Nosotras veníamos teniendo una conducta en función de la cuarentena (...) y empezamos a tener intervenciones urbanas, con poca gente, que sean postales (...) que puedan salir en los medios (...) laburar mucho la cobertura de prensa (...) eso empezó a darse en septiembre recién (...) hicimos gigantografías (...) con “Es urgente aborto legal 2020” (...) también demostrar eso, que nuestra demanda estaba en la calle, más allá de las redes (...) Nos costaba hacernos visibles (...) pero salimos con las gigantografías (...) nos ayudó porque volvimos de vuelta a estar un poco más visibles en los medios (...) porque a todo*

*esto las redes estaban obviamente colapsadas (...) hacerse lugar en las redes era muy difícil (...) cómo hacerse lugar primero entre todo lo que es COVID (...)] (Entrevista a Yamila Picasso, La Campaña, 3 de junio de 2021)*

El 28 de septiembre, el Día de Acción Global por un Aborto Legal, Seguro y Gratuito, fue la punta de lanza para retomar la iniciativa. Se realizaron múltiples acciones en todo el país, de acuerdo con las condiciones sanitarias de cada jurisdicción (Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 2020). También se hizo un *pañuelazo* virtual que fue transmitido por el canal de Youtube de La Campaña y que tuvo una gran asistencia y un importante impacto. Se acompañó con un *tuitazo*<sup>11</sup> con el *hashtag* #EsUrgente y #AbortoLegal2020. Se publicó también una solicitada en los diarios Tiempo Argentino y Perfil, firmada por más de 500 personalidades de la academia, el deporte, la cultura, el espectáculo, militantes feministas y por *Belén*, la joven tucumana que pasó tres años en prisión tras sufrir un aborto espontáneo. En ella se requirió el urgente tratamiento de la ley (Hojman, 2020; “Se realizó un...”, 2020; “Más de 500...”, 2020). Poco después, el 22 de octubre se realizó un nuevo *pañuelazo* frente al Congreso (Santoro, 2020).

El 4 de noviembre se redoblaron las acciones callejeras feministas. Se realizaron “caravanas verdes”, es decir, manifestaciones muy visibles pero con pocas personas, mediante el uso de algún medio de movilidad como bicicletas o patines, para reclamar que el tratamiento de la ley sea en el año 2020 como forma de sortear las dificultades para organizar una movilización tradicional (“Caravana verde...”, 2020).

Luego de estos variados esfuerzos para mantener la sanción de la ley en la agenda, el 5 de noviembre finalmente se concretó la reunión de Massa con representantes de La Campaña, el oficialismo y la oposición. Tres horas más tarde recibió a dirigentes “celestes” del colectivo “Enlace por la vida” (“Galmarino participó...”, 2020).

Poco después Gómez Alcorta y luego Alberto Fernández anunciaron el pronto tratamiento de la ley, junto con la llamada “Ley de los 1000 días”, que brinda asistencia estatal desde el inicio del embarazo y durante la primera infancia<sup>12</sup> (Gómez Alcorta, 2020; Fernández, 2020). De esta manera se dejaba en claro que el Estado garantizaría la interrupción segura del embarazo a quienes decidan efectuar la práctica, y a su vez apoyaría a quienes decidan continuar el embarazo.

Entre las razones por las que pudo haberse elegido ese momento para tratar la ley, cabe señalar que Argentina se encontraba en un momento relativamente distendido de la pandemia, es decir, la cantidad de contagios diarios había cedido. Esto permitiría la realización de manifestaciones en apoyo de la ley, cuestión que fue señalada como determinante para la aprobación por actores clave en el año 2018 (Barrancos y Rosenberg, 2018).

Luego del anuncio, La Campaña emitió un comunicado en el que consideró que el proyecto recogía “parte de la producción colectiva del movimiento feminista” y destacó las coincidencias, es decir, la despenalización y legalización hasta la semana 14, el acceso en el sistema público de salud, las condiciones de acceso de niñas, adolescentes y personas con discapacidad de acuerdo con marco normativo nacional e internacional. Por otra parte, insistió en algunas diferencias: el proyecto del colectivo no admite penalización alguna para las mujeres, no admite la objeción de conciencia, que entiende como una vía para el incumplimiento del derecho, y establece un plazo de 5 días en lugar de 10, como fue sancionado en la ley (Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 2020).

El hecho de que el proyecto del Ejecutivo fuera considerado similar al elaborado durante años por las activistas ilustra la capacidad que la sociedad civil tuvo de incidir en las políticas y de trabajar en conjunto con el funcionariado en este proceso, así como también el grado de acuerdo alcanzado con algunas activistas institucionales que fueron clave durante el año 2020 para la sanción de la ley, particularmente quienes redactaron el proyecto.

### **El tratamiento en el Congreso**

Una vez que se alcanzaron los acuerdos para debatir el proyecto, el tratamiento fue relativamente expeditivo, si se compara con el año 2018. El 1 de diciembre comenzó el debate en comisiones en la Cámara de Diputados (“Aborto legal: empezó...”, 2020).

El 9 de diciembre la Cámara de Diputados emitió un dictamen en el que se modificó el proyecto para incluir la posibilidad de que existan instituciones de salud donde todo el personal sea objetor de conciencia (cuestión que es llamada popularmente “objeción de conciencia institucional”) y establecer que las adolescentes de entre 13 y 15 años deberán brindar su consentimiento informado junto con el asentimiento de un referente afectivo, cuestiones que habían sido clave en el debate de 2018 y que no habían permitido arribar a un acuerdo.

El 11 de diciembre la ley fue votada en el recinto y obtuvo media sanción. Obtuvo 131 votos afirmativos, 117 negativos y 6 abstenciones (HCDN, 2020d). Por lo tanto, se amplió la diferencia respecto a los resultados obtenidos en el año 2018, cuando se obtuvieron 129 votos a favor, 125 en contra y 1 abstención (HCDN, 2018a). Los rechazos cayeron fuertemente, se ampliaron las abstenciones y los votos positivos aumentaron de una forma menos pronunciada. La “Ley de los Mil Días” fue debatida y aprobada de forma contigua, obtuvo dictamen por unanimidad y fue aprobado con 5 abstenciones y sin votos en contra (HCDN, 2020b; HCDN, 2020g).

Tal como sucedió en 2018, el apoyo y rechazo a la ley fueron transversales a todos los bloques, aunque la distribución de los votos afirmativos y negativos fue desigual. Si se compara el comportamiento de los diferentes bloques entre el año 2018 y 2020, el conjunto de los bloques que en 2020 formaron parte del FdT pasaron de aportar 78 a 82 votos afirmativos.<sup>13</sup> La UCR mantuvo su cantidad de votos positivos en 27 y el PRO descendió de 17 a 11. En cuanto a los rechazos, el primer bloque mencionado pasó de aportar 49 a aportar 32, el segundo, de 16 a 27 y el PRO, de 37 a 40 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020; HCDN, 2018a; 2020d).

Por lo tanto, la unidad del Partido Justicialista y su alineamiento en apoyo del proyecto del Ejecutivo aportó más a la caída de los rechazos que al aumento de apoyos. Respecto a los otros bloques, la UCR mantuvo su cantidad de apoyos, pero aumentó notablemente los rechazos, mientras que el PRO vio decrecer en una proporción importante sus votos positivos junto a un aumento de los negativos. La circunstancia de que en esta ocasión se tratara de una iniciativa del oficialismo puede haber contribuido al crecimiento de los rechazos en estos dos bloques opositores. Por otra parte, durante el 2020 tuvo trascendencia pública el acercamiento de sectores de las iglesias evangélicas al bloque PRO, lo cual puede haber contribuido a afianzar su posición de rechazo (Fornero 2020; Pertot 2020). Todo ello muestra que la pertenencia a un campo discursivo es dinámica, se superpone a la pertenencia a otros campos y es influida por variados factores del contexto político.<sup>14</sup>

Mientras que en 2018 fueron conocidas las redes de diputadas y diputados de todos los bloques que coordinaron estrategias para la aprobación de la ley (a quienes se dio el nombre de “las sororas”) en 2020 el trabajo conjunto entre activistas de *La Campaña* y activistas institucionales de todos los bloques fue más dinámico en el Senado:

*[...] a diferencia de 2018 donde no teníamos senadoras comprometidas (...) Nancy Gonzalez, Senadora de Chubut del Frente de Todos, Sacnun, también (...) Durango, de La Pampa (...) Luenzo, de Neuquén, del Frente de Todos (...) Taiana (...) Tagliaferri de Juntos por el Cambio.] (Entrevista a Yamila Picasso, La Campaña, 3 de junio de 2021).*

El día 17 de diciembre se firmó el dictamen de mayoría (Senado Argentina, s/f). En 2018, en contraste, el proyecto no había alcanzado el dictamen de mayoría en la Cámara de Senadores (Senado Argentina, 2018b). Finalmente se trató en recinto y se aprobó por 38 votos afirmativos, 29 en contra y una abstención el día 30 de diciembre por la madrugada (Senado Argentina, 2020b). En 2018 hubo 35 votos negativos, 31 positivos, una ausencia y una abstención (Senado Argentina, 2018a).

Los días anteriores se calculaban resultados muy ajustados para la votación (Fuentes, 2020). Hasta el día del debate aún no se conocían las posiciones de algunas senadoras y algunos senadores. En total, sólo 4 legisladoras y legisladores que habían votado en contra, se habían abstenido o ausentado, votaron a favor en este nuevo debate. Algunas ausencias de personas que tenían una reconocida posición contraria fueron también clave para alcanzar el acuerdo (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020; Senado Argentina 2018a; 2020b).

En ambos años se observó que los apoyos y rechazos se manifestaron de forma transversal a todos los bloques. Por otra parte, en el año 2018 el Frente para la Victoria apoyó mayoritariamente el proyecto, mientras que otros bloques peronistas registraron una aprobación menor. La conformación del Frente de Todos reagrupó a estos sectores peronistas dispersos en un bloque oficialista mayoritario, lo cual favoreció el despliegue de estrategias y negociaciones para la aprobación de la ley. Adicionalmente, se renovó un tercio de la Cámara Alta entre el 2018 y el 2020. En total, 15 de 21 nuevas senadoras y senadores apoyaron la aprobación (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020; Senado Argentina 2018a; 2020b). En definitiva, durante los días previos a la votación y a través de ésta se hizo evidente un importante entramado de negociaciones y lobby que fue esencial para lograr la aprobación.

Estos cambios de posiciones y apoyos condicionales que se expresaron en el recinto dan cuenta del dinamismo del *campo discursivo de la acción*, que no posee una cantidad finita de miembros que se podrían enumerar, sino que cambia a través del tiempo. La adhesión a un mismo objetivo no es homogénea, sino tiene una variedad de matices que pueden relacionarse con las convicciones o los costos políticos.

### **Las movilizaciones en apoyo a la sanción**

Tal como se mencionó más arriba, las manifestaciones callejeras son una forma predilecta de acción de los feminismos en Argentina y las enormes concentraciones fueron clave para el éxito en la cámara baja en el año 2018. Por ello, durante los meses de noviembre y diciembre grandes manifestaciones a favor y en contra de la ley acompañaron todos estos sucesos. Cuando se conoció la presentación del proyecto, entre el 18 y 19 de noviembre, existieron importantes jornadas de movilización favor del proyecto (“Mujeres de todo...”, 2020; “Aborto Legal Ya...”, 2020; “Córdoba se sumó...”, 2020).

El 4 de diciembre, último día de exposiciones en las Comisiones de la Cámara de Diputados, antes que se emita dictamen tuvo lugar un *pañuelazo* federal (“Movilización, intervención...”, 2020; Langone 2020; “Aborto Legal: nuevo pañuelazo...”, 2020; “Realizaron un nuevo...”, 2020; “Profesionales de...”, 2020). Los días 9 y 10 de diciembre, cuando se dio a conocer el dictamen y se votó, también fueron acompañados de importantes acciones y una “vigilia federal”,<sup>15</sup> la cual consiste en grandes concen-

tracciones frente al Congreso de la Nación y en distintos puntos del país a la espera del resultado de la votación, generalmente hasta altas horas de la madrugada.<sup>16</sup>

Durante la votación en la Cámara de Senadores se llevó adelante una masiva vigilia tanto frente al Congreso como en varias localidades en todas las provincias (“Pañuelazos y pantallas...”, 2020). Estas acciones fueron llevadas adelante en más de 50 ciudades y hubo otras manifestaciones de apoyo en varios países de la región y de Europa (“Vigilia Mundial...”, 2020; “Vigilias, pañuelazos...”, 2020).

Además, en las vigiliadas se mostró el complejo entramado de organizaciones y personalidades del más diverso tipo que ya venían participando de las acciones feministas en general y de aquellas en apoyo a la aprobación en particular. No sólo organizaciones feministas, de mujeres y colectivos de las diversidades y LGTBTTIQ+, sino también otras organizaciones políticas y partidarias, sindicales, territoriales, juveniles, estudiantiles, académicas, profesionales, indígenas, afro, de derechos humanos, entre otras, participaron de las concentraciones.<sup>17</sup>

## **La nueva ley y su implementación**

La ley 27.610 reconoce el derecho de la mujer o persona gestante a acceder a la interrupción voluntaria del embarazo dentro de las 14 primeras semanas de gestación de forma gratuita en los servicios del sistema público de salud (Ley 27.610, 2020, art. 4). A partir de la semana 15 se mantiene el derecho a la interrupción legal del embarazo cuando este representara un peligro para la vida o salud de la persona gestante o un fuera producto de una violación (art. 16). La nueva norma establece que la persona gestante que solicita la práctica debe brindar su consentimiento informado por escrito; regula el procedimiento correspondiente cuando se trata de personas menores de 16 años o con capacidad restringida. En caso de violación se requiere una declaración jurada, excepto cuando se trate de niñas menores de 13 años. En esas situaciones, el personal deberá iniciar una denuncia penal (art. 5). El plazo máximo para que la práctica se realice es de 10 días corridos desde su requerimiento (art.5). La paciente tiene derecho también a una consultoría anticonceptiva y al acceso gratuito a anticonceptivos, pero esta no es una condición para el acceso a la práctica (art.6).

También se modificó la penalización del aborto: tanto para la persona gestante que se auto provoque o consienta un aborto, como para el personal de salud que lo practique con su consentimiento, fuera de las condiciones indicadas más arriba, la pena es de 1 a 3 años de prisión, lo cual implica que se trata de un delito excarcelable (art. 14 y 17 de la ley). Se mantiene la penalización a quienes provoquen un aborto sin el consentimiento de la persona gestante (art. 14 y 18 de la ley).

Durante el año 2021 el Ministerio de Salud de la Nación informó la realización de 64.164 interrupciones legales y voluntarias del embarazo en todo el país y 59.267 en el año 2022. La cantidad total de profesionales de la salud que garantizan IVE- ILE en el sistema público reportada fue de 1443 en septiembre de 2022 en todo el país. Esto implica un aumento de un 59.8% respecto de 2020, pero sólo un 7.5% más que en 2021, cuando se registraron 903 y 1342 efectores respectivamente (Ministerio de Salud de la Nación, 2022). Es decir que, si bien se amplió notablemente la cobertura luego de la sanción de la ley, este crecimiento medró considerablemente el año siguiente.

De todas formas, es interesante observar que la ampliación del acceso al derecho que consagra la ley es un proceso más amplio que comenzó en los primeros casos de abortos legales obstaculizados en el sistema de salud que fueron judicializados y mediatizados a principios de este siglo, que tuvo un hito fundamental en la sanción del fallo “F.A.L.” y otro aún más importante en la sanción de la ley. Luego de la aprobación, el Ministerio de Salud de la Nación efectuó capacitaciones, garantizó la provisión de medicación e insumos básicos a los equipos de salud, editó protocolos y guías técnicas y generó mecanismos de acceso a través de la línea de Salud Sexual. Además, logró que todas las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires reporten cifras acerca de las prácticas efectuadas (Ministerio de Salud de la Nación, 2021, 2022).

A su vez, la implementación se logró de forma muy desigual en todo el territorio nacional. Mientras que la Provincia de Buenos Aires reportaba en 2022 que un 93% de sus municipios contaba con personal que garantizaba la práctica y demostró un aumento exponencial del acceso desde el año 2019 (Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, 2022), informes realizados sobre las provincias de Rio Negro y La Rioja muestran aún amplios territorios sin cobertura, lo cual puede obligar a quienes requieran la práctica a trasladarse cientos de kilómetros (Observatorio de la Violencia contra las Mujeres, 2021; Rodando Derechos *et al.*, 2022). De igual forma, un análisis editado por la organización CEDES reconoce que la tasa de IVE /ILE garantizadas por cada 1000 mujeres en edad fértil oscila entre 0.6 (en las provincias de Formosa, Misiones y Corrientes) y un 5.6 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CEDES *et al.*, 2021). Además, encuestas e investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de que la aún persiste el desconocimiento sobre los derechos por parte de la población (Rodando Derechos *et al.*, 2022, Socorristas en Red, 2022).

En definitiva, la sanción de la ley no garantiza de por sí el derecho, sino que abre paso a un proceso de implementación que puede enfrentarse a variados obstáculos, avances y retrocesos. La trayectoria de ésta en los próximos años seguirá dependiendo de las voluntades políticas de la gestión en su alianza con las organizaciones, ONGs, redes de personas expertas y sectores no organizados de la sociedad civil que sostienen la demanda.

## Conclusiones

La evidencia presentada en este trabajo refiere en menor medida a la expansión horizontal del *campo discursivo de la acción*, es decir, la articulación distintos ámbitos de la sociedad civil organizada y no organizada a partir de lenguajes, formas de acción, ideología o, en este caso, objetivos concretos que son compartidos. Sin embargo, se observa claramente esta expansión vertical mediante la construcción de un tejido de actores institucionales y no institucionales que alcanzó el alto funcionariado del Poder Ejecutivo y representantes del Poder Legislativo.

El Estado no actuó de forma monolítica, incluso al interior del mismo campo. El nivel de compromiso varía entre los actores y según las circunstancias. Algunos de ellos asumen la causa como propia y la impulsan de forma sostenida, otros se muestran dispuestos cuando el contexto político es favorable pero no cuando puede acarrear un costo político.

Existieron funcionarias que se erigieron como firmes impulsoras de la ley, mientras que otros actores institucionales mostraron que la demanda tenía diferente jerarquía entre sus prioridades. A pesar de la manifiesta intención del presidente Alberto Fernández de impulsar la legalización de la IVE apenas asumiera su mandato, la pandemia del coronavirus cambió totalmente la agenda. El impulso del Poder Ejecutivo, conquistado luego de décadas de activismo a favor del derecho, no fue suficiente para lograr la ley: los cambios en las circunstancias hicieron variar las voluntades políticas.

Otro ejemplo de esto son las actitudes de los senadores y senadoras cuyo apoyo no fue incondicional, sino que mostró matices y varió según las circunstancias. Estas variaciones circunstanciales también se expresan en el hecho de que la votación se lograra sobre todo a partir de la caída de los rechazos, más que el aumento de los apoyos, y en un contexto en que el oficialismo apoyaba la iniciativa.

De igual forma, el activismo institucional a favor de la ley atravesó todos los bloques parlamentarios. Legisladoras y legisladores del oficialismo y la oposición, con ideas diametralmente opuestas sobre muchas otras cuestiones, lucharon conjuntamente por la sanción e intentaron convencer a las y los miembros de sus partidos. Este dato también aporta a la comprensión del dinamismo del *campo discursivo*, dado que los grupos, tejidos, o campos que comparten determinadas ideas, cosmovisiones, objetivos políticos pueden verse superpuestos.

Esto muestra la complejidad y dinamismo del campo discursivo y sugiere una necesidad de complejizar los conceptos de *activismo institucional* o *gubernamental*, dado que no todos los actores son capaces de promover el cambio legal o político en las mismas circunstancias.

Respecto a la unidad de este *campo discursivo* al interior y exterior del Estado en ocasiones se advierte una *división del trabajo* entre el activismo institucional y no institucional (Verhoeven y Duyvendak, 2017). Más aún, los movimientos sociales, como en este caso La Campaña, pueden establecer relaciones de confianza y un trato cotidiano con actores institucionales, realizar trabajo conjunto y coordinado, incluso sin anular el conflicto y la potencialidad de acciones contenciosas, que se retoman cuando se considera necesario.

De hecho, La Campaña mostró una buena predisposición al diálogo y acompañó las medidas restrictivas a la movilidad a causa de la pandemia dictadas por el gobierno en un primer momento. Cuando se hizo notable que el tratamiento se seguía postergando, se reinició la movilización callejera, se procuró que el asunto continúe siendo una prioridad en la agenda y se incrementó la presión para que se presente el proyecto.

Por lo tanto, la construcción del *campo discursivo de la acción* no implica una adhesión o una connivencia total, sino que existen importantes márgenes de negociación y conflicto, tanto dentro como fuera del Estado, sin que por ello las posibilidades de trabajo conjunto se supriman.

Por otra parte, se reconoce la diferencia que representó el apoyo del Poder Ejecutivo y el Partido Justicialista en el gobierno. Si bien durante meses representantes del Congreso del partido gobernante se negaron a negociar directamente con *La Campaña*, una vez que se introdujo el proyecto la organización del debate fue delegada a personas que estaban a favor de la ley en ambas cámaras, las reuniones informativas y las sesiones se organizaron de tal forma que la ley se pudiera aprobar antes de fin de año. Asimismo, las votaciones reflejaron un trabajo de negociación para la sanción.

En definitiva, la aprobación de la ley requirió de la conformación de un *campo discursivo de la acción* que se construyó de una manera dinámica, donde actores de distinto tipo se vincularon a partir de un objetivo.

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de una investigación realizada en el marco de una tesis doctoral en la que se argumenta que los feminismos construyeron un campo discursivo de la acción. En este artículo se argumenta también acerca de la necesidad de complejizar los conceptos de *activismo institucional* o *activismo gubernamental* elaborados por Petinicchio, Verhoeven y Duyvendak para referirse a aquellos casos en que el funcionamiento estatal impulsa activamente un cambio en las leyes o las políticas.

<sup>2</sup> En el año 2015 se organizó por primera vez una manifestación bajo la consigna #NiUnaMenos, que fue lanzada a través de los medios de comunicación y las redes sociales por renombradas periodistas. Fue la primera de una serie de movilizaciones feministas de una masividad sin precedentes en el país que llevaron a una centralidad mucho mayor de este tipo de demandas en la agenda política. A partir de este primer evento, en el que se protestó contra las elevadas cifras de femicidios y se demandaron políticas contra la violencia, las organizaciones sociales sumaron demandas contra la desigualdad económica y en la representación política. Los colectivos afro, indígenas, travestis y trans, migrantes, gordes y sordos, no binarios, organizaciones sindicales, estudiantiles, territoriales y otras imprimieron sus demandas en los documentos. Desde el año 2016 la legalización del aborto pasó a ser una de las demandas centrales. Estas manifestaciones pronto se expandieron a lo largo de toda Latinoamérica (Stefanetti, 2019a, 2019b; Fiol, 2019).

<sup>3</sup> En octubre de 2016 por primera vez, como respuesta al femicidio de una adolescente, se llevó a cabo el Paro Nacional de Mujeres. A partir del 8 de marzo de 2017 mediante coordinaciones a nivel internacional organizó el Paro Internacional de Mujeres en 57 países (Partenio, 2018). En las siguientes ediciones el evento fue renombrado como “Paro de mujeres, lesbianas, travestis, trans, no binarios” para visibilizar a todas las identidades que forman parte del movimiento.

<sup>4</sup> El pañuelazo federal es una acción coordinada en numerosas localidades de todo el país que consiste en una concentración en la que las personas asistentes alzan el pañuelo verde al mismo tiempo, en señal de apoyo a la legalización del aborto. La primera de estas acciones tuvo lugar en 2018 y precedió al debate parlamentario de ese año, por lo que se la consideró como determinante para que el proyecto ingrese al Congreso.

<sup>5</sup> Se utiliza la palabra “feminismos” en plural para visibilizar la diversidad de tendencias políticas, el conflicto y debate que son intrínsecos a la acción política feminista.

<sup>6</sup> Más recientemente se publicó una importante literatura que refiere a la lucha por esta demanda durante el kirchnerismo (Tabbush, Díaz, Trebisacce y Keller 2016; Pecheny, 2005; Fernández Anderson 2020; Blofield, Ewig and Piscopo 2017; Yovine 2017), al activismo en los años recientes, a los dos debates parlamentarios y la movilización entre ambos (Sutton y Vacarezza 2021; Fernández Anderson 2021; Gutiérrez, 2018a; 2018b; Barrancos, 2018; Laudano, 2018; Laudano et al., 2019; REDAAS, 2019, Ramón Michel y Bergallo, 2018; Di Marco et al., 2019; Alcaraz, 2018; Tesoriero, 2020, Natalucci y Rey, 2018, Di Marco y Schwartz, 2019). También se ubica en esta literatura mi propia tesis de maestría (Medici, 2018), en la que se sintetizaron las principales formas de acción para la liberalización del aborto durante el primer milenio, entre las que se contemplaron todos los activismos arriba mencionados, y los sucesivos cambios en las políticas públicas.

<sup>7</sup> Las alertas Google fueron útiles para permanecer al corriente de todos los eventos relativos al hecho, pero de ninguna manera el algoritmo fue lo que guió la investigación. Se seleccionaron los hechos de mayor relevancia pública, a partir de mi conocimiento del proceso y la participación en el mismo, así como también el debate con activistas y la entrevista a una activista que fue utilizada como fuente.

<sup>8</sup> Particularmente se consultaron el canal de YouTube (CampAbortoLegal) y el usuario de Twitter (@CampAbortoLegal).

<sup>9</sup> La entrevista fue mantenida de forma virtual el día 3 de junio de 2021.

<sup>10</sup> Respecto al análisis documental y las fuentes hemerográficas, se contempló la vigilancia epistemológica y las preguntas sobre validez sugeridas por Scribano y de Sena (2009), que requieren contemplar la diversidad de objetivos, la construcción metodológica y la posición de quien generó la información. Por su parte, se recogen las sugerencias de Agostino (2018) sobre el trabajo con fuentes hemerográficas en la historia reciente: es necesaria una mirada crítica sobre el posicionamiento del medio que se consulta.

<sup>11</sup> Se llamó “tuitazo” o “twitazo” a las intervenciones en las redes, particularmente en Twitter, impulsadas por La Campaña, que consistieron en un llamamiento a efectuar tweets en apoyo a la aprobación de la ley, a determinada hora, a través de determinada etiqueta o hashtag, ambos programados y coordinados según la convocatoria.

<sup>12</sup> Los puntos principales de la Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud Durante el Embarazo y la Primera Infancia, como finalmente, también conocida como la “Ley de los 1000 días”, son la extensión de la Asignación Universal por Embarazo (AUE) de seis a nueve mensualidades para abarcar toda la gestación; la ampliación del pago por nacimiento y adopción a quienes reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la provisión pública y gratuita de productos esenciales para el embarazo y la primera infancia, como vacunas, medicamentos, leche y alimentos (Ley 27611, 2020).

<sup>13</sup> En el año 2018 se encontraban separados los siguientes bloques que luego formaron el Frente de Todos (FdT): el Frente para la Victoria (FPV), Justicialista, Unidos por una Nueva Argentina, Justicialista por Tucumán, Unidos por una Nueva Argentina, Libres del Sur, Concentración FORJA, Cultura, Educación y Trabajo, Elijo Catamarca, Frente Cívico por Santiago, Peronismo para la Victoria, Somos Mendoza, Somos San Juan, Trabajo y Dignidad, Unidad Justicialista, Todos Juntos por San Juan

<sup>14</sup> Además, existieron algunos casos de diputadas y diputados que votaron en ambas sesiones de forma distinta. Hubo 4 que votaron de forma afirmativa en 2018 y negativa en 2020. Estos fueron Sofía Brambilla (PRO - Corrientes), Héctor Stefani (PRO - Tierra del Fuego), Aida Ayla (UCR - Chaco) y Roxana Reyes (UCR - Santa Cruz). La diputada Alejandra María Vigo (Córdoba Federal) cambió su abstención de 2018 por un voto negativo y Flavia Morales (Frente de la Concordia Misionero) rechazó el proyecto en 2018 y lo aprobó en 2020. Eduardo Cáceres, que había rechazado la ley en 2018, y José de Mendiguren, que había emitido un voto afirmativo, estuvieron ausentes durante la sesión del año 2020 (Jefatura de Gabinete de ministros, 2020b; HCDN, 2018a; 2020d). Por lo tanto, no existió una cantidad de legisladoras y legisladores importante que cambiara su opinión a favor de la ley.

<sup>15</sup> Se llamó “vigilias” a las concentraciones en las principales plazas y otros lugares públicos del país, que aguardaron los resultados de las votaciones durante toda la noche en cada debate parlamentario. Los pañuelazos, vigilias, y las grandes movilizaciones en que las personas que se manifestaban exhibían sus pañuelos verdes en apoyo a la sanción fueron conocidas popularmente como “marea verde”.

<sup>16</sup> Un detalle de las acciones convocadas en todo el país puede consultarse en la web de La Campaña (Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, 2020c).

<sup>17</sup> Sobre el tipo de organizaciones que participan en las distintas movilizaciones feministas ver Medici (2018). Notas de prensa de diarios nacionales, regionales y partidarios también dan cuenta de este entramado de actores. Sobre la participación de las organizaciones políticas de izquierda ver Bajar (2020); Soriano (2020) enumera numerosas organizaciones políticas, territoriales, algunas feministas y menciona la participación de organizaciones gremiales. A su vez, aún puede consultarse la convocatoria a la vigilia por parte de organizaciones sindicales, territoriales, juveniles, académicas, estudiantiles en sus respectivas páginas web y redes sociales. Sobre la construcción histórica de las demandas feministas de forma transversal en gran parte de las organizaciones populares ver Di Marco (2011).

### **Cómo citar este artículo:**

**Medici, Chantal** (2024) “Activismos feministas y aliados partidarios durante la pandemia: la movilización por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 330-345

# Acciones afirmativas para afrodescendientes en el área laboral privada en Uruguay

*Affirmative actions for Afro-descendants in Uruguay's private sector workplaces*

## **Mónica Olaza**

Doctora en Sociología, Universidad de la República  
Investigadora activa del SNI Red Temática de Estudios Afrodescendientes en Uruguay  
molaza@psico.edu.uy

## **Natalia Stalla**

Red Temática de Estudios Afrodescendientes en Uruguay  
Universidad de la República  
nstalla@gmail.com

## **Eugenia Silva**

Licenciada en Psicología, Red Temática de Estudios Afrodescendientes en Uruguay  
Universidad de la República  
eugeniasilvaaguirre@gmail.com

## **Resumen**

Este proyecto tuvo como principal objetivo indagar la implementación de la Ley n° 19.122 que establece acciones afirmativas para las personas afrodescendientes en el ámbito laboral privado uruguayo. En función de ello, se empleó la metodología cualitativa en la medida en que requiere instancias de diálogo, por un lado, con los actores implicados directamente en su aplicación a través de entrevistas y, por otro lado, el trabajo con la información emanada de organismos e instituciones nacionales, mediante el análisis y la crítica documental. Esta investigación constituye una primera contribución en la generación de este conocimiento. Parte de las conclusiones, a partir de la triangulación del análisis documental con las entrevistas, indican la urgencia de generar diálogos con las organizaciones que nuclean a las empresas privadas a fin de promover el registro étnico racial de su personal, generar incentivos, informar y exhortar a las empresas a ofrecer cursos de capacitación a todo su personal con el fin de que se tome conocimiento de las leyes y medidas tendientes a identificar, evitar y combatir el racismo y cumplir con la implementación de acciones afirmativas para afrodescendientes.

## **Fecha de recepción:**

9.10.23

## **Fecha de aceptación:**

15.1.24

**Palabras clave:** racismo – equidad racial – acciones afirmativas – afrodescendientes – trabajo

**Abstract**

*The primary focus of this project was to study the implementation of Law 19122, which establishes affirmative actions for Afro-descendants in the workplace in Uruguay, in the private sector. Towards this aim, a qualitative approach was employed, to favor dialogue with both, the stakeholders directly involved in their application - through interviews - and with the information obtained from government bodies and institutions - through critical documentary analysis. This paper constitutes a first contribution to the creation of knowledge on this topic. Some of the conclusions - obtained from the triangulation of the documentary analysis and the interviews - indicate an urgent need for the establishing of a dialogue with the organizations that bring together the companies of the private sector, to push for the recording of the ethnic-racial variable of their staff. Also, necessary to devise incentives, disseminate information, and exhort companies to offer courses to all their staff, to make the laws and measures already in place known, so their purpose of identifying, preventing and combating racism can be fulfilled - and therefore comply with the implementation of affirmative actions for Afro-descendants.*

**Keywords:** racism -, racial equity - affirmative actions - Afro-descendants - work.

## **Introducción**

Este trabajo es resultado del proyecto *Inclusión social de las personas afrodescendientes a partir de la aplicación de la Ley n° 19.122 en el ámbito laboral privado*.<sup>1</sup> Los objetivos planteados para este proyecto de investigación fueron: describir el conocimiento de la Ley n° 19.122 en empresas de la actividad privada, identificar en qué ramas de actividad del sector privado se aplica, conocer sus formas de aplicación y examinar las posibles dificultades, motivaciones o desmotivaciones existentes para ello. Hasta el momento en que

se desarrolló esta investigación no se tenía conocimiento sobre la aplicación de la ley en el área laboral privada. En ese sentido, esta investigación es una primera contribución en la generación de este conocimiento.

## **1. Situación de la población afrouruguaya y normativa vigente**

La inclusión de la variable étnico-racial en el sistema estadístico uruguayo es muy reciente en comparación con otros países de la región que dan cuenta de esta información desde la década de 1980 (Schkolnik 2009). Dicha incorporación fue producto de las movilizaciones de la sociedad civil afrouruguaya, quienes lograron que en 1996 se incluyera el ítem raza en la Encuesta Nacional de Hogares 1996-1997. Posteriormente en 2011 se incluyó por primera vez en un censo oficial una pregunta para identificar la adscripción étnico-racial de la población.

Al considerar que el concepto de afrodescendencia integra aspectos sociales de relaciones étnico-raciales y de construcción de identidad étnica, en la recolección de datos se utilizó el criterio de autoidentificación. Este criterio de adscripción étnica se estima el instrumento más adecuado para conocer la cantidad de población afrodescendiente e indígena desde una perspectiva de derechos (Schkolnik 2009) y es reconocido como la mejor alternativa para la sociedad uruguaya, en contraposición a la heteroidentificación realizable por los censistas (Sanroman et al. 2011).

Contar con datos sociodemográficos permitió dar luz a la situación de vulnerabilidad social de la población afrodescendiente en Uruguay. El censo nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística evidenció que la población afrodescendiente es la minoría étnico-racial mayoritaria de Uruguay. A partir de los datos extraídos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) entre los años 2006 y 2018 se observa un leve incremento de las personas que se autoidentifican como afrodescendientes, pasando de representar 9,1% a 10,5% de la población total (Echagüe et al. 2019).

La población afrodescendiente duplica los niveles generales de pobreza y triplica los de indigencia, situación que se agudiza en el caso de niños, niñas y adolescentes, la mitad de los cuales se encuentra debajo de la línea de pobreza. Los indicadores de pobreza multidimensional recabados por el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2015 mostraron que el 0,6% de la población afrodescendiente presentaba vulneración en las dimensiones asociadas a la salud, educación, vivienda y seguridad social, frente al 0,3% en la población no afro (CNERA, Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019).

En el mercado del trabajo esta población se desempeña en ocupaciones de baja calificación y productividad que reflejan una menor movilidad social. El desempleo, el

multiempleo y el subempleo son características destacables que se agravan entre los afrodescendientes. En lo referido a la distribución de la actividad laboral, las mujeres afrodescendientes concentran su actividad en el servicio doméstico (20,56%), comercio (17,68%) y en el sector de la salud (12,97%). Los empleos con mayor concentración de hombres afro incluyen comercio (17,24%), construcción (17,12%) y la industria manufacturera (13,59%). En el caso de la población no afro, la distribución laboral se concentra en el comercio (18,22%), la industria manufacturera (11,18%) y las actividades inmobiliarias y profesionales (8,42%) (CNERA 2019; Echagüe et al. 2019).

Por su estrecho vínculo con las oportunidades en el mundo del trabajo, resulta de interés destacar las desigualdades que exhibe la educación para la población afro. Esta población presenta tasas de repetición más elevadas, menor asistencia a los centros educativos y un bajo porcentaje de jóvenes afrodescendientes que cursan estudios terciarios. Mientras que las personas afro acumulan un promedio de 6,9 años de educación formal, la población no afro cuenta en promedio con 8,4 años. A su vez, para el año 2017, el 18,1% de los jóvenes no afro culminaron la educación media; en contraparte, sólo 13,1% de los jóvenes afro lo hicieron. Esta brecha se acentúa en la culminación del nivel terciario, donde solo 2,9% de la población afrodescendiente concluyó los estudios de este nivel, en comparación con 8,8% de la población no afrodescendiente (CNERA 2019). En el período 2016-2018, 6% de los adultos en hogares con niños afrodescendientes alcanzaron el nivel terciario, frente a 15,3% de adultos en los hogares con niños no afrodescendientes (UNICEF-CEPAL 2020).

En el ámbito nacional, Uruguay cuenta con una serie de adecuaciones institucionales afines al logro de la equidad étnico racial y con un marco legislativo antirracista y de promoción de acciones afirmativas (CNERA 2019). Entre las disposiciones antirracistas es importante señalar el artículo 1 de la Ley 19.122, donde el Estado uruguayo reconoce que la población afrodescendiente es víctima de racismo, discriminación y estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista.

En este marco destacan la creación de Mecanismos de Equidad Racial (MER) conformado por oficinas o por equipos de trabajo y la Ley n° 19.122 (sancionada en 2013), que contempla las áreas de trabajo y educación, campos que, al igual que otros no incluidos, presentan significativas desigualdades para la población afro. El contenido de esta ley, especialmente en sus primeros cuatro artículos, guarda relación con legislaciones anteriores (Ley n° 18.719; Ley n° 17.817; Ley n°18.046 y Ley n°18.059). Esto muestra la idea de proceso, en tanto se propone progresar en la prevención y sanción de racismo, discriminación y estigmatización de los afrodescendientes. Simultáneamente, busca la promoción del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Si bien la ley expresa la responsabilidad del Estado en la aplicación de acciones afirmativas y las prevé para el ámbito público y privado, no establece un marco para su cumplimiento en este último, sí en el público (Olaza 2015).

La Ley n° 19.122 estableció en su artículo 7 la incorporación al inciso tercero del artículo 11 de la Ley n° 16.906, *Ley de Inversiones. Promoción Industrial* sancionada en 1998, el siguiente literal: “G) Incorporen a la plantilla de la empresa personal proveniente de la población afrodescendiente del país”. Asimismo, por su artículo 9 creó una Comisión integrada por tres miembros del Poder Ejecutivo y asesorada por un Consejo Consultivo conformado por representantes de organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el Decreto n° 144/014, reglamentario de la Ley n° 19.122, estableció en su artículo 16 que esta Comisión “podrá comunicarse directamente con [...] las autoridades competentes para el discernimiento de los beneficios previstos en la Ley n° 16.906”.

En el plano internacional se encuentra, entre los acuerdos de los que el Estado uruguayo participa, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, de junio de 2013, puesta en vigor en noviembre de 2017; Uruguay fue uno de los primeros países en ratificar esta convención. En línea con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que en el campo del trabajo los Estados deben implementar políticas de acceso al empleo en condiciones satisfactorias, de igualdad y no discriminación de las personas afrodescendientes, con enfoque interseccional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que los derechos laborales están protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 16 y 26), por el contenido de la Carta de la Organización de Estados Americanos (arts. 34, 45, 50) que contempla el trabajo como un deber social y un derecho que debe proporcionar salarios justos, oportunidades y condiciones adecuadas para todas y todos.<sup>2</sup>

Asimismo, crea estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural (CIDH 2021).<sup>3</sup> Uno de esos estándares recuerda que dentro de las obligaciones básicas de los Estados se encuentra la garantía de acceso al empleo, en especial para personas y grupos expuestos a la vulnerabilidad. Para cumplir con este estándar es esencial que los Estados regulen y realicen acciones dirigidas al cuidado de su efectivo cumplimiento, fiscalizando y sancionando su vulneración por empleadores públicos y privados.

## **2. Estrategia metodológica**

De acuerdo con los objetivos de investigación planteados líneas arriba se escogió la metodología cualitativa y se aplicó el análisis documental y la realización de entrevistas. Durante el trabajo documental se buscó información sobre la implementación de la ley 19.122, la existencia de evaluaciones de su aplicación, legislación y estudios académicos para seleccionar las empresas a entrevistar.<sup>4</sup>

Sobre la implementación de la Ley n° 19.122 se recabó información nacional en la ONCS, a la que se encomendó la elaboración de informes anuales sobre su aplicación en los organismos estatales y las personas físicas de derecho público no estatal. El Observatorio de la Gestión Humana del Estado, perteneciente a dicha oficina, ha elaborado informes entre 2014 y 2021. Se identificaron y seleccionaron los informes de evaluación sobre implementación de: INDDHH (2019), OPP (2019) y de MIDES (2019). En el plano internacional se relevó un resumen técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA (2020), otro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2021) y otro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO 2022).

Para la sistematización y análisis de legislación se reunió información relacionada con la inclusión social de las personas afrodescendientes a partir de la aplicación de la Ley n° 19.122 en el ámbito laboral privado en IMPO que contiene toda la legislación uruguaya actualizada. Además de la ley que establece acciones afirmativas y su decreto reglamentario, se encontraron dos leyes y tres decretos. Se recopiló información específica sobre implementación en la actividad privada a partir de los Proyectos de Inversión presentados durante el periodo 2014-2021 ante la COMAP, encargada del monitoreo y seguimiento del cumplimiento de la Ley n° 16.906. Posteriormente, se relevaron las resoluciones de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de aquellos proyectos seleccionados.

Se buscó en las bases de datos de trabajos académicos nacionales y se encontraron tres que guardan relación con la implementación de la ley de cuotas: uno vinculado a la clasificación de empresas por sectores de actividad y uno relacionado a la población afrodescendiente y el mercado de trabajo.

La selección de empresas se realizó en función de: 1) las empresas que presentaron proyectos de inversión entre 2014 y 2021; 2) las que presentaron mayor cantidad de proyectos a lo largo del período analizado; 3) las que se encuentran en Montevideo y tienen una proyección nacional, en tanto es el Departamento que, según la caracterización y mapeo de especialización productiva territorial, presenta la mayor concentración de empresas y la concentración de población afrodescendiente en el territorio es importante en Montevideo, de acuerdo al último censo nacional (Cabella et al. 2013). Para conocer la radicación de las empresas se consultaron las resoluciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que aprobaron los beneficios fiscales a las empresas, mediante la declaración de promoción de sus proyectos de inversión. Para su mejor visualización y análisis se elaboraron los cuadros 1, 2 y 3 que figuran en el Apéndice.

De acuerdo con la información disponible (Cuadro 1 del Apéndice), durante el período 2014-2021 la COMAP remitió al Poder Ejecutivo un total de 3.630 proyectos, con recomendación de aprobación.<sup>5</sup> Según la clasificación por sector, 29% de los proyec-

tos pertenecen al sector industrial, 27% al de servicios y 25% al comercial.<sup>6</sup> Un total de 2.771 empresas presentó propuestas en los distintos sectores. De estas, un 7% (185) presentó de tres a diez proyectos de inversión.

El análisis desagregado de las empresas que presentaron proyectos de los tres sectores de mayor peso (industrial, servicios y comercial) muestra que 2.201 presentaron a lo largo del período 2.940 proyectos (Cuadro 2 del Apéndice). El 6% (136) de estas empresas presentó entre tres y diez proyectos: 42 empresas presentaron 218 proyectos durante cuatro o más años a lo largo del período de ocho años analizado, mientras que 94 empresas presentaron un total 307 proyectos en tres años del mismo período (Cuadro 3).

De este modo, en una primera instancia se seleccionaron las primeras 25 empresas que durante cuatro o más años del período analizado habían presentado entre cinco y diez proyectos. De estas, 19 tenían su radicación en Montevideo. En una segunda instancia, se tomaron las restantes 17 empresas que habían presentado cuatro proyectos; 10 de estas tenían radicación en Montevideo. Posteriormente, en una tercera instancia se eligieron 18 empresas de aquellas que habían presentado durante tres de los ocho años analizados tres o más proyectos de inversión; 10 tenían radicación en Montevideo. Luego, en una cuarta y última instancia, se seleccionaron otras 16 empresas de este grupo; 11 de estas tenían radicación en Montevideo. En síntesis, se estableció contacto con 50 empresas (26 del sector servicios, 14 de industria y 10 de comercio) que presentaron en total 331 proyectos de inversión a fin de convocarlas para la realización de la entrevista (Cuadro 4).

La información de contacto (dirección y teléfono) se obtuvo a través de la consulta pública del Registro Único de Proveedores del Estado a partir de su razón o denominación social. También se utilizó la información disponible en la Dirección General Impositiva, así como en las páginas web de las empresas. Los contactos para las entrevistas se efectuaron con una primera comunicación por correo electrónico. En los casos en que no contestaron se reenvió la solicitud y cuando fue necesario se llamó por teléfono. La comunicación garantizaba la confidencialidad de las respuestas y los datos aportados durante la entrevista. Varias empresas brindaron una respuesta rápida y concedieron la entrevista, pero en la mayoría de los casos fue necesario insistir para lograr el encuentro con aquellas que accedieron a brindarla, al igual que hubo que generar dos nuevas selecciones, luego de las primeras diecinueve empresas escogidas, hasta abarcar la solicitud hacia todas las empresas que entraban en los criterios de selección del proyecto.

A elección de los entrevistados, los encuentros fueron virtuales o en la empresa. Los encuentros de entrevista fueron con la gerencia de recursos humanos de las empresas o cargo similar. En primer lugar, se buscó conocer cómo se selecciona el personal, que información se pide al trabajador o trabajadora con el fin de recabar información sobre el registro por parte de las empresas de la variable étnico-racial. En un segundo momento se

indagó acerca de la programación de cursos de capacitación, para averiguar si entre ellos se preveían cursos sobre discriminación racial y aplicación de la ley de acciones afirmativas. Sobre esto se preguntaba a continuación, a los efectos de indagar el conocimiento de la ley n° 19.122, qué son las acciones afirmativas y si se las implementa. La última pregunta se dirigió a conocer si había comentarios respecto de la ley n° 16.906 de inversiones.

La información obtenida de las siete entrevistas realizadas, junto al análisis de todo el proceso, y haber cumplido con el criterio de saturación de la información proveniente del campo, permite pensar que un mayor número de entrevistas, cercano al número seleccionado, cambiaría poco la información lograda. No obstante, se adaptó el cuestionario de entrevista y fue enviado a las empresas que no habían dado respuesta y a aquellas con las que no se había podido culminar el proceso iniciado, en total 37 empresas, a fin de que pudieran responder por escrito, obteniéndose dos repuestas del cuestionario, así como una negativa a responder fundada en la política empresarial de solo responder encuestas y/o cuestionarios solicitados por el Instituto Nacional de Estadística.

De este modo, se obtuvo respuesta de nueve empresas a través de la realización de entrevista y las respuestas al cuestionario de entrevista (18% del total de convocadas). De estas, cuatro pertenecen al sector industrial (bebidas, productos metálicos, papel); tres al sector comercial (venta alimentos y ropa) y las restantes dos al sector servicios.<sup>7</sup>

### **3. Resultados y análisis de la información**

#### ***3.1. Análisis documental***

##### ***3.1.1. Informes sobre implementación de la ley***

Se relevaron con respecto a este punto los informes de la ONSC correspondientes al periodo 2014-2021. Estos informes corresponden a los organismos públicos y personas de derecho público no estatal mandatadas por la ley; por lo tanto, no hay información sobre el área privada, a quien la ley manda pero no controla.

En 2019 la INDDHH realizó un informe sobre la aplicación de la Ley n° 19.122. En el capítulo 5, se presentan conclusiones y recomendaciones para su aplicación. En este sentido, exhorta a analizar la creación de incentivos para una efectiva aplicación y a generar medidas para quienes no la aplican (Olaza 2023a). En el mismo año el MIDES presentó su evaluación, con énfasis en la urgencia del registro de la variable étnico racial en los sistemas de información, registros, programas y proyectos de los incisos del Estado.

Otro documento importante para la implementación fue la creación en 2017, por Resolución Presidencial (DS/181), del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia y el Grupo

de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial, con el cometido de establecer medidas para el efectivo cumplimiento de las acciones definidas en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y trabajar en la creación y puesta en práctica del Consejo Nacional de Equidad Étnico-Racial y Afrodescendencia. En la estrategia 6 se apunta hacia un mercado de trabajo equitativo y empleo con perspectiva étnico-racial mediante la realización de alianzas con el sector empresarial uruguayo, a los efectos de incorporar la perspectiva étnico-racial en el mercado laboral privado, y a una mayor formación por parte de las personas afro: por ejemplo, a través de la oferta de cursos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y su rol en el diagnóstico de las necesidades de formación. Este punto del plan enlaza fuertemente con otras estrategias, como las vinculadas con la invisibilización estadística de la población afro, el combate al racismo y la reducción de la pobreza multidimensional desde la perspectiva étnico-racial, afrodescendiente y territorial (Olaza 2023b).

Se identificó también una evaluación, que data de 2020, de la aplicación de acciones afirmativas para personas afrodescendientes en el marco de la ley, elaborada por el Área de Gestión y Evaluación de OPP. Frente al incumplimiento de las medidas establecidas por la ley, la evaluación sugiere considerar la incorporación de sanciones y establecer un sistema de incentivos a su cumplimiento; identificar referentes étnico-raciales en todos los organismos que sean interlocutores válidos para la ejecución de la ley y que oficien como enlaces entre cada organismo y la comisión; que cada organismo formalice sus referentes en equidad étnico-racial, plantee metas para su implementación según sus capacidades y madurez, y que la comisión apoye esta definición desde un rol de facilitador y de seguimiento activo; mejorar la articulación entre la institucionalidad de la ley, organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos involucrados en su implementación; desarrollar un único sistema de información que se nutra de datos que cada organismo produce y que permita monitorear la implementación de la ley con indicadores definidos, líneas de base y metas fijadas; asociar planificación y presupuesto para las acciones de la Ley n° 19.122, identificando los rubros y fuentes presupuestales de las acciones de implementación; fortalecer el sistema de información de la ley, fundamentalmente para medir productos y resultados; dar mejora a las condiciones presupuestales de la ley para asegurar una mejor ejecución de procesos en su instrumentación (cf. Olaza 2023a).

Varios documentos internacionales indican la gravedad que provocó la pandemia por COVID-19 en torno a la situación de desigualdad que ya padecía la población afrodescendiente en las Américas (UNFPA, 2020; CEPAL, 2021; UNESCO, 2022). Se demanda en ellos fortalecer una respuesta intercultural que garantice el derecho de estas poblaciones en salud, vivienda, salud mental, derecho a la alimentación, al trabajo, protección ante la violencia de género. Se destaca que dentro de los más afectados se encuentran las juventudes afrodescendientes por sus dificultades de acceso a la educación, a bienes y servicios y a la discriminación que enfrentan en el mercado laboral.

### 3.1.2. *Legislación e información sobre implementación en la actividad privada*

La Ley n° 16.906 declaró “de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional” (artículo 1). Mediante ella se otorgan beneficios fiscales a proyectos de inversión declarados y promovidos por el Poder Ejecutivo, a partir de evaluar en forma conjunta los montos de inversión comprometidos con el cumplimiento de determinados indicadores que contribuyan al logro de objetivos macroeconómicos (incremento de empleo, exportaciones, inversión en producción más limpia en términos ambientales, entre otros). En el artículo 11, inciso. 3 se precisaron los aspectos que “se tendrán especialmente en cuenta a efectos del otorgamiento de los beneficios”.<sup>8</sup> A partir de la promulgación de la Ley n° 19.122 se agregó al inciso el literal G), estableciendo que tendrían beneficios aquellas inversiones que “incorporen a la plantilla de la empresa personal proveniente de la población afrodescendiente del país”.

Adicionalmente estableció que el Poder Ejecutivo actuaría asesorado por la COMAP, integrada por representantes del MEF, del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de la OPP y “de la Comisión de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República, pudiendo, en casos especiales, integrarse con miembros de otros Ministerios u organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante” (artículo 12). Asimismo, fijó que los proyectos de inversión deben ser presentados a la COMAP, que además de evaluarlos para su aprobación, es quien realiza el control y seguimiento de los proyectos promovidos.

Esta ley ha sido reglamentada y actualizada por varios decretos, que dieron origen a diversos “simuladores” a fin de que las empresas presenten sus proyectos de inversión. En relación a la temática que nos convoca son de relevancia los siguientes decretos.

El Decreto n° 002/012, art. 5, *Reglamentación de la metodología de evaluación de los proyectos de inversión*, estableció que la COMAP era la responsable de dictar los instructivos y demás normativas internas tendientes a establecer una metodología de evaluación de los proyectos a partir de objetivos e indicadores y estableciendo su ponderación. A partir de esta norma, vigente hasta 2018, la COMAP estableció un *Simulador de beneficios fiscales* y la documentación que las empresas beneficiarias debían presentar para el trámite de control y seguimiento de sus proyectos. Dado que era anterior a la Ley n° 19.122 no incluyó a la población afrodescendiente, sin realizarse modificaciones hasta 2018.

El Decreto n° 143/018 fijó que para la presentación de proyectos de inversión debe aplicarse un adicional de 0,25 “por cada trabajador perteneciente a los siguientes colectivos: mujeres, personas menores de 25 (veinticinco) años, personas con discapacidad y trabajadores rurales. Este cómputo adicional se debe sumar por cada colectivo al que el

trabajador pertenezca”. Al respecto observamos que omitió establecer la aplicación de un adicional para la población afrodescendiente. A partir de este decreto, vigente desde 2018 hasta 2020, la COMAP actualizó el *Simulador de beneficios fiscales*, así como modificó la documentación necesaria a ser presentada por las empresas beneficiarias, sin colocar como variable en la generación de empleo a la población afrodescendiente ni solicitar a las empresas documentación que acredite tales aspectos a fin de realizar el control y seguimiento.

El Decreto n° 268/020 mantuvo los indicadores de evaluación previstos en los anteriores decretos reglamentarios, pero simplificó la metodología de evaluación. De este modo, la COMAP generó un nuevo *Simulador de beneficios fiscales* único y resumido para todos los sectores de actividad, vigente desde el año 2020 hasta el presente. Asimismo redujo la documentación necesaria para el trámite de control y seguimiento de los mismos. Esta simplificación queda evidenciada en el campo Generación de empleo, donde se solicita declarar la cantidad de funcionarios incluidos en la nómina, sin establecer ninguna variable adicional. De este modo, no solo se omitió a la población afrodescendiente, sino también a los colectivos comprendidos por la Ley n° 16.906. Bajo ese marco, durante el período 2014-2021 fueron enviados 3630 proyectos de inversión con recomendación de aprobación por parte de la COMAP al Poder Ejecutivo.

En lo atinente a la legislación, desde el 2021 por Ley n° 19.924 *Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones, ejercicio 2020-2024*, se agregó un inciso al artículo 58 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) que regula, entre otros, los procedimientos de compras realizadas por el Estado uruguayo. Esta modificación establece un margen de preferencia del 4% para aquellas empresas oferentes “[...] que en sus planillas de trabajo incorporen personas afrodescendientes según la Ley n° 19.122 [...]”. Para consultar su aplicación se solicitó acceso a la información pública, sin obtener resultados.

### **3.1.3. Estudios académicos**

En torno a la implementación de acciones afirmativas, hay dos publicaciones indicadas en las referencias bibliográficas. Ambas fueron parte de una investigación donde se indaga la aplicación de la ley, se encontró información en torno a su implementación en el área pública y se concluyó que no se halló información para el área laboral privada, por lo que se estimó inminente generar información al respecto (Olaza, 2023a).

Otro de los estudios es una caracterización y mapeo de la especialización productiva territorial del Uruguay, en el que se observan patrones territoriales de desarrollo y se constata una fuerte concentración de la actividad económica en Montevideo. La capital uruguaya cuenta con una diversificación productiva relativa alta con treinta y tres sectores productivos que aportan más del 50% del total del rubro a nivel país (Rodríguez et al. 2017).<sup>9</sup>

De acuerdo a un informe elaborado para el MTSS (Echagüe et al. 2019), que analiza la categoría ocupados según la ascendencia étnico racial, la mayor brecha se encuentra en los asalariados privados, tanto en hombres como en mujeres. El mayor porcentaje de ocupados de la población afro se emplea en trabajos no calificados: servicios, ventas y como oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas. Estos empleos representan 69% de los ocupados afro, mientras que iguales categorías conforman en población no afro 53% del total de la población respectiva.

### **3.2. Entrevistas**

Varias empresas brindaron una respuesta rápida y concedieron la entrevista, pero fue mayoritariamente necesario insistir para lograr el encuentro con las que accedieron a brindarla, al igual que hubo que generar dos nuevas selecciones, luego de las primeras diecinueve empresas escogidas, hasta abarcar la solicitud hacia todas las empresas que entraban en los criterios de selección del proyecto. De 50 empresas seleccionadas, 42% dio respuesta al contacto. De estas 21 empresas que respondieron, 6 declinaron su participación esgrimiendo la inexistencia de un área de recursos humanos, por política de confidencialidad, entre otros, mientras que otras 8 no llegaron a finalizar el proceso de confirmación y/o realización de la misma sin indicar motivos. Finalmente, se obtuvieron respuestas de 9 empresas a través de la realización de entrevista y las respuestas al cuestionario de entrevista. A pesar de esto, la información obtenida más el análisis de todo el proceso hacen posible afirmar que un mayor número de entrevistas cambiaría muy poco o nada la información lograda. Esto surge no sólo de las hipótesis con la que abordamos el proyecto, sino también de lo conversado en los intercambios académicos entre las redes del convenio que hizo posible este estudio, de las respuestas en las entrevistas, la rápida saturación de la información proveniente del campo y por el tiempo que llevamos realizando seguimiento del tema en el ámbito público estatal.

Los hallazgos muestran que las empresas no registran la variable étnico racial y en general no revelan interés en tener un registro sexo/género de sus trabajadores. No obstante, en algunos casos, sí es de su interés ofrecer cursos de capacitación, ya sea para conocer la tarea a realizar, como para mejorarla y perseguir la excelencia. Esta ausencia de registro de la variable étnico racial afianza la afirmación de los informes nacionales (OPP 2019; INDDHH, 2019) e internacionales (UNESCO, 2022) y los estudios académicos (Olaza 2023a, 2023b) respecto de su no cumplimiento y la urgencia de que el Estado asuma las medidas tendientes a modificar esta situación -por ejemplo contemplando incentivos y sanciones-. Sin lugar a duda, el Estado es uno de los actores (otros son los movimientos sociales y los grupos de interés) de relevancia en la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas como la que aquí analizamos, en la medida en que tiene un papel central en la definición de fines, objetivos, instrumentos y asignación de recursos materiales, presupuestales y humanos, tendientes a atender y

modificar los problemas identificados como relevantes (Pastor 2004). Es por ello que le cabe encomendar, controlar y sancionar en lo que refiere al registro de la variable étnico racial. El Estado ofrece además, un espacio privilegiado para la disputa por el reconocimiento y la redistribución entre actores sociales con distintos intereses (Grimson 2011) y lidera las fases que integran el ciclo de las políticas como la formación de la agenda, la formulación, la implementación, la evaluación y la terminación (Pastor 2004). En la formación de la agenda y en la formulación e implementación de acciones afirmativas las distintas organizaciones del movimiento afrouruguayo tuvieron un rol fundamental, pero es a partir de la implementación, evaluación y terminación cuando el Estado cobra cierta centralidad, pues es quien ostenta los mecanismos institucionales para que las leyes se cumplan. Debido a los informes de seguimiento de implementación de la Ley n° 19.122 que señalan su bajo grado de cumplimiento y a la permanencia de serias desventajas que afectan a la población afrodescendiente, indicadas en este trabajo a través del análisis de datos estadísticos y señaladas por parte de las organizaciones afro, es que se extendió el plazo para la aplicación de la mencionada ley por cinco años más.

Los testimonios relatan que las empresas consideran importante la presencia, la higiene y la educación para las contrataciones iniciales. Según palabras de un entrevistado, se solicita que el personal se caracterice como: “educado, buena presencia, honestidad” (Varón, propietario, entre 50 y 60 años). La mención de la higiene y la buena presencia ha sido un problema que afecta de manera constante a las personas afrodescendientes, porque muchas veces se sienten rechazadas de manera más o menos explícita, porque su presencia en el mercado laboral no siempre es incluida dentro de lo que se espera como bueno. También dan testimonio de la permanente sobreocupación y preocupación por una apariencia impecable (Olaza 2008, 2012, 2016). Asimismo se requieren requisitos técnicos y actitudinales para seleccionar al personal. Entrevistados de dos empresas manifestaron seleccionar su personal a través de un servicio tercerizado.

En algunas entrevistas se logra identificar personal afro o migrante; los afrodescendientes son mencionados como personal relacionado a tareas de limpieza, seguridad y técnicos. Las mismas tareas que indican los informes de la ONSC para la esfera pública (ONSC, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018, 2019). En el caso de los migrantes afro, son vinculados a actividades profesionales, aunque no sabemos si su salario es el mismo de los nacionales.

La ley de acciones afirmativas para población afro y el 8% de la cuota en lo laboral no se conocen. La difusión ha sido una preocupación coincidente entre los parlamentarios (Olaza 2017c) que votaron la ley de acciones afirmativas, los activistas y la población no afro consultada (Olaza 2017b) y es un punto que indican los informes (OPP, 2019; INDDHH, 2019). En algún caso se declara en la entrevista la imposibilidad de aplicar ese porcentaje en los ingresantes debido a la cantidad de trabajadores de la empresa y a que esta medida “no iguala y discrimina más” (varón, propietario, entre 50 y 60 años).

Esto último es una creencia bastante arraigada al sentido común de los uruguayos y compartida con otras sociedades como la Argentina, donde no está bien visto hablar de raza o de racismo porque, entre otras razones, implicaría discriminar (Frigerio 2008; Olaza 2008, 2021; Andrews 2010; Frega et al. 2020; Fernández Guerra 2020; Achugar 2020) cuando lo saludable no es el ocultamiento de los problemas, sino su abordaje. Estas expresiones de sentido común naturalizadas se manifiestan en la actualidad de forma más visible, ya sea porque se denuncia o porque se presentan a través de figuras reconocidas (Olaza 2014). Aunque no es deseable la ocurrencia de actos de racismo, la denuncia hace posible su abordaje.

En varias de las preguntas de la pauta de entrevista antes de interrogar específicamente o directamente sobre las acciones afirmativas, su conocimiento y su aplicación, se hicieron preguntas más genéricas, intentando sondear si eran nombradas disposiciones legales y problemas concernientes a otras discriminaciones y la que surgió como más conocida fue la discapacidad, Ley n° 18.651, de *Protección de Integral de las Personas con Discapacidad*. En dos empresas, los entrevistados manifestaron estar en contacto con organizaciones sociales vinculadas a poblaciones con discapacidad, con el fin de facilitar pasantías o integrarlos a la nómina del personal. Hay empresas que cuentan con personal con discapacidad y coordinan con las organizaciones sociales a fin de que ambas partes se beneficien, tanto para no generar expectativas en las personas ingresantes, para tareas que luego no van a poder cumplir, como para garantizar a la empresa la tarea correspondiente.

Al preguntar sobre el conocimiento y aplicación de la Ley n° 19.122, en una de las entrevistas la informante nos manifestó “estamos actualizados sobre las leyes vigentes y nuestra política interna es de no discriminación”. No obstante, no contaban con registros sobre el personal afro y agregó que, en las postulaciones entregadas de forma presencial en las distintas sucursales distribuidas en todo el país, “existe una preselección que hacen los encargados de cada sucursal a la cual no tenemos acceso ... tal vez allí se nos escapan postulantes” (mujer, gerente de RRHH, entre 30 y 40 años). En otra de las entrevistas se dice: “no tenemos ese registro, para nosotros es indiferente, no necesitamos ese control, si me decís personas de color hay, pero no es algo que esté en nuestra cabeza contarlos. No está en nuestra cultura excluir, solo pensamos en la calificación de la persona” (varón, jefe de RRHH, entre 40 y 50 años). La naturalización del racismo se manifiesta aquí a través de expresiones como: ‘de color’. Solo las personas afro son reconocidas a través de su color, la blancura no se reconoce de esa manera.

Si la diferencia es percibida, cabe preguntarnos por qué no sucede lo mismo con las situaciones de desventajas y desigualdades. La posibilidad de que el racismo exista es prácticamente desconsiderada, en la afirmación de que da igual si son afro o no, por lo que no es necesario saber cuántos o cuántas son, quiénes y qué tareas realizan. La desnaturalización del racismo requiere ser desmontada con capacitaciones a empresa-

rios, empresarias y trabajadores también en el área privada, al igual que lo demostrado para el área público estatal, para poner en conocimiento que los registros censales y de encuestas de hogares exhiben claras desventajas con respecto a la raza-etnia, al igual que los estudios académicos y que estas desventajas no son coyunturales, muy por el contrario son parte de la estructura social uruguaya, situación compartida con las Américas y heredada del sistema colonial y del modo en que se estructuró la modernidad occidental. Las discriminaciones y desventajas han sido denunciadas constantemente por las organizaciones del movimiento social afrouruguayo (Ferreira 2003; Rodríguez 2003 y 2006; Scuro 2008; Frega et al. 2020; Olaza 2021).

En las entrevistas hubo muy pocas alusiones a problemas de género, lo que hace pensar en un desconocimiento más profundo y transversal de las discriminaciones y sus intersecciones. Un entrevistado, alegando igualdad de oportunidades, señaló inicialmente que el personal se dividía en 50% hombres y 50% mujeres. Luego, al verificar los registros de su nómina, decide rectificarse y revela una proporción de 70% hombres y 30% mujeres. Un desconocimiento que, en la actualidad, no es solo no saber, sino también es ausencia de interés, porque aunque falte difusión, control estricto y sanciones, la atmósfera social y particularmente el ámbito empresarial, no está ausente a las modificaciones en torno a los derechos de las personas, especialmente afro en el caso de este estudio. En estudios previos, hemos mencionado que, en la actualidad, al menos de tanto en tanto, estos temas aparecen en los medios de comunicación, hay reclamos por parte de organizaciones sociales y hay acuerdos internacionales que Uruguay ratificó (Olaza 2017a).

Es curioso que cuando aludimos a la ley, se mostró y surgió algún comentario acerca del malestar por realizar una pregunta referida a lo racial, porque su aplicación sería marcar diferencias que se consideran negativas e innecesarias de mencionar, ya que “todos somos iguales”. Registrar la variable sería racializar: “no los tenemos catalogados ni diferenciados en ningún lado, no tenemos nada catalogado en el legajo. Tenemos descendientes afro, te lo puedo decir por apariencia física” (mujer, jefa de RRHH, 50 años). La entrevistada distingue “los negros, negros de los muy morochitos.” La misma entrevistada menciona que dentro de esta última categoría hay más empleados, pero no puede estimar la cantidad. Con respecto al 8% establecido por la ley, ubica fenotípicamente a cuatro trabajadores afro y calcula que, considerando el total, debería haber veintiuno y muestra sorpresa, además de tomar nota de ello. También se aludió a la dificultad de cumplir con el 8% estipulado por la ley. “Se trata a todas las personas por igual. No hay razón para impedir o favorecer tareas solo por ascendencia racial o étnica” (varón, gerente general, entre 40 y 50 años). Sin embargo, no estábamos preguntando en torno a acuerdos y desacuerdos con el registro de la variable étnico racial o con el porcentaje determinado por ley para trabajadores y trabajadoras afrodescendientes, porque hay un mandato legal vigente desde 2014. El malestar que genera la formulación de la pregunta por ascendencia étnico racial y el hecho de tomarla como un acto de discri-

minación confirma –una vez más– la dificultad que aún enfrenta la sociedad uruguaya para conversar sobre racismo (Olaza 2017a, 2017b), expresado a veces como desinterés por el tema (Brena y Maciel 2019).

Sobre la ley de inversiones no surgen mayores comentarios, se opina que se podría facilitar un poco más el proceso de la solicitud, que a veces resulta un poco engorroso. Al observar la inclusión del requisito de consideración de la variable étnico racial en los proyectos de inversión, se señaló más arriba la reglamentación por varios decretos de la Ley n° 16.906. Sin embargo, en el Decreto 143/018 se omitió colocar como variable en la generación de empleo a la población afrodescendiente; el Decreto n° 268/020 que simplificó la metodología de evaluación de los proyectos en referencia a la generación de empleo, sólo solicita la declaración de la cantidad de funcionarios incluidos en la nómina, sin establecer ninguna variable adicional. De este modo, se verificó que entre los años 2014 y 2020 la variable étnico racial no figuró entre los requisitos exigidos, como sí lo hicieron, por ejemplo, género y discapacidad, y que desde 2020 hasta el presente se omitió la información para todos los colectivos comprendidos por la ley. Esto abre la interrogante acerca de por qué no se incluyó específicamente, por qué se eliminó este requisito y deja clara la disparidad en su aplicación. También se identificó que las empresas no necesariamente presentan sus proyectos de inversión solicitando beneficios fiscales a partir del indicador generador de empleo. Por tanto, hay que crear incentivos para ello. Otro punto a pensar es qué ocurre cuando una persona afro es a la vez mujer; los datos estadísticos demuestran que ambas identidades pueden actuar como propiciadoras de desventajas. En consecuencia, se necesitan políticas públicas que mitiguen las desventajas al mismo tiempo, y para eso habría que ayudarse del enfoque intersectorial que, como estudió Esquivel (2020), la ley de acciones afirmativas no contempla.

#### **4. Conclusiones**

El relevamiento y análisis documental no nos ha aportado información que indique la aplicación en Uruguay de acciones afirmativas en el área laboral privada, como sí la hay para el área laboral pública. En particular, desde 2014 no se aplica lo que establece el literal G del inciso 3 de la Ley n° 16.906, incorporado por el artículo 7 de la Ley n° 19.122, a fin de otorgar beneficios fiscales a las empresas con proyectos de inversión que incorporen personal afrodescendiente. Sin embargo, la información obtenida de aquellos proyectos que fueron presentados ha servido de insumo para la selección de las empresas a entrevistar. Los informes de evaluación y estudios académicos indican que hay que mejorar la implementación de acciones afirmativas para afrodescendientes. Su aplicación aún incompleta en el área pública estatal, marca el énfasis en la necesidad de poner en conocimiento su existencia, tomar medidas para que se registre la variable étnico-racial, se prevean capacitaciones y presupuesto anuales y el vacío de información en cuanto al área privada. No obstante, es importante señalar que se hallaron informes

de evaluación e investigación que indican la necesidad de generar incentivos y sanciones para la aplicación de la ley, conocer por qué no se aplica y se encontraron insumos que permitieron elaborar criterios para la selección de empresas donde buscar la información hasta el momento inexistente.

Las empresas privadas no registran la variable étnico racial ni prevén hacerlo, y en general no revelan interés en tener un registro étnico racial y de sexo/género de sus trabajadores. Es de interés de las empresas privadas entrevistadas ofrecer cursos de capacitación, ya sea para conocer la tarea a realizar o para mejorarla y perseguir la excelencia. Para las contrataciones iniciales es importante la presencia, higiene, educación y en algunos casos requisitos técnicos y actitudinales. En algunas entrevistas logran identificar personal afrodescendiente o migrante. Las personas afrodescendientes son mencionadas como personal relacionado a tareas de limpieza, seguridad y técnicos. En el caso de los migrantes de ascendencia afro, son vinculados a actividades profesionales. Pese a ser un dato importante, como se alejaba de los objetivos de este proyecto, no resultó pertinente indagar si su salario es el mismo que el de los nacionales.

La ley de acciones afirmativas para la población afrodescendiente y el 8% de la cuota en lo laboral no se conocen y, en algún caso, se declara la imposibilidad de aplicar ese porcentaje en los ingresantes debido a la cantidad de trabajadores de la empresa y a que esta medida “discrimina más”. Al no aplicarse la Ley N° 19.122, no ha sido posible para esta investigación conocer sus formas de aplicación y examinar las posibles dificultades, motivaciones o desmotivaciones existentes para ello tal como se planteó en sus objetivos. No obstante, podemos afirmar que a pesar de que haya cierta incomodidad al mencionar una ley que no se está implementando, no se demuestra curiosidad por conocerla y hay una profunda creencia en que no hay necesidad de distinguir por etnia raza, pues no se percibe desigualdad generada por esta variable, sino que, por el contrario, nombrarlas genera la desigualdad y el racismo.

Sobre la ley de inversiones se identificó que las empresas no necesariamente presentan sus proyectos de inversión solicitando beneficios fiscales a partir del indicador generador de empleo. Asimismo, algunos entrevistados opinan que se podría facilitar un poco más el proceso de la solicitud, que a veces resulta un poco engorroso. Se verificó que entre los años 2014 y 2020 la variable étnico racial no figuró entre los requisitos -como sí lo hicieron, por ejemplo, género y discapacidad- y que desde 2020 hasta el presente se omitió la información para todos los colectivos comprendidos por la ley.

De la triangulación del análisis documental con las entrevistas se desprende que es imprescindible generar diálogos con las organizaciones que nuclean a las empresas privadas a fin de promover el registro étnico racial de su personal; generar incentivos, informar y exhortar a las empresas a ofrecer cursos de capacitación a todo su personal, con el fin

de que se tome conocimiento de las leyes y medidas tendientes a identificar, evitar y combatir el racismo y para cumplir con la implementación de acciones afirmativas para afrodescendientes. Asimismo, controlar el cumplimiento de lo estipulado por la Ley n° 19.122, pautar sanciones ante su incumplimiento y reintroducir en los simuladores de beneficios fiscales la variable étnico racial.

La conclusión general a la que arriba esta investigación enlaza con estudios previos en los que se constató en la sociedad uruguaya una situación paradójica, porque permanece un racismo arraigado, basado en su negación y en la creencia que la racialización no existe o puede darse pero en casos aislados y que no es fuente generadora de desventajas.

## Apéndice

**Cuadro 1.** Proyectos de inversión enviados con recomendación de aprobación por parte de la COMAP al Poder Ejecutivo según sector de actividad (2014-2021)

| Sector       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | Total       |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| AGRO.        | 80         | 91         | 56         | 69         | 50         | 48         | 19         | 81         | 494         |
| COM.         | 105        | 83         | 71         | 121        | 131        | 136        | 71         | 181        | 899         |
| IND.         | 126        | 183        | 167        | 208        | 102        | 135        | 93         | 34         | 1048        |
| SERV.        | 118        | 120        | 90         | 125        | 127        | 131        | 83         | 199        | 993         |
| TUR.         | 30         | 37         | 15         | 26         | 27         | 31         | 21         | 9          | 196         |
| <b>Total</b> | <b>459</b> | <b>514</b> | <b>399</b> | <b>549</b> | <b>437</b> | <b>481</b> | <b>287</b> | <b>504</b> | <b>3630</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas, Estadísticas de proyectos enviados al Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación de la COMAP.

**Cuadro 2.** Empresas que presentaron proyectos de inversión por sector de actividad (2014-2021)

| Proyectos de inversión por período | AGRO.      | COM.       | IND.       | SERV.      | TUR.       | Total empresas | Total proyectos |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|-----------------|
| 1                                  | 355        | 563        | 579        | 608        | 128        | 2233           | 2233            |
| 2                                  | 45         | 77         | 107        | 103        | 21         | 353            | 706             |
| 3                                  | 11         | 27         | 39         | 30         | 3          | 110            | 330             |
| 4                                  | 4          | 9          | 14         | 15         | 2          | 44             | 176             |
| 5                                  | 0          | 10         | 5          | 3          | 0          | 18             | 90              |
| 6                                  | 0          | 1          | 5          | 1          | 0          | 7              | 42              |
| 7                                  | 0          | 0          | 1          | 0          | 0          | 1              | 7               |
| 8                                  | 0          | 0          | 0          | 1          | 0          | 1              | 8               |
| 9                                  | 0          | 1          | 0          | 0          | 1          | 2              | 18              |
| 10                                 | 0          | 0          | 2          | 0          | 0          | 2              | 20              |
| <b>Total</b>                       | <b>415</b> | <b>688</b> | <b>752</b> | <b>761</b> | <b>155</b> | <b>2771</b>    | <b>3630</b>     |

**Fuente:** igual que el Cuadro 1

**Cuadro 3.** Empresas y proyectos de los sectores industrial, servicios y comercial (2014-2021)

| Sector               | 3 años de 2014 a 2021 |            | 4 años de 2014 a 2021 |            | 5 años de 2014 a 2021 |           | 6 años de 2014 a 2021 |           | 7 años de 2014 a 2021 |           | Total Empresas | Total Proyectos |
|----------------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|----------------|-----------------|
|                      | Emp.                  | Proy.      | Emp.                  | Proy.      | Emp.                  | Proy.     | Emp.                  | Proy.     | Emp.                  | Proy.     |                |                 |
| COM.                 | 29                    | 100        | 5                     | 24         | 3                     | 16        | 1                     | 9         |                       |           | 38             | 149             |
| IND.                 | 35                    | 114        | 11                    | 54         | 2                     | 10        | 2                     | 12        | 2                     | 20        | 52             | 210             |
| SERV.                | 30                    | 93         | 13                    | 57         | 3                     | 16        |                       |           |                       |           | 46             | 166             |
| <b>Total general</b> | <b>94</b>             | <b>307</b> | <b>29</b>             | <b>135</b> | <b>8</b>              | <b>42</b> | <b>3</b>              | <b>21</b> | <b>2</b>              | <b>20</b> | <b>136</b>     | <b>535</b>      |

**Fuente:** igual que el Cuadro 1

**Cuadro 4.** Empresas seleccionadas para la realización de entrevistas por etapas

| <b>Etapas</b> | <b>N°</b> | <b>Sector</b> | <b>Actividad</b>  | <b>Departamento</b> |
|---------------|-----------|---------------|---|---------------------|
| 1°            | 1         | COM.          | Comercio al por menor de otros alimentos en almacenes especializados.         | Montevideo          |
| 1°            | 2         | COM.          | Venta indumentaria femenina   | Montevideo          |
| 1°            | 3         | COM.          | Importación y comercialización de calzados y afines                           | Montevideo          |
| 1°            | 4         | COM.          | Venta al por mayor y al por menor de vestimenta, calzado, artículos del hogar | Montevideo          |
| 1°            | 5         | COM.          | Comercio al por menor: Minimercado  | Montevideo          |
| 1°            | 6         | IND.          | Fabricación y venta de productos metálicos                                    | Montevideo          |
| 1°            | 7         | IND.          | Producción y venta de cementos, hormigones y áridos                           | Montevideo          |
| 1°            | 8         | IND.          | Elaboración de alimentos lácteos en general                                   | Montevideo          |
| 1°            | 9         | IND.          | Fabricación de bebidas  | Montevideo          |
| 1°            | 10        | IND.          | Elaboración y venta de cremas y repostería helada                             | Montevideo          |
| 1°            | 11        | IND.          | Laboratorio de especialidades farmacéuticas                                   | Montevideo          |
| 1°            | 12        | IND.          | Producción de papel y cartón  | Montevideo          |
| 1°            | 13        | IND.          | Fabricación de pinturas, esmaltes, lacas y barnices                           | Montevideo          |
| 1°            | 14        | IND.          | Fabricación de conductores eléctricos   | Montevideo          |
| 1°            | 15        | SERV.         | Asistencia médica de emergencia   | Montevideo          |
| 1°            | 16        | SERV.         | Construcciones viales   | Montevideo          |
| 1°            | 17        | SERV.         | Administradora de créditos  | Montevideo          |
| 1°            | 18        | SERV.         | Transporte terrestre de cargas  | Montevideo          |
| 1°            | 19        | SERV.         | Explotadora de Zona Franca privada  | Montevideo          |
| 2°            | 1         | SERV.         | Alquiler de equipamiento de cine y video.                                     | Montevideo          |
| 2°            | 2         | SERV.         | Operadora del servicio de telefonía y banda ancha móvil.                      | Montevideo          |
| 2°            | 3         | COM.          | Comercialización de vehículos automotores.                                    | Montevideo          |
| 2°            | 4         | IND.          | Elaboración, distribución y venta de productos alimenticios.                  | Montevideo          |
| 2°            | 5         | COM.          | Venta de ropa de cama blanca.   | Montevideo          |
| 2°            | 6         | COM.          | Tienda de ropa.   | Montevideo          |
| 2°            | 7         | SERV.         | Depósito, almacenamiento de bienes (incluso refrigerados) y conservación.     | Montevideo          |
| 2°            | 8         | SERV.         | Transporte marítimo de carga y operador portuario.                            | Montevideo          |
| 2°            | 9         | IND.          | Elaboración de bebidas no alcohólicas.  | Montevideo          |
| 2°            | 10        | SERV.         | Servicios de GPS, logística y telemetría.                                     | Montevideo          |
| 3°            | 1         | SERV.         | Construcción vial.  | Montevideo          |
| 3°            | 2         | SERV.         | Actividad de las empresas de Servicios Financieros.                           | Montevideo          |

|    |    |       |  |            |
|----|----|-------|--|------------|
| 3ª | 3  | SERV. | Alquiler de maquinaria para manipulación de carga con chofer y sin chofer. | Montevideo |
| 3ª | 4  | SERV. | Depósito y almacenamiento.   | Montevideo |
| 3ª | 5  | SERV. | Actividades veterinarias.  | Montevideo |
| 3ª | 6  | SERV. | Recolección de desechos peligrosos   | Montevideo |
| 3ª | 7  | SERV. | Gerenciamiento operativo de parques eólicos y solares.                     | Montevideo |
| 3ª | 8  | SERV. | Otras actividades de servicios de sistemas de seguridad.                   | Montevideo |
| 3ª | 9  | SERV. | Generación de energía eléctrica.   | Montevideo |
| 3ª | 10 | COM.  | Supermercado.  | Montevideo |
| 4ª | 1  | COM.  | Venta mayorista y minorista de calzado y prendas de vestir.                | Montevideo |
| 4ª | 2  | IND.  | Elaboración de envases PET.  | Montevideo |
| 4ª | 3  | IND.  | Aserrado, cepillado y trabajo a máquina de la madera.                      | Montevideo |
| 4ª | 4  | IND.  | Laboratorio de especialidades farmacéuticas.                               | Montevideo |
| 4ª | 5  | SERV. | Renta y alquiler de vehículos automotores.                                 | Montevideo |
| 4ª | 6  | SERV. | Construcción de obras de arquitectura.                                     | Montevideo |
| 4ª | 7  | SERV. | Exhibición de películas cinematográficas.                                  | Montevideo |
| 4ª | 8  | SERV. | Otras actividades con bienes propios o arrendados.                         | Montevideo |
| 4ª | 9  | SERV. | Operador portuario - terminal de contenedores.                             | Montevideo |
| 4ª | 10 | SERV. | Recolección de desechos.   | Montevideo |
| 4ª | 11 | SERV. | Construcción de infraestructura de transporte.                             | Montevideo |

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas-Estadísticas, Estadísticas de proyectos enviados al Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación de la COMAP; y Ministerio de Economía y Finanzas, Resoluciones de declaración de promoción de la actividad de los proyectos de inversión presentados.

<sup>1</sup> En el marco del convenio de intercambio académico entre la Red Académica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Red Temática de Estudios Afrodescendientes en Uruguay de la Universidad de la República. El trabajo fue realizado entre julio de 2022 y junio de 2023

<sup>2</sup> Sentencia de 31 de agosto de 2017, Caso Lagos del Campo Vs. Perú.

<sup>3</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) establece en su Recomendación General N° 34 que el racismo y la discriminación estructural que afecta a los afrodescendientes se refleja en situaciones de desigualdad que tienen sus raíces en la trata esclavista y de la esclavitud. Se observa en el acceso desigual al mercado del trabajo; las dificultades el acceso a la educación; el escaso reconocimiento social y valoración de su diversidad cultural; baja participación y representación en los procesos políticos e institucionales de adopción de decisiones (CERD 2011).

<sup>4</sup> Los repositorios relevados fueron: 1) organismos estatales: Banco de Datos Jurídicos Normativos-Centro de Información Oficial (IMPO); Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP); Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) de Presidencia de la República; Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); 2) base de datos de instituciones internacionales; 3) bases de datos de la Universidad de la República. Las fuentes documentales relevadas se clasificaron en: a) informes sobre implementación de la ley, b) legislación e información sobre implementación en la actividad privada, y c) estudios académicos.

<sup>5</sup> Los listados son realizados a diciembre de cada año, separando la información por mes y conteniendo datos de la empresas (nombre, sector y actividad) y de la inversión promovida en moneda dólares.

<sup>6</sup> En 2014 un proyecto de inversión fue incluido dentro del sector “MEF”, que no remite a un sector específico, por este motivo, y dado que la actividad desarrollada era “televisión por cable” se ajustó el criterio de clasificación, incluyéndose dentro del sector “Servicios”.

<sup>7</sup> Fueron entrevistados cinco mujeres y dos varones, cuyas edades se encontraban mayoritariamente en el rango de 30 a 40 años. La duración promedio de las entrevistas fue de 30 minutos. Por su parte, dos varones dieron respuesta al cuestionario de entrevista, sin embargo, dadas las características del formulario, no se logró recabar la edad de estos informantes.

<sup>8</sup> Originalmente eran los siguientes literales para empresas que: A) Incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; B) Faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; C) Generen empleo productivo directa o indirectamente; D) Faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; E) Fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo. F) Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

<sup>9</sup> Los sectores en los que se especializa son: calzados, telecomunicaciones e informática, farmacéutica, pesca, productos de oficina e informáticos, operadores turísticos, textil y vestimenta, impresión y grabación, actividades profesionales, caucho y plástico, transporte de pasajeros y servicios financieros

## Referencias bibliográficas

**Achugar, Mariana** (2020) “Comprender prácticas discursivas racistas desde el Sur Global: (re) ajustando el poder y la construcción de significado” *Critical Discourse Studies*, *Critical Discourse Studies*, 18:1, 76-108, DOI: 10.1080/17405904.2020.1754872

**Andrews, George R.** (2010) *Negros en la Nación Blanca: Historia de los Afro-Uruguayos, 1830–2010*. Montevideo, Linardi y Risso.

**Cabella, Wanda; Nathan, Mathias; Tenenbaum, Mariana** (2013) “La población afro-uruguaya en el Censo 2011”, en Calvo, Juan, (Coord.) (2013) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Fascículo 2*, Montevideo, Instituto Nacional de Estadística. Ediciones Trilce.

**CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (2021) *Informes COVID-19. Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina*. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/46620> (Visitado el 7/08/2022)

**CERD Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** (2011) Recomendación general N.º 34 aprobada el 3 octubre 2011. Disponible en <https://www.refworld.org/es/leg/general/cerd/2011/es/83463> (Visitado en 9/12/2023)

**CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (2021) “Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes. Estándares interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural.” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109 16 marzo 2021. ISBN 978-0-8270-7262-7 Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes (oas.org) (Visitado el 7/08/2022).

**Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019–2022** (2019) *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia 2019-2022*. MIDES, Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia, Montevideo.

**Banco de Datos Jurídicos Normativos de IMPO**. Centro de Información Oficial. En línea: <https://www.impo.com.uy/> (Visitado en 22/07/2022)

**Brena, Valentina; Maciel, Noelia** (2019) “Políticas públicas en Educación y Afrodescendencia en Uruguay. El uso de la Educación a Distancia para la incorporación de la nueva agenda de derechos.” *Medi@ções Revista Online da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal*. <https://mediacoes.esse.ips.pt/index.php/mediacoesonline/article/view/224> (Visitado en 9/12/2023).

**Dirección General Impositiva Ministerio de Economía y Finanzas, DGI** (s,f) *Consulta Pública. Pública*. En línea: <https://servicios.dgi.gub.uy/serviciosenlinea/dgi-servicios-en-linea--consulta-de-certificado-unico> (Visitado en 22/07/2022)

**Echagüe, Tania; Ferrer, Mariana; Triaca, Laura** (2019) *Ascendencia étnico racial y mercado de trabajo*. Montevideo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En línea: ([www.gub.uy](http://www.gub.uy)) (Visitado en 07/08/2022)

**Esquivel, Alicia** (2020) “La interseccionalidad: un reto para las políticas públicas.” en Olaza, Mónica (coord.) *Desigualdades persistentes, identidades obstinadas. Los efectos de la racialidad en la población afrouruguaya*. Montevideo: Doble clic Editoras, págs. 15-30.

**Fernández Guerra, Amparo** (2020) “Prácticas discursivas y discursos discriminatorios racistas en los medios uruguayos: El caso de la campaña “Borremos el racismo del lenguaje” *Discurso & Sociedad, Vol. 14(3), 546-577*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7609620> (Visitado el 01/12/2023)

**Ferreira, Luis** (2003) *El Movimiento Negro en Uruguay (1988-1998): una versión posible*. Montevideo: Ediciones étnicas-Mundo Afro.

**Frega, Ana; Duffau, Nicolás; Chagas, Karla; Stalla, Natalia**, comps. (2020) *Historia de la población africana y afrodescendiente en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Ministerio de Desarrollo Social.

**Frigerio, Alejandro** (2008) “Cómo los porteños se volvieron blancos. Raza y clase en Buenos Aires.” En Goldman, Gustavo (Comp.) *Cultura y sociedad afro-rioplatense*. Montevideo: Perro Andalúz Ediciones, pp. 61-88.

**Grimson, Alejandro** (2011) *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

**Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, INDDHH** (2019) *Informe de seguimiento de la Ley 19.122. Personas Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral*. Montevideo, Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informes-2019-2021-seguimiento-ley-19122> Informes 2019 y 2021 de seguimiento de la Ley 19.122 | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ([www.gub.uy](http://www.gub.uy)) (Visitado el 7/08/2022)

**Ministerio de Desarrollo Social, MIDES** (2019) *Informe evaluación de la Ley 19.122 Afrodescendientes, normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral*. Montevideo, MIDES. En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/evaluacion-ley-19122> (Visitado en 07/08/2022)

**Ministerio de Economía y Finanzas, MEF** (s,f) *Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP)*. En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/Comap> (Visitado en 22/07/2022)

**Ministerio de Economía y Finanzas, MEF** (s,f) *Estadísticas de proyectos enviados al Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación de la COMAP*. En línea: Estadísticas de proyectos enviados al Poder Ejecutivo con recomendación de aprobación de la Comap | Ministerio de Economía y Finanzas ([www.gub.uy](http://www.gub.uy)) (Visitado en 22/07/2022)

**Ministerio de Economía y Finanzas, MEF** (s,f) *Resoluciones de declaración de promoción de la actividad de los proyectos de inversión presentados*. En línea: Normativa | Ministerio de Economía y Finanzas ([www.gub.uy](http://www.gub.uy)) (Visitado en 22/07/2022)

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2014) *Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado: 2014 (Ley n.o 19.122)*. Montevideo, ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/ingreso-personas-afrodescendientes-estado-2014> (Visitado Julio 15, 2023).

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2015) *Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado: 2015 (Ley n.o 19.122)*. Montevideo, ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/ingreso-personas-afrodescendientes-estado-2015> (Visitado Julio 15, 2023).

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2016) *Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado: Ley n.o 19.122*. Montevideo, ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/ingreso-personas-afrodescendientes-estado-2016> (Visitado Julio 15, 2023).

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2017) *Ingreso de Personas Afrodescendientes en el Estado: Ley n.o 19.122*. Montevideo, ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/ingreso-personas-afrodescendientes-2017> (Visitado Julio 15, 2023).

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2018) *Ingresos de Personas Afrodescendientes en el Estado: Ley n.o 19.122*. Montevideo ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/ingreso-personas-afrodescendientes-2018> (Visitado Julio 15, 2023).

**Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2019) *Ingresos de Personas Afrodescendientes en el Estado: Ley n.o 19.122*. Montevideo, ONSC. <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-ingreso-personas-afrodescendientes-estado-2019> (Visitado Julio 15, 2023).

**Olaza, Mónica** (2008) *La Cultura Afro Uruguaya: Una Expresión de Multiculturalismo Emergente de la Relación Global-local*. Montevideo, Biblioteca Plural. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.

**Olaza, Mónica** (2012) *Rompecabezas. Racismo «a la uruguaya». Relatos afrouuguay@s*. Montevideo, Psicolibros Universitario.

**Olaza, Mónica** (2014) “Políticas públicas y cultura política. Reflexiones posibles para des-naturalizar prejuicios, estereotipos y racismo”. En Grimson, Alejandro (comp.), *Culturas políticas y políticas culturales*. Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales: 133-144).

**Olaza, Mónica** (2015) “Uruguay legisla acciones afirmativas para afrodescendientes”. *Revista Contra Relatos desde el Sur, XI(12): 117-131*. En línea Revista CONTRA I RELATOS N° 12 | Programa de Estudios Africanos CEA | FCS | UNC (Argentina) (Visitado en 22/07/2022)

**Olaza, M.** (2016) “Un estudio sobre tradición oral afrouuguayaya.” *Estudos de Sociologia, 21(40), 137-154*. Recuperado de <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/7533/5810>

**Olaza, Mónica** (2017a) *Afrodescendientes en Uruguay. Debates sobre políticas de acción afirmativas*. Montevideo: Doble clic Editoras.

**Olaza, Mónica** (2017b) “El Escenario Uruguayo ante la Posible Aplicación de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes.” *Glocalism: Journal of Culture, Politics, and Innovation, (2)*. <https://doi.org/10.12893/gjpci.2017.2.3>

**Olaza, Mónica** (2017c). “Ações Afirmativas para Afrodescendentes no debate do Parlamento Uruguaio.” *Revista Afro-Ásia 56: 169-201*. <https://doi.org/10.9771/aa.v0i56.25871>.

**Olaza, Mónica** (2021) “Afro-descendants and the Restoration of Democracy in Uruguay: A New Vision of Citizenship?” *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 17:3, 281– 295. <https://doi.org/10.1080/17442222.2021.1898097>.

**Olaza, Mónica** (2023a) “Afro-Uruguayans: Implementation of Law No. 19122 in the Workplace.” *Du Bois Review: Social Science Research on Race*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/S1742058X23000139>

**Olaza, Mónica** (2023b) “Hacia un Uruguay Intercultural: Ley 19.122 y Educación.” *Perspectivas Afro* 3/1 (2023): 153-170. Doi: <https://doi.org/10.32997/pa-2023-4426>

**OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área de Gestión y Evaluación** (2019) *Evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID). Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos. Educación/Trabajo y Empleo 2018*. AGEV-OPP, Presidencia de la República Oriental del Uruguay. ISSN: 2393-7130. Disponible en: Polo industrial.pdf (opp.gub.uy) (Visitado el 7/08/2022).

**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO** (2022) *Informe Final: Mujeres, Territorio y Pandemia. Impactos de la Covid-19 en la vida y territorios de mujeres campesinas, indígenas, afro y migrantes en América Latina*. Montevideo: UNESCO En línea: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382482?posInSet=1&queryId=43a6556d-3901-4970-a51f-920a69d67483> (Visitado en 07/08/2022)

**Pastor Albaladejo, Gema** (2014) “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas”. En Pastor, Gema. *Teoría y Práctica de las Políticas P.:úblicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch:17-45. Diponible en; [https://www.academia.edu/21602795/Teor%C3%ADa\\_y\\_Pr%C3%A1ctica\\_de\\_las\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/21602795/Teor%C3%ADa_y_Pr%C3%A1ctica_de_las_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas)

**Presidencia de la República, Agencia Reguladora de Compras del Estado** (s,f) *Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)*-Consulta Pública. En línea: <https://www.comprasestatales.gub.uy/rupe/clientes/publicos/BusquedaPublicaDeProveedoresCliente.jsf> (Visitado en 07/08/2022)

**Presidencia de la República Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)** (2014 a 2021) Informe anual sobre aplicación Ley N° 19.122, 2014–2021. En línea: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/tematica/afrodescendientes> (Visitado en 22/07/2022)

**Rodríguez, Adrián; Galaso, Pablo; Goinheix, Sebastián; Martínez, Camilo** (2017) “Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay.” *Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

**Rodríguez, Romero** (2006) *Mbundo Malungo a Mundele. Historia del Movimiento Afrouuguayo y sus alternativas de desarrollo*, Montevideo: Ediciones Rosebud.

**Rodríguez, Romero** (2003) *Racismo y derechos humanos en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Étnicas.

**Sanroman, G. (resp.); Bucheli, M.; Cabella, W.; González, C. y Porzecanski, R.** (2011) *¿Qué ves cuando me ves? Afrodescendientes y desigualdad étnico racial en Uruguay*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR)-ANII

**Schkolnik, Susana** (2009) “La inclusión del enfoque étnico en los censos de población de América Latina” en *Notas de Población*, CEPAL, Vol. N° 89, pp. 57-100.

**Scuro, Lucía** (2008) *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. Montevideo, PNUD.

**Taschadjian, Ani, Vázquez, Daniela** (2013) *Un estudio de segregación de los hombres afrodescendientes en el mercado laboral uruguayo*. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Tesis de grado. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/2252> (Visitado en 01/05/2019)

**UNFPA, Fondo de población de las Naciones Unidas** (2020) *Implicaciones del COVID-19 en la población afrodescendiente de América Latina y el Caribe*. Disponible en: 2-Covid-Afrodescendientes (1).pdf (unfpa.org) (Visitado el 7/08/2022)

**UNICEF-CEPAL** (2020) *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo: UNICEF-CEPAL. En línea: Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay | UNICEF (Visitado en 07/08/2022)

## Referencias normativas

**Decreto n° 002/012 09/01/2012.** *Reglamentación de la metodología de evaluación de los proyectos de inversión*. En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/2-2012> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto N° 002/012 Simulador.** En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/simulador-decreto-002012> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 002/012.** *Control y seguimiento.* En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comap/tramites/control-seguimiento-dec-n-2012> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 144/014 de 22/05/2014.** *Reglamentación de la ley 19.122 referente a la fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral, de los afrodescendientes.* En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/144-2> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 143/018 de 22/05/2018.** *Reglamentación de los arts. 15 a 17-ter de la Ley 16.906 (Ley de inversiones y promoción industrial).* En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/143-2018> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto N° 143/018.** *Simulador.* En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/simuladores-decreto-143018> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 143/018.** *Control y Seguimiento.* En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comap/tramites/control-seguimiento-dec-143018> (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 268/020 de 30/09/2020.** *Reglamentación de los arts. 11 a 19 de la Ley 16.906 (Ley de inversiones y promoción industrial).* En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/268-2020>. (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto N° 268/020.** *Simulador.* En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/simulador-decreto-268020>. (Visitado en 22/07/2022)

**Decreto n° 268/020.** *Control y Seguimiento.* En línea: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comap/tramites/control-seguimiento-decreto-268020> (Visitado en 22/07/2022)

**Ley n° 16.906 de 07/01/1998.** *Ley de inversiones. Promoción industrial.* En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998> (Visitado en 22/07/2022)

**Ley n° 17.817 de 14/09/2004.** *Declaración de interés nacional. Lucha contra el racismo la xenofobia y toda otra forma de discriminación.* En línea: Ley N° 17817 (impo.com.uy) (Visitado en 22/07/2022)

**Ley n° 18.046 de 31/10/2006.** *Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2005.* En línea: Ley N° 18046 (impo.com.uy)(Visitado en 22/07/2022).

**Ley n° 18.059 de 20/11/2006.** *Declaración día nacional del candombe, la cultura afrouruguaya y la equidad racial.* En línea: Ley N° 18059 (impo.com.uy) (Visitado en 22/07/2022).

**Ley n° 18.719 de 05/01/2011.** *Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2010 - 2014.* En línea: Ley N° 18719 (impo.com.uy) (Visitado en 22/07/2022)

**Ley n° 19.122 de 21/08/2013.** *Fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral, de los afrodescendientes.* En línea: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013> (Visitado en 22/07/2022)

**Cómo citar este artículo:**

**Olaza, Mónica, Natalia Stalla y Eugenia Silva** (2024) “Acciones afirmativas para afrodescendientes en el área laboral privada en Uruguay”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 346-375

# Capitalismo de Plataformas y filantropía en la semiperiferia: el caso de la vacuna Delta PgMpr

*Platform capitalism and philanthropy in the semi-periphery: the case of the DeltaPgMpr vaccine*

## Lautaro Zubeldia

Doctor en Ciencias Biológicas,  
Investigador asistente CONICET  
Universidad Nacional de José C. Paz.  
Especialista en políticas públicas para la  
producción de medicamentos y vacunas  
lautarozubeldia@docentes.unpaz.edu.ar

## Sofya Surtayeva

Doctora en Ciencias Sociales y  
Humanas -Universidad Nacional de San  
Martín. Especialista en políticas públicas  
en el área de nanotecnología.  
Sofya.Surtayeva@gmail.com

## Resumen

En este trabajo nos enfocamos en el accionar de plataformas de trabajo colaborativo basadas en concursos como GalVMed y AgResults en países de la semiperiferia. Para ello abordamos un estudio de caso: el desarrollo de una vacuna veterinaria contra la brucelosis, DeltaPgM para pequeños rumiantes (DeltaPgMpr) en Argentina, por parte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). El caso de la vacuna DeltaPgMpr permite analizar el accionar de fundaciones filantrópicas, asociaciones sin fines de lucro como GalVMed y consorcios como AgResults, además de otras instituciones nacionales, en relación al desarrollo de nuevas tecnologías, visibilizando las dificultades y barreras geopolíticas que enfrentan los estados semiperiféricos como la Argentina.

**Palabras clave:** semiperiferia - capitalismo de plataformas - organizaciones filantrópicas - DeltaPgMpr - Argentina

## Abstract

*In this work we focus on the actions of collaborative work platforms based on competitions such as GalVMed and AgResults in semi-peripheral countries. For this, we ap-*

**Fecha de recepción:**

18.9.23

**Fecha de aceptación:**

23.2.24

*proach a case study: the development of a veterinary vaccine against brucellosis, DeltaPgM for small ruminants (DeltaPgMpr) in Argentina, by Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). The case of the DeltaPgMpr vaccine allows us to analyze the actions of philanthropic foundations, non-profit associations such as GalVMed and consortia like AgResults, in addition to other national institutions, in relation to development of new technologies, making visible the geopolitical difficulties and barriers faced by semi-peripheral countries like Argentina.*

**Key-words:** *semi-periphery - platform capitalism - philanthropic organizations - DeltaPgMpr - Argentina*

## 1. Introducción

En este trabajo nos enfocamos en el accionar de plataformas de trabajo colaborativo basadas en concursos tales como *Global Alliance for Livestock Veterinary Medicines* (GalVMed, por sus siglas en inglés) y AgResults. Para ello abordamos un estudio de caso: el desarrollo de una vacuna veterinaria contra la brucelosis para pequeños rumiantes en Argentina y su participación en el concurso *Brucellosis Vaccine Prize* (BVP).<sup>1</sup> Esta vacuna, DeltaPgMpr,<sup>2</sup> fue desarrollada por el Laboratorio de Patogenia Microbiana, dirigido por el doctor en Biología Molecular y Biotecnología Diego Comerci, perteneciente al Instituto de Investigaciones Biotecnológicas-Instituto Tecnológico Chascomús (IIB-INTECH), dependiente de la UNSAM y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

El objetivo general del artículo es estudiar y analizar las políticas de generación y gestión de capacidades públicas y privadas en el subsegmento de vacunas veterinarias brucélicas en la Argentina –como caso de política tecnológica e industrial en contexto semiperiférico–, y visibilizar las dificultades y barreras geopolíticas que enfrenta una economía semiperiférica, en el diseño, desarrollo y escalamiento industrial de estos insumos de alto valor agregado.

Para ello, elegimos como caso testigo la trayectoria de la vacuna DeltaPgMpr. Tal elección se debió a rasgos correspondientes a su sendero de desarrollo, los cuales nos permitieron plantear los siguientes objetivos específicos: a) Analizar el accionar de funda-

ciones filantrópicas como la Fundación Bill y Melinda Gates (FBMG), asociaciones sin fines de lucro como GalVMed y el consorcio AgResults en los procesos de generación, apropiación y uso de conocimiento vinculado a vacunas brucélicas; b) Caracterizar a los actores relevantes locales –empresas privadas, laboratorios, universidades, centros e institutos públicos y en general, de políticas públicas– involucrados en procesos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en el subsegmento de vacunas brucélicas; c) Caracterizar y analizar el papel de distintos actores internacionales –cadenas globales de valor (CGV) biofarmacéuticas, organismos de gobernanza global, organismos regulatorios de países centrales, etc.– involucrados con las dimensiones de I+D+i, producción y comercialización de vacunas brucélicas.

Los interrogantes que guiaron la investigación son: ¿Cuál es el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la generación, apropiación y uso del conocimiento de tecnologías vacunales veterinarias desarrolladas en países semiperiféricos? ¿Cuál es su influencia en las agendas de I+D+i locales? ¿Cuál es el papel de los actores relevantes locales e internacionales en el diseño, desarrollo y escalamiento industrial de vacunas brucélicas? ¿Existe una adecuación entre los objetivos que promueven las políticas públicas locales para las actividades de I+D+i, producción y comercialización de vacunas veterinarias y los marcos jurídicos y regulatorios nacionales e internacionales?

La metodología de estudios de casos, adoptada en este artículo, permite obtener información cualitativa, posibilita el acceso a fuentes primarias y genera las condiciones para interactuar con actores clave, involucrados en los procesos regulatorios, de diseño, desarrollo, transferencia y producción de prototipos vacunales (Monasterios, 2020). Se utilizaron fuentes secundarias como notas de divulgación y publicaciones científicas, materiales de archivo, leyes, notas periodísticas, reglamentaciones y documentos relativos al concurso.

El artículo se estructura en base a cuatro entrevistas semiestructuradas a Diego Comerci –diseñador y desarrollador de DeltaPgmpr–. Las mismas fueron efectuadas en distintos puntos de la trayectoria: 13 de septiembre de 2019 –al finalizar las pruebas de seguridad–, 7 de abril de 2022 –estando todos los resultados de la prueba de eficacia depurados y ordenados estadísticamente–, y 23 de junio de 2023 y 24 de agosto de 2023 –cuando la relación entre el IIB-UNSAM y GalVMed/AgResults ya estaba virtualmente rota–. Se entrevistó a un/a integrante de SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) que prefirió mantener el anonimato –4 de agosto de 2023–: organismo regulatorio decisivo en lo que respecta a insumos de medicina veterinaria –ninguna prueba clínica para animales de granja puede efectuarse sin su aprobación.

El abordaje cualitativo de fuentes primarias presentó una limitación. Se intentó interrogar a otros participantes del BVP, oriundos de Estados Unidos y Sudáfrica, sin obtener respuesta,

lo que probablemente se deba a la cláusula de confidencialidad impuesta a los mismos de no divulgar información sobre el certamen (Competition rules 2016; 2018; 2020; 2021).

A continuación, se delimitará el marco conceptual en lo referente a la producción de vacunas veterinarias en economías semiperiféricas, para luego abordar la categoría de “Plataforma” en su contexto histórico. En el apartado 4 se describirá la conformación y funcionamiento de GalVMed y AgResults; en el 5, se delimitarán las características de la brucelosis y las herramientas disponibles para combatirla; por último, entre los apartados 6 y 8 se penetrará en la participación de DeltaPgMpr en el BVP, para luego formular las reflexiones finales.

## **2. Marco conceptual: producción de vacunas en la semiperiferia**

El mercado global de vacunas se encuentra embebido en un entramado institucional conformado por laboratorios públicos o público-privados, universidades, pequeñas y medianas empresas de biotecnología de tipología diversa y entre 5 y 10 corporaciones transnacionales de gran tamaño (Mazzucato y Dosi 2006). Las vacunas tradicionales, usualmente de bajo costo, son utilizadas y producidas por países de la periferia, y las modernas, de alto costo y agregado tecnológico utilizadas y fabricadas por países del centro (Gadelha *et al.* 2020, OMS *et al.* 2010). La irrupción del SARS-CoV-2 dejó intactas las características oligopólicas del segmento: en 2017, cuatro multinacionales -GSK, Merck, Pfizer y Sanofi- fueron responsables del 90% del total ganado con las ventas de vacunas (Gadelha *et al.*, 2020). En 2021, el 90% de la facturación por vacunas específicas para la pandemia, lo monopolizaron 10 jugadores, y 6 -SII, CNBG, Sanofi, GSK, Merck y Pfizer- se encuentran en el *top 10* por facturación y por volumen producido para vacunas en general (Sagonowsky, 2022; WHO 2022a: 29:35).

A fines de la década de 1970, se produjo una transformación de la política industrial que apuntó a facilitar la privatización de propiedad intelectual (Correa 2000). Argentina se integró al proceso de internacionalización de la propiedad intelectual a través de la reforma de su legislación. Con la sanción de la Ley 24.425, la normativa del Acuerdo GATT/ADPIC quedó incorporada a la legislación argentina. Este paso condujo a la sanción de la ley de patentes de invención y modelos de utilidad -Ley 24.481 de mayo de 1995 modificada por la Ley 24.572 de septiembre de 1995-,<sup>3</sup> desequilibrante en la dinámica institucional, organizacional y productiva del sector farmacéutico argentino (Zubeldia y Hurtado 2019).

Actualmente, las corporaciones transnacionales han integrado los segmentos de sanidad animal y salud humana (Capanema *et al.* 2007) por un fenómeno de fusiones y adquisiciones dado a fines de los años noventa y principios de los 2000 (Hacker 2000), como una forma de disminuir los costos en I+D y generar economías de escala en dis-

tribución y comercialización (Pereira *et al.* 2019). Argentina y Brasil, estructuraron su mercado de sanidad animal con transnacionales farmacéuticas operando en gran escala a nivel regional y global, completando el escenario con compañías nacionales. Éstas ocupan los nichos de bajos retornos –problemáticas locales–, apelando a algún tipo de complementación con las transnacionales (Hacker 2000; Anlló *et al.* 2011, Virdis 2012).

En el escenario descrito, la formulación de políticas tecnológicas para impulsar el cambio tecnológico es uno de los principales retos que enfrentan los países semiperiféricos. Wallerstein (1974) clasificó la economía mundial capitalista en tres zonas económicas –centro, periferia y semiperiferia– de acuerdo con el papel que éstas ocupan en la división internacional del trabajo. Un Estado semiperiférico tiene cierta capacidad industrial y tecnológica, infraestructura y servicios que implican algún grado de desarrollo, de bajo o nulo influjo en la arena internacional. Los países semiperiféricos aspiran a aumentar su productividad, desarrollar y exportar valor agregado a otros países de la periferia para mejorar su influencia y estatus regional; designio percibido por los países centrales como parte del sendero de desarrollo en áreas económicamente estratégicas. Como consecuencia, los países centrales desarrollan estrategias de bloqueo y obstaculización a raíz del efecto potencialmente desestabilizador del orden geopolítico y geoeconómico asignado en la división internacional del trabajo que tiene aquellas pretensiones (Hurtado 2014).

Los países semiperiféricos están inmersos en un escenario con rasgos característicos que dificultan los senderos de aprendizaje tecnológico: inestabilidad institucional que debilita la implementación y continuidad de las políticas públicas; la baja inversión en I+D+i del sector privado; la presencia dominante de empresas transnacionales en sectores y segmentos de renta ascendente; la financierización especulativa creciente; y la desventaja geopolítica para negociar “reglas de juego”, como las crecientes exigencias de la OMC a las medidas de política industrial y a la protección de la propiedad intelectual (Hurtado y Souza 2018).

Argentina posee una planta industrial biofarmacéutica mediana. El primer censo de empresas de biotecnología efectuado por la Agencia I+D+i (2023), indica la presencia de 340 empresas biotecnológicas en el país –77 dedicadas a biotecnología agropecuaria–, décimo lugar mundial en cantidad de compañías/sector, con una facturación de 1323 millones de dólares, exportando 216 millones de dólares. Cuenta con 19.821 puestos de trabajo de alta formación técnica.

Estas singularidades, junto con capacidades científicas y productivas para manufacturar vacunas, ubican a Argentina en la franja semiperiférica. Sin embargo, a diferencia de Brasil, India o Sudáfrica, el país presenta niveles de subordinación mayores a las cadenas globales de valor (CGV) biofarmacéuticas, debido a su posicionamiento como espacio receptor de la deslocalización de eslabones de escaso agregado tecnológico (Blinder *et al.*, 2021). Existe una fuerte dependencia en la importación de Principios Activos

(PAs), líneas celulares y tecnologías de procesos, indispensables para producir vacunas, cuyo epílogo arroja déficits en torno a los 600-700 millones de dólares/año (Zubeldia y Haro 2023; CILFA 2021). De acuerdo con Blinder *et al.* (2021), estas singularidades son consecuencia del

*elemento jerárquico del orden geopolítico, que se desarrolla dentro de un marco de reglas escritas y no escritas, se define por la distribución global de las relaciones capital-trabajo, o división internacional del trabajo; eso significa, quién produce qué cosas -y en qué condiciones-, quién se beneficia -y con qué márgenes-, y cómo se deciden los términos de intercambio y los flujos de valor.*

### **3. La “Plataforma”: nuevo modelo de negocios de las empresas transnacionales<sup>4</sup>**

Otra categoría de análisis decisiva en este trabajo es la de *plataforma*, nuevo modelo empresarial y de negocios que asomó luego de la crisis de las hipotecas *subprime* en 2008 en Estados Unidos (Srnicek 2018: 44). Es la consecuencia de un proceso de cuarenta años, que incluye la recesión de los años 70, el *boom* de las *.com* y la caída de los 90 (Srnicek 2018: 15) y la pérdida de competitividad de las firmas estadounidenses en el sector manufacturero, primero a manos de firmas japonesas y alemanas, en las décadas de 1970 y 1980, y por competidores del sudeste asiático hacia los años noventa (Srnicek 2018: 21-22). Para recuperar y sostener la rentabilidad y competitividad en tecnologías de frontera, las compañías ejecutaron remodelaciones en sus esquemas de negocios, el de Estados Unidos facilitó la privatización de la propiedad intelectual financiada con fondos públicos y el sector del trabajo sufrió un fuerte embate tanto en países centrales como periféricos (Hurtado y Zubeldia 2017; Srnicek, 2018: 22).

La subcontratación y tercerización, sumadas a la deslocalización y externalización de la producción a países de mano de obra barata caracterizaron la economía global posfordista de las últimas tres décadas (Sanahuja 2017). El avance en las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y las tecnologías digitales (TD) a partir de los años noventa habilitaron que cierta cantidad de servicios fueran deslocalizados *-offshoring-*. Esta sucesión de transformaciones estuvo motorizada por el ocaso de la rentabilidad manufacturera norteamericana, provocando que buena parte del capital excedente *-fundamentalmente capitales de riesgo* (Nicholas 2019:268-269) *-se volcaran a inversiones en la economía digital (ED).*<sup>5</sup> Hacia fines del siglo veinte la infraestructura para la “plataforma” estaba montada (Srnicek 2018: 24), impulsada por altos niveles de financierización especulativa con modelo de “primero crecimiento, ganancias después”, hecho que delineó el perfil monopolístico del negocio de la plataformización y las TD (Howcroft y Bergvall 2019: 22; Schmidt *et al.* 2020: 24).

En 2008, las bajas en la tasa de interés para paliar la crisis generada por las *.com*, y una política monetaria ultralaxa, hicieron que los mercados financieros buscaran elevados retornos en las hipotecas *subprime* (Vanoli, 2008: 1). Cuando el precio de los inmuebles decayó, el impacto en el sector financiero fue inevitable: en septiembre de 2008 quiebra Lehmann Brothers. La Reserva Federal efectúa el rescate de los bancos con 700.000 millones de dólares, junto con un recorte drástico en las tasas de interés -incentivo del consumo vía endeudamiento-, coordinado con los seis bancos centrales más importantes (Srnicek 2018: 29). Este ecosistema financiero de bajas tasas de interés, provocó que los inversores se orientaran hacia activos cada vez más riesgosos: empresas tecnológicas de incomprobada rentabilidad, la mayoría, pertenecientes a la TD. Al mismo segmento fueron dirigidas las altas cantidades de ahorro corporativo acumulado por las megacorporaciones de la TD (Srnicek 2018:34-35).

Una plataforma es, de acuerdo a Srnicek (2018:45), una infraestructura digital que permite que dos o más grupos interactúen. Este soporte, frecuentemente de tres caras, se posiciona como intermediario entre distintos conjuntos de personas/usuarios: clientes, productores, vendedores, proveedores de servicios y logística, consumidores, objetos físicos de alquiler temporario o individuos en busca de esparcimiento. Las interacciones de estos colectivos ocurren en el ámbito de la infraestructura digital, de forma tal que la condición de mediador permite influir y modelar la oferta y la demanda (Schmidt *et al.* 2020:23). Tal posicionamiento le permite extraer la materia prima de los negocios de plataforma: los datos (Srnicek 2017). La plataformización reduce los costos de transacción, viabiliza actividades comerciales no rentables, desafía la estructura de mercado y transforma las relaciones laborales (Madariaga *et al.* 2019:14).

Al volverse decisivas las TD para la comunicación de las empresas, los datos -y/o el conocimiento obtenido gracias a su depuración y ordenamiento- se volvieron un insumo básico en la generación de valor. Un proveedor de plataforma puede monitorear todas las interacciones entre oferta y demanda, las características, modos y momentos de interrelación, así como la información que intercambian -pudiendo influir en tiempo real-. Por otro lado, los distintos grupos que acceden ven interfaces limitadas y diferentes -datos y procesos de sistema- (Schmidt *et al.* 2020:23). La posición de intermediario explica el poderío económico, político, social y cultural de los proveedores de plataforma (Srnicek 2017).

Un componente decisivo para la aparición de las plataformas fue el aumento del desempleo post crisis 2008 en algunas economías tanto semiperiféricas como centrales. Los desocupados generados durante el *crack* financiero, en los años posteriores pasaron a ser “reserva” disponible para trabajos precarios e informales (Srnicek 2015:86-87). En este contexto emergen los mercados laborales digitales que afirman ser “flexibles, austeros y rentables” (Schmidt *et al.* 2020:16). De acuerdo a estos autores existen tres categorías prominentes: “trabajo en la nube” [*cloud work*], “trabajo colaborativo” [*crowd work*] y “trabajo informal de plataformas” [*gig work*].

Se estima que 70 millones de personas consiguieron trabajo mediante una plataforma, representando alrededor del 4% de toda la fuerza laboral mundial (Gutiérrez y Varela 2023). Si bien el trabajo formal de tiempo completo sigue siendo mayoría en las economías centrales –p.e. Reino Unido (Kay 2020:184)–, ha habido un aumento significativo del empleo en plataformas colaborativas, que alcanzó a 5 millones de puestos en Gran Bretaña, alrededor del 12% de la población sueca tiene un trabajo informal de plataforma y el 18% ha buscado trabajo mediante plataformización (Howcroft y Bergvall 2019:22). En Argentina, el fenómeno de las plataformas es relativamente novedoso: a principios de 2016 había solo cinco compañías de capitales nacionales– Mercado Libre, Zolvers, Workana, Iguanafix y Nubelo–, a las que se sumaron Airbnb, Cabify, Uber, Glovo, Freelancer en ese mismo año. Según Madariaga *et al.* (2019:21,22,67), si se agrupaban los trabajadores que generaron ingresos por plataformización durante los doce meses anteriores no llegaban al 1% del total de ocupados a nivel nacional.

En este artículo describimos el papel que tuvo una plataforma colaborativa basada en concursos, pero sin fines de lucro como GalVMed –junto con AgResults–, en la trayectoria de desarrollo, pruebas de seguridad y eficacia, y posible acceso al mercado de la vacuna DeltaPgMpr, –este proceso aun no fue completado a la fecha de elaboración de este trabajo a fines de 2023–. GalVMed y AgResults, configuran una plataforma al proveer una infraestructura digital –la página del *Brucellosis Vaccine Prize*<sup>6</sup> a través de la cual los distintos participantes del concurso entran en contacto e intercambian datos científicos, información tecnológica y de desarrollo, con los organizadores del premio.

Se trata de una plataforma de trabajo colaborativo porque la tarea está asignada –el diseño de un prototipo vacunal, con determinadas características técnicas específicas– a grupos distintos de personas en forma paralela. Es un concurso porque al final se prevé utilizar y pagar un único resultado, buscando la mejor solución posible dentro de un conjunto heterogéneo de posibles soluciones (Schmidt *et al.* 2020:18,36). Se propone una “macro-tarea” que no puede subdividirse en fragmentos pequeños; requiere altos niveles de calificación y creatividad, en la cual la plataforma se contacta con un gran número de concursantes, organizaciones y empresas, de forma transfronteriza (Menéndez 2019:49).

#### 4. GalVMed y AgResults

GalVMed y AgResults vehiculizan proyectos ligados a la salud animal del ganado en pie. La misión de la primera es “comprender las limitaciones de la sanidad animal y [dilucidar] cómo superarlas; involucrar a la industria de la salud animal, y garantizar el conocimiento, la disponibilidad y la adopción de intervenciones eficaces en materia de sanidad animal”. Radicada en Escocia, “se especializa en asociaciones de desarrollo de productos establecidas de manera única para traducir el progreso de la investigación global” en productos para los países periféricos y pequeños granjeros (GalVMed 2022b).

En sintonía, AgResults diseña premios por concursos (PPC) –trabajo colaborativo– para “arrastrar” al sector privado –corporaciones del agronegocio y transnacionales fabricantes de vacunas– para “superar fallas de mercado profundamente arraigadas en los sistemas agrícolas” cuyos destinatarios son países de la periferia profunda, africanos y asiáticos. Es un consorcio conformado por Australia, Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos,<sup>7</sup> en asociación con FBMG; iniciativa multilateral que incentiva y recompensa las innovaciones agrícolas de alto impacto, promovida durante las reuniones del G20 de 2011 y 2013 (AgResults, 2022b; Gates, 2011).

Entre los *partners* de GalVMed hay ONGs, agencias de salud y desarrollo y compañías farmacéuticas (Hailey y Salway 2016:589). Entre éstas se encuentran numerosas transnacionales o algunas de sus subsidiarias del segmento salud animal como Zoetis –Pfizer–, Merial –Boeinger Ingelheim–, MSD Animal Health –Merck–, CROs<sup>8</sup> de alcance global como Parexel o farmacéuticas como Novartis. También se encuentran compañías de la semiperiferia como Indian Immunologicals Ltd. –India–, Onderstepoort Biological Products –Sudáfrica–, o CZ Veterinaria –España– (GalVMed, 2022a).<sup>9</sup> El modelo que propone GalVMed para el desarrollo vacunal es el *Product Development Partnership* (PDP), que “aprovecha la mejor experiencia y capacidades disponibles en el mundo académico, los institutos públicos de investigación y el sector farmacéutico comercial para desarrollar vacunas, medicamentos y diagnósticos para las principales enfermedades del ganado” (GalVMed 2022c). No se podría afirmar que, en la totalidad de los proyectos, haya apropiación del conocimiento por parte del conglomerado de transnacionales farmacéuticas. Para ello habría que efectuar un análisis particularizado, como el que proponemos en este artículo. El premio Brucellosis Vaccine es el primer trabajo colaborativo (PPC) en salud animal.

GalVMed y AgResults se encuentran estrechamente vinculadas, a través de donaciones, con la ya mencionada FBMG y otras ONGs de alcance global, así como instituciones financieras como el Banco Mundial (Ag Results 2022a; GalVMed 2022a; OMSA 2012, 2017, 2022; Taylor y Smith 2020). De acuerdo a Vessuri desde los años 2000 la FBMG ha penetrado organismos de gobernanza global ligados a la salud humana y animal; se caracteriza por una gestión sin fines de lucro, estableciendo objetivos claros y ajustados en el desarrollo de la “salud global” humana y animal, habilitando la entrada masiva de capital privado transnacional en este sector desde el término de la Guerra Fría (Vessuri, 2017:408, 410).

En el escenario global, países de la semiperiferia y la periferia conviven con empresas transnacionales que, desde la década de los 70s, apuntalaron el proceso de globalización. En similitud con las ONGs y OSC<sup>10</sup> –cuyo crecimiento fue exponencial en las últimas décadas– (FBMG, 2022; Ahmed y Potter, 2006: 23–24, Atilano, 2013: 181), se extienden a lo largo de múltiples estados con diferentes operaciones en ellos y no están forzosamente atadas a una casa matriz. A partir de las TD, las TICs, la globalización financiera,

la deslocalización productiva en el sudoeste asiático y el aumento del comercio “intra-firma” –según la OMC– se cimentó la integración horizontal de las cadenas globales de valor (Blinder *et al.* 2021: 498; Sanahuja 2017:48; Schulz 2022:36).

## 5. Brucelosis y vacuna para pequeños rumiantes

La brucelosis en humanos tiene consecuencias tales como fiebre ondulante y manifestaciones crónicas difíciles de curar, infectando 500.000 personas al año. Si bien no es una enfermedad mortal, es incapacitante, con sintomatología similar a una gripe (Głowacka *et al.* 2018). Tiene una amplia distribución mundial –países del Mediterráneo, Medio Oriente, Latinoamérica, centro y oeste de Asia, África e India– y es una de las zoonosis de denuncia obligatoria para la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA-OIE) (Robles *et al.* 2020a). La prevención de la patología en animales ha demostrado ser efectiva para evitarla en humanos (Arapovic *et al.* 2020). El abordaje ha sido utilizar cepas de *Brucella* atenuadas de distintas características como vacuna. Cuatro se usan en animales para proporcionar protección inmunitaria: *B.abortus* S19 y RB51; *B.melitensis* Rev-1 y *B.abortus* DeltaPgM (Zubeldia y Surtayeva, 2022).

En el mundo aproximadamente 600 millones de personas viven de la ganadería de subsistencia de pequeños rumiantes (Zamponi 2018). En estos mamíferos –cabras y ovejas– la brucelosis causa abortos, infertilidad –en machos y hembras–, reducción en la producción de leche y pérdida de peso (Robles *et al.* 2020b). El impacto económico anual es enorme: en África subsahariana y sur de Asia asciende a 501 millones de dólares, además de algunas regiones de América y Medio Oriente (CONICET 2017). En países periféricos de Asia y África, así como semiperiféricos, los pequeños rumiantes tienen una importancia insoslayable: 1178 millones son ovinos y 1000 millones caprinos;<sup>11</sup> aportan anualmente unos 25,6 millones de toneladas de leche y 1,5 millones de toneladas de carne, contribuyen al mantenimiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la provisión de oportunidades de trabajo a partir de sus productos –carne, piel, leche, etc.– y subproductos en el mercado (Akinmoladun *et al.* 2019).

El subsegmento de vacunas para pequeños rumiantes es huérfano: no hay ningún producto que sea totalmente eficaz. La única vacuna existente contra la brucelosis –Rev1– presenta una serie de inconvenientes que complican su aplicación en la periferia y semiperiferia –donde hay endemia, con un 40% de prevalencia–.<sup>12</sup>

La estrategia clásica de erradicación de “diagnóstico y sacrificio” de animales infectados, realizada en países del sur de Europa con ganado bovino, es difícil de emplear en la infección con *B.melitensis* por las características extensivas de la ganadería en pequeños rumiantes. Por consiguiente, los programas de vacunación del rebaño se vuelven indispensables (Blasco 1997). Rev-1 es un genérico descubierto en 1957 (Alton *et al.*, 1967) y, hasta el presente, el único con aceptación y uso universal, aconsejada por la OMSA-OIE (OIE,

2020). Esta vacuna tiene numerosos productores en el mundo y ha sido profusamente utilizada en Italia, Israel, España, Mongolia y Sudáfrica (Banai, 2012). En España, el primer abordaje realizado en las décadas del 70' y 80' consistió en aplicar subcutáneamente Rev-1 a las hembras de reemplazo, pero luego de seis años el 6,5% de las ovejas estaban infectadas. Al vacunar masivamente hembras adultas, los inconvenientes alternaron entre bajas tasas de protección y altas tasas de aborto con formulaciones diluidas (Blasco, 1997).

La brucelosis caprina tiene una distribución irregular en el territorio argentino: Mendoza, sur de San Juan, este de Salta, oeste de Formosa y algunos departamentos de La Rioja y Catamarca son áreas endémicas con prevalencias altas (Robles *et al.*, 2020a). Existen también antecedentes de ovinos infectados por transmisión interespecie -con cabras-, presentando serología positiva para anticuerpos aglutinantes contra cepas lisas de *Brucella* en majadas de las provincias de La Pampa y San Luis (Russo *et al.*, 2015). Rev-1 fue aprobada en Argentina para importación y aplicación en 2006 por Resolución 216/2006 SENASA acompañada de la Ley Caprina N°26141/2006, que se proponía el fomento, desarrollo y explotación del sector. A partir de ese año, desde la provincia de Mendoza -desde el año 2010 tiene un programa de vacunación masiva de hembras adultas y de reposición- se fue irradiando la aplicación hacia otras zonas del país -San Juan, Salta, Catamarca (Robles *et al.*, 2014:5:15). Existe en el país un Plan Nacional de Control de la Brucelosis Caprina reglamentado por la Resolución 372-E/2017 del SENASA.

Mendoza posee más de diez años de aplicación ininterrumpida de Rev-1. Su plan, basado en la vacunación por vía conjuntival de las cabras adultas y cabrillas, año por año durante diez años, logró una reducción de la prevalencia promedio del 69% en cabras adultas (Robles *et al.*, 2020b). No obstante, se han registrado tasas de aborto del 50% de cabras y cabrillonas, debido a vacunaciones dentro del período crítico -50 a 120 días de gestación- en la zona este de la provincia. Reportes en el mismo sentido se observaron en el noreste. Junto a esto, sigue siendo problemática la diagnosis y diferenciación de adultos vacunados y adultos enfermos, debido a las características lisas de Rev-1 (Robles *et al.*, 2014; 2020a).

Los rasgos del subsegmento vacunas para pequeños rumiantes presentan una vacancia para una vacuna rugosa -en contraposición a la vacuna lisa existente-, que pueda ser utilizada en hembras adultas, cuya aplicación no interfiera con los métodos de diagnóstico utilizados actualmente y que permita controlar la enfermedad en caprinos y ovinos.

## 6. Brucellosis Vaccine Prize

En 2016 AgResults lanzó una convocatoria para desarrollar y patentar una vacuna contra la brucelosis en pequeños rumiantes (AgResults, 2022b)<sup>13</sup> denominada *Brucellosis Vaccine Prize* (BVP). Tiene un plazo máximo de diez años y tres etapas eliminatorias. La primera

entidad que logre llevar a escala comercial la idea propuesta, demuestre su eficacia y obtenga los derechos para su producción y comercialización en un país central podrá obtener hasta 30 millones de dólares (Brucellosis vaccine, 2023; AgResults, 2022b).

La primera fase, denominada fase de aplicación, abierta entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017, consiste en la elección de las diez mejores propuestas de instituciones públicas y privadas para desarrollar una vacuna contra la *Brucella melitensis* a través de un jurado de expertos implementado por GalVMed. Cada una de las propuestas seleccionadas obtendría 100.000 dólares como premio, llamado “Milestone 1” (Competition rules, 2021: 7). Una vez que cada “Solucionador”<sup>14</sup> fue notificado de que su aplicación fue aceptada, pasaría a la Fase 2. En esta Fase de Resolución los grupos seleccionados son convocados a trabajar en pos de una “Prueba de Concepto” vacunal. Al final de la misma se encuentra el “Milestone 2”, un galardón de 1 millón de dólares a las primeras cuatro entidades que logren demostrar que su prototipo cumple o supera los requisitos objetivo y los criterios de evaluación establecidos. Las principales exigencias indican que todos los estudios con animales diana deben realizarse en condiciones controladas en instalaciones registradas con una seguridad mínima de BSL-3 (*Biosecurity Level 3*).<sup>15</sup> Los protocolos deben estar en línea con las directrices de la OMSA-OIE y los principios de las Buenas Prácticas de Laboratorio (GLP por sus siglas en inglés) o Buenas Prácticas Clínicas (GCP por sus siglas en inglés) (Competition rules, 2021: 24).

Los ensayos de seguridad requeridos, realizados en cabras u ovejas preñadas deben mostrar tasas de aborto menores al 5% cuando son vacunados con el prototipo, en todos los estadios de la preñez. La excreción o colonización de la cepa vacunal debe controlarse en las hembras durante dos semanas después del parto.<sup>16</sup> La eficacia de la cepa vacunal en un ensayo de desafío<sup>17</sup> con *B. melitensis* debe ser de, por lo menos, el 80% comparado a animales control (Competition rules 2021:24). Entre los requisitos de entrega, de carácter industrial, para el premio “Milestone 2”, los Solucionadores deben evidenciar que se ha definido el método de producción de la vacuna y que la producción para uso comercial es inminente. La formulación industrial con el PA<sup>18</sup> debe estar avanzada (Competition rules, 2021: 24). Este conjunto de características extremadamente rigurosas superan los obstáculos actuales en seguridad y eficacia de las vacunas vigentes contra *B. melitensis* en los países de la periferia y semiperiferia (AgResults, 2022b).

Los Solucionadores seleccionados para pasar a la Fase 3, son convocados a registrar comercialmente sus candidatos vacunales ante la autoridad regulatoria competente, siguiendo las directrices de la OIE. La autorización de comercialización deben obtenerla de la Unión Europea (UE), Japón, Estados Unidos, o uno de los países aportantes de AgResults -Reino Unido, Canadá, Australia-. Al final de esta Fase Final se encuentra el principal galardón del BVP, un premio de 20 millones de dólares para el primer Solucionador que logre la aprobación de comercialización de su prototipo vacunal (Competition rules 2021: 13).

El jurado de expertos de GalVMed examinará si la vacuna cumple con los requisitos establecidos en el “Producto Mínimo Viable” (MVP, por sus siglas en inglés). Las características de entrega exigidas para el “Milestone 2” –correspondientes a la Fase 2–, en la Fase 3 adquieren mayor rigurosidad o complejidad añadiéndose nuevas. La especie diana –cabras u ovejas– debe tener un potencial *target* secundario dentro de los pequeños rumiantes, la excreción de la cepa vacunal –en leche, líquidos seminales, vagina y material abortado– debe ser comparable a Rev-1; el tiempo de colonización máximo de dos meses y que no revierta a virulenta. Las condiciones productivo–comerciales destacables son: inmunización por, al menos, dos gestaciones con única dosis, vida útil de, por lo menos, 18 meses en condiciones controladas y asequibilidad para los pequeños agricultores, incluido un costo de fabricación suficientemente bajo (Competition rules 2021: 25).

Además, un premio adicional de 5 millones de dólares estará disponible para Solucionadores que desarrollen una vacuna que cumpla con los requisitos del MVP y al menos uno de los criterios *Best in Class*: protección multiespecie –cruzada: *B.melitensis* en pequeños rumiantes y *B.abortus* en ganado bovino–; que ofrezca un nivel mejorado de seguridad humana y animal mostrando que la cepa vacunal es areplicativa y no patogénica; debe presentar termorresistencia –eficaz a 45°C durante tres semanas o más– y ser curativa –efecto curativo/ terapéutico en animales infectados–<sup>19</sup> (Competition rules, 2021: 26).

**Figura 1:** Esquema con las fases del BVP. Fuente: Elaboración propia.

| Fases del proyecto                                | Año 1 (2016) | Año 2 (2017) | Año 3 (2018) | Año 4 (2019) | Año 5 (2020) | Año 6 (2021) | Año 7 (2022) | Año 8 (2023) | Año 9 (2024) | Año 10 (2025) |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>Fase I: Aplicación.</b>                        | ↔            |              |              |              |              |              |              |              |              |               |
| Envío de propuestas                               | ↔            |              |              |              |              |              |              |              |              |               |
| Premio Milestone 1 (100.000 USD)                  | ↔            |              | Ⓢ            |              |              |              |              |              |              |               |
| <b>Fase II: Resolución. Seguridad y eficacia.</b> |              |              | ↔            |              |              |              |              |              |              |               |
| Desarrollo de las vacunas                         |              |              | ↔            |              |              |              |              |              |              |               |
| Premio Milestone 1 (1.000.000 USD)                |              |              | ↔            |              |              | Ⓢ            |              |              |              |               |
| <b>Fase III Final: Premio mayor</b>               |              |              |              |              |              | ↔            |              |              |              |               |
| Registro y aprobación de vacunas                  |              |              |              |              |              | ↔            |              |              |              |               |
| Premio Milestone 3 (20.000.000 USD)               |              |              |              |              | Ⓢ            | ↔            |              |              |              |               |

## 7. DeltaPgMpr: “Milestone 1” y el trayecto hacia el “Milestone 2”

En la primera fase del BVP se presentaron más de 20 propuestas, de las cuales fueron seleccionadas 12,<sup>20</sup> siendo el IIB una de estas instituciones.<sup>21</sup> En el primer estadio del premio, el IIB ofreció una vacuna equivalente a DeltaPgM bovina –que ya tenían desarrollada debido a su trabajo en años previos–,<sup>22</sup> denominada DeltaPgMpr. Consiste en

la cepa *Brucella melitensis* atenuada mediante la ablación del gen de la fosfoglucomutasa, con modificaciones genéticas que permiten la expresión de determinados antígenos que mejoran su inmunogenicidad.

Entre los ítems que analizó el panel de expertos de GalVMed se encuentra la solidez científica y verosimilitud del concepto vacunal presentado: el *know how*, las capacidades científicas y técnicas -calidad y cantidad de las publicaciones en el área-, idoneidad de las instalaciones de investigación para pruebas en animales y la cantidad de pruebas realizadas por las instituciones que se presentaron (Competition rules 2021: 23). Así, el IIB-UNSAM accedió a los 100.000 dólares del “Milestone 1”.

Para seguir en concurso, el IIB necesitaba fondos para avanzar con el desarrollo de la vacuna y sortear las pruebas de seguridad y eficacia, realizadas sobre ovejas o cabras. Eligieron trabajar con ovejas, siendo una decisión estratégica, dada la mayor docilidad y rusticidad de esta especie en comparación con las cabras. Estas últimas, en cautiverio tienden a trepar y escapar de casi cualquier dispositivo de contención, requiriendo instalaciones especiales para controlarlas. El equipo desarrollador del IIB contaba con ovejas en el INTECH, situación que inclinó la decisión por esta especie.

El equipo del IIB, había realizado pruebas en animales de laboratorio -ratones- con resultados satisfactorios (Comerci *et al.* 2022):

*Generamos la cepa vacunal, la caracterizamos, avanzamos con ensayos en ratones. Todo funcionaba. Se comportaba como esperábamos. Tenía eficacia protectora, no era virulenta, tenía las características que tenía que tener. Estábamos listos para hacerlo en ovejas.<sup>23</sup>*

Para ensayos en ovejas la UNSAM cuenta con un centro de reproducción ovino en Chascomús -el Laboratorio de Biotecnología Ovina (LBO)-, en las instalaciones del INTECH, con numerosa cantidad de animales, terreno para pastoreo y requerimientos técnicos para fertilización *in vitro* y transferencia embrionaria. Con el objetivo de conseguir el “Milestone 2”, iniciaron las pruebas de seguridad en ovejas en INTECH. Realizaron cuatro ensayos -tres de ellos exitosos-<sup>24</sup> durante 2018 y 2019. En este período se hicieron estudios en grupos de 25 ovejas. Las ovejas tienen alrededor de 150 días de gestación, por lo cual se vacunaron con DeltaPgMpr -cepa vacunal- ovejas en el primer tercio de la gestación -a los 50 días-, y en el segundo tercio -100 días de gestación-. Observaron si había excreción en leche, verificaron si había colonización vaginal y en tejido placentario, controlando las condiciones de nacimiento y amamantamiento de los corderos. Obtuvieron resultados dentro de las exigencias del BVP, incluyendo una

tasa de aborto menor al 4% en individuos vacunados (Comerci *et al.* 2022). Las pruebas de seguridad en INTECH culminaron con éxito a fines de 2019, controladas por la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) y SENASA.

Asimismo, las condiciones para obtener el “Milestone 2” exigían pruebas de eficacia en laboratorios BSL-3. El único laboratorio de Argentina con tales condiciones de bioseguridad se ubica en la localidad de Martínez, Provincia de Buenos Aires y pertenece a las instalaciones de SENASA. Durante la interacción con el panel de expertos, la búsqueda de fondos y gestiones para alquilar las instalaciones, relata Comerci que

*básicamente las capacidades que mostré a GalVMed fue nuestro know how, 20 años de trabajo, el trabajo previo con la DeltaPgm bovina y [...] el LBO, que me garantiza tener animales, capacidad de reproducción veterinaria para el manejo de los animales y, a su vez, una asociación estratégica con SENASA a través de un acuerdo marco con la UNSAM que nos daría acceso al BSL-3 de SENASA. (...) tenemos la CONABIA, que es la que iba regular [...] todo esto durante la fase de experimentación.<sup>25</sup>*

El “Milestone 1” de 100.000 dólares, era insuficiente para cubrir los costos operativos de una prueba que requería coordinar el funcionamiento del LBO-INTECH -inseminación de 70 ovejas y su traslado- y la UNSAM -equipo desarrollador conformado por veterinarios y técnicos, más el decano del IIB- y SENASA -representado por Ana Nicola, directora del laboratorio-. SENASA concedió el uso del BSL-3, y los costos operativos -personal, logística e insumos- corrieron por cuenta del IIB. Así, buena parte de la subvención, ya desde los ensayos de seguridad en INTECH, se obtuvo del Fondo de Regulación de Productos Biotecnológicos (FONREBIO) de la ex-Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), cuyo objetivo es financiar parcialmente, mediante créditos de devolución contingente, pruebas regulatorias -trabajadas junto a técnicos de SENASA y CONABIA- de productos biotecnológicos en base a organismos genéticamente modificados (OGM), desarrollados por instituciones públicas y empresas locales. La ANPCyT aprobó la parte científica y financiera después de evaluar el plan de negocios, el flujo de fondos de las inversiones y la previsión de los ingresos por la explotación de DeltaPgmPr. En 2018 obtuvieron 5,9 millones de pesos (Martín 2016; Zamponi 2018).<sup>26</sup>

Como parte de esta dinámica, a través del crédito del FONREBIO, se transfirieron 1.100.000 pesos a SENASA para rentar el BSL-3 durante el período de agosto-novi-

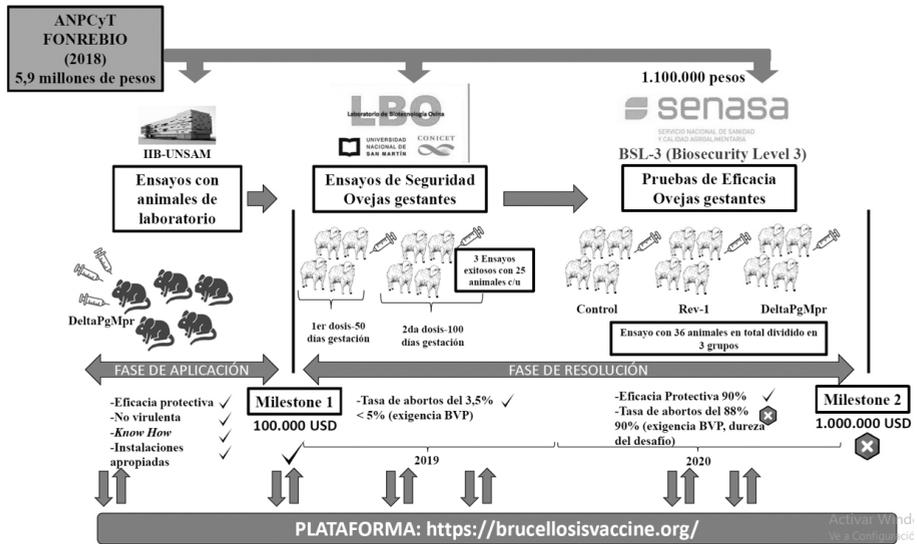
bre de 2020.<sup>27</sup> Inicialmente, estas pruebas estaban previstas para ser realizadas entre junio y septiembre de 2020, viéndose retrasadas por la pandemia de COVID-19. En febrero de 2020 los desarrolladores contaban con 50 animales vacunados con DeltaPgMpr en INTECH, para empezar en marzo-abril las maniobras de inseminación artificial. Se pretendía que estuviesen al día 75-80 de gestación en agosto, en el momento de disponibilidad del BSL-3. En el medio, irrumpe el virus SARS-CoV-2.

La inseminación a las ovejas no se pudo realizar en marzo del 2020, dado que INTECH estaba cerrado en virtud del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) (Decreto 297/2020) y distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO) (Decreto 875/2020). Pero el IIB decidió llevar a cabo las pruebas de todas formas, dado que el presupuesto en pesos se vería devaluado si se retrasaban un año. Así, con un equipo de entre tres y cuatro personas llevaron a cabo las pruebas de eficacia protectora.

## **8. Pruebas de eficacia protectora: GalVMed acentúa la extracción de información**

Para los ensayos de eficacia protectora, se vacunó a distintos conjuntos de ovejas hembra con Rev-1 y DeltaPgMpr -además del grupo control sin vacuna-. También se las inseminó para lograr la preñez -esto se terminó haciendo a fines de abril y mayo de 2020- y, una vez lograda esta instancia, ya entrada la gestación, los animales quedaron estabulados entre 30 a 45 días dentro del BSL-3 para luego infectarlos/desafiarlos con *B.melitensis* -cepa patógena-. Durante este período se monitoreó la evolución de la infección y la gestación del feto, en cada uno de los tres grupos experimentales descriptos.<sup>28</sup> El grupo que recibió DeltaPgMpr observó una tasa de protección del 90% -eficacia protectora-; mayor que el grupo que recibió Rev-1 contra el desafío de *Brucella*; pero además con una cantidad significativamente menor de abortos (Comerci *et al.*, 2022). Este ensayo culminó en enero de 2021. El monitoreo y la parte regulatoria con SENASA y CONABIA corría en paralelo al conjunto de pruebas. Según el entrevistado/a de SENASA -a partir de aquí “entrevistado A”-, “fue una prueba con mucho sustento científico, tiene robustez científica y estadística”.

**Figura 2:** Trayectoria de DeltaPgMpr dentro del BVP. Fuente: Elaboración propia.



Ahora bien, durante 2019, GalVMed empezó a pedir informes de avance a través de la plataforma web, dos veces por año –en marzo y agosto–, algo estipulado en las reglas del concurso (Competition rules 2021: 7). Según Comerci, atendieron a unos consultores<sup>29</sup> que “estaban haciendo un monitoreo del plan”, que indagaron sobre las cuestiones operativas y logísticas. Se trató de

*una autoevaluación de ellos [...] me imagino que estaban viendo los informes que llegan, que no llegaban. El único que presentaba informes era yo. El único que estaba avanzando de los diez éramos nosotros. Lo que menos esperaban, supongo. Se preguntaron estos qué están haciendo y nos empezaron a monitorear (entrevista a Comerci, 7/04/2022).*

Así, luego de presentados los informes sobre los resultados parciales de las pruebas de seguridad en ovejas, recibieron un llamado de GalVMed donde les comentaron lo sorprendidos y contentos que estaban por el avance en el desarrollo de la vacuna del IIB-UNSAM.

Los Solucionadores parecían adentrarse en un dispositivo institucional de extracción de datos e información. Cuanto mayor era el avance dentro del concurso, las solicitudes de informes eran más rigurosas, más frecuentes, sumando leves o importantes modificaciones en las condiciones iniciales del concurso.<sup>30</sup> En el punto 11 de las reglas, que regula las

condiciones de propiedad intelectual, se indica que los Solucionadores “conservarán la propiedad de todos y cada uno de los descubrimientos, contenido, presentaciones, datos, vacunas y otro material que desarrollen y/o envíen como parte de su solicitud y participación en la Competencia”. Pero a la vez, en el punto 11.2 se estipula: “Los Solucionadores otorgan a GalVMed, sus agentes y las Entidades de AgResults, una licencia no exclusiva, mundial, irrevocable y perpetua para usar dicho contenido, envíos y otro material únicamente con el fin de administrar la Competencia”. Si bien enfatiza el empleo exclusivo para organización del concurso, la extracción de datos e información –sobre DeltaPgMpr– es innegable por parte de un conglomerado de organizaciones e instituciones de alcance, funcionamiento y vinculaciones de orden global. Los datos remiten a posibles antígenos *target* para vacunas brucélicas, estrategias de coadyuvantes, mecanismos de expresión de proteínas recombinantes, títulos de anticuerpos de respuesta inmunológica, propuestas de distintas plataformas tecnológicas, protocolos para ensayos de seguridad y eficacia, etc.

A medida que el IIB avanzaba en la Fase de Resolución, las objeciones de GalVMed a las pruebas de seguridad y eficacia efectuadas fueron cada vez más estrictas. Según GalVMed, las pruebas realizadas eran insuficientes, dado que el principio de seguridad –menos de un 5% de tasa de abortos– debía demostrarse en todos los momentos de la gestación. Como el IIB solo abarcó dos momentos –día 50 y 110 de gestación– para los monitores la prueba resultaba exigua. La objeción resultaba extemporánea, ya que interpretar literalmente las afirmaciones de las reglas del concurso (Competition rules 2021: 24) hubiese implicado hacer una prueba por semana con 25 animales –mínimo estadístico para tasas de aborto inferiores a 5%– durante las 22 semanas de gestación, en franca colisión con las características del MVP: asequible y bajos costos de fabricación.

Se solicitó a los Solucionadores del IIB que sacrificasen a todas las crías y madres –no únicamente los animales con signos de enfermedad–, utilizadas en el ensayo de seguridad, para examinar colonización de cepa vacunal en cada uno de los tejidos internos. Ello implicaba sacrificar 110 animales adultos más las crías, contradiciendo cualquier protocolo de bioética de experimentación con animales. Respecto a la prueba de eficacia en el BSL-3, indicaron que los animales del grupo control eran solo 8 y exigían un mayor número. Ocurre que las instalaciones del laboratorio habilitaban compartimentar solo seis –teniendo en cuenta que eran ovejas gestantes–.<sup>31</sup>

Una de las modificaciones significativas que sufrió la competencia se efectuó luego de otorgados los premios de 100.000 dólares a las diez instituciones correspondientes, condicionando la Fase 2. Para ser admitidas en la Fase de Resolución, las instituciones académicas debían proporcionar evidencia de apoyo y compromiso de una organización comercial con la experiencia y los conocimientos técnicos para llevar la prueba de concepto al mercado. Esto es, una carta de compromiso firmada o un documento legalmente vinculante entre la institución académica y una tercera parte con demos-

trable experiencia y *expertise* en investigación, desarrollo, registro, fabricación y comercialización de vacunas zoonositarias. Las reglas establecidas en 2016, indicaban que instituciones puramente académicas “podrían” participar de las Fases 1 y 2; pero para ser plenamente elegibles para las Fases 2 y 3, deberían presentar la carta de compromiso. En 2020, las pautas se constriñeron: para ser recibir el “Milestone 2” y para avanzar a la Fase 3, era requerida la esquila (Competition rules 2016: 2; 2021: 2).

En opinión de Comerci, esta modificación se dio debido a que GalVMed “esperaba muchos proyectos del sector privado” y “no hubo ni un solo proyecto del sector privado grande” –hubo proyectos de empresas pequeñas, como CZ veterinaria, empresa española que produce Rev-1 y un proyecto de una *start up* sudafricana-. El resto eran proyectos académicos. El comité evaluador de GalVMed entiende que “la mayoría de los proyectos eran académicos y éramos los más activos, que las empresas chiquitas lo que hicieron fue tomar el dinero”.<sup>32</sup> Entonces, se efectuó la modificación consistente en presentar, en la segunda fase, una carta de compromiso –*commitment letter*– de una empresa que estuviera interesada en llevar la vacuna al mercado, en el caso de los proyectos de la academia. Luego de una serie de idas y vueltas para definir lo que implica dicha carta de compromiso, finalmente quedó en

*una carta de intención, pero un poquito más fuerte. Una especie de preacuerdo, aunque no es realmente un contrato. Pero que la empresa se va a involucrar en desarrollar el proyecto para llegar a la fase tres. O sea, que realmente esté interesada en incorporar el producto y llevarlo al mercado (entrevista a Comerci, 7/04)2022).*

Para cumplir con esta condición, el IIB tuvo conversaciones con Merck Animal Health pero también con una empresa veterinaria multinacional argentina, cuyos representantes visitaron la UNSAM para conocer los laboratorios y decidir si firmar un acuerdo marco para intercambiar información de confidencialidad. La compañía de capitales nacionales estaba interesada en la vacuna DeltaPgmpr dado que maneja paquetes tecnológicos con otras patologías veterinarias del mercado ganadero. La pandemia de COVID-19 ralentizó las negociaciones, reanudándose éstas durante 2023. Los desarrolladores del IIB no tienen aún un socio empresarial formal para presentar a los paneles examinadores de GalVMed y AgResults.

En 2021 se efectuó otra modificación vinculada a los ensayos de eficacia. GalVMed, introdujo un ítem inédito, una cláusula en la cual se estipulaban condiciones para que los Solucionadores puedan aspirar a financiar un estudio de eficacia, como el requerido hasta ese momento para obtener el “Milestone 2”. GalVMed financiaría un máximo de tres pruebas distintas –una por grupo– otorgando 350.000 dólares a cada *facility* –institución ejecutora del ensayo– comprometida con la evaluación de un prototipo vacunal. Las aplicaciones serían monitoreadas por el panel de jurados de GalVMed (Competition rules 2021: ítem 6.4).

Si bien no era obligatorio, y las condiciones de la prueba de eficacia eran las mismas que las estipuladas en el inicio del concurso –laboratorio BSL-3, directrices de la OIE, cumpliendo GLP y GCP–, el ítem 6.4 de las reglas colisionó con la trayectoria de DeltaPgMpr. Los Solucionadores del IIB ya habían realizado este ensayo, pero las objeciones de GalVMed con respecto a las condiciones y los resultados fueron cada vez más incisivas. A las críticas respecto al número total de animales utilizados, se eslabonaba el porcentaje de animales del grupo control que abortaron en las condiciones de desafío –GalVMed pedía un 90%, el IIB obtuvo un 88%–.<sup>33</sup> A su vez, proponían repetir la prueba, otorgando 350.000 dólares,<sup>34</sup> pero debían renunciar a cobrar el “Milestone 2”, correspondiente a 1 millón de dólares –la propuesta se dirigía también a Solucionadores que no habían iniciado pruebas de eficacia y carecían de fondos para emprenderla– (Competition rules 2021: ítem 6.4.3).

Estas negociaciones, efectuadas durante el primer semestre de 2023, condicionaban fuertemente la permanencia de DeltaPgMpr dentro del BVP. Repetir las pruebas de eficacia conlleva una cantidad considerable de tiempo, recursos humanos, animales, insumos de experimentación, etc., desperdiciados en el ensayo ya efectuado –aun contando con el nuevo financiamiento– y significa adicionar un paso más en el camino al registro y aprobación de la vacuna: esos 750.000 dólares podrían utilizarse en una prueba regulatoria para poner definitivamente el prototipo vacunal en el mercado. “¿Para qué hacer esa prueba [nuevamente], si no es regulatoria?” se indagaba retóricamente Comerci, mientras ya conversaba con dos compañías la posibilidad de efectuar pruebas regulatorias con vistas a registro y aprobación.

El interrogante crucial es por qué GalVMed adiciona esta cláusula –6.4 en Competition Rules 2021– acerca de las pruebas de eficacia, cuatro años después de haber iniciado el concurso, sabiendo que el IIB/UNSAM ya realizó este ensayo. Podrían ubicarse dos respuestas tentativas y complementarias. Primero: 10 solucionadores cobraron 100.000 dólares por el “Milestone 1”, pero solo uno siguió avanzando en la Fase 2 –según información de un entrevistado–, mediante las pruebas de eficacia. Ofrecer financiación parecería ser una respuesta lógica de la plataforma para mantener la competitividad del certamen y evitar el despilfarro de recursos. Segundo: podría ser un modo de acentuar la extracción de datos e información a partir del único candidato que había efectuado una prueba de eficacia exitosa contra todo pronóstico –país no central, semiperiférico– y contexto geoeconómico y sanitario mundial –entre 2020 y 2023 se cortaron las CGV debido a la pandemia COVID-19–.<sup>35</sup>

La propuesta de estudio de eficacia a financiar, deber ser “subida” a la plataforma digital para ser evaluada por el panel de expertos (Competition rules 2021: ítem 6.4.7). GalVMed estipula que el Solucionador cuya prueba de eficacia haya sido financiada, “deberá tan pronto como sea razonablemente posible después de la finalización del Estudio de Eficacia o su terminación anticipada por cualquier motivo, enviar los datos obtenidos a GalVMed [...]; con independencia de que el estudio haya tenido éxito o no” [...].

La ONG puede obtener este conjunto de datos empírico-metodológicos en virtud de a) el financiamiento otorgado, y b) secundariamente, por la existencia de la infraestructura digital que provee a los Solucionadores. El ensayo de eficacia hecho de forma independiente, como el realizado por IIB-UNSAM/BSL-3-SENASA, no está sujeto a tales compromisos de intercambio –si no se aspira a obtener el “Milestone 2”–, tanto si se obtuviese un ensayo exitoso, como uno defectuoso.

Con todo, sin asociarse con una compañía trasnacional la llegada de DeltaPgMpr al mercado se dificultaría aún más en la Fase Final. Son contados los actores productivos locales que cuentan con espaldas financieras para lograr el registro y aprobación en alguno de los países centrales estipulados.

## 9. Reflexiones finales

En este artículo presentamos la trayectoria de una vacuna argentina contra la brucelosis en pequeños rumiantes, DeltaPgMpr. La particularidad con respecto a trayectorias de otros prototipos vacunales es que su desarrollo se encuadra en instituciones públicas –IIB-UNSAM/SENASA/CONABIA– y en un concurso internacional –BVP–, sustentado por organizaciones sin fines de lucro de proyección global.

Uno de los argumentos del grupo desarrollador para adentrarse en el BVP es la vidriera que podría ejercer GalVMed y AgResults, auspiciando los desarrollos seleccionados, para establecer contacto con grandes laboratorios del *Big Pharma*, con capacidad financiera y logística para lograr el registro y aprobación del MVP exigido en la Fase Final para cobrar los 20 millones de dólares. En lo que respecta a vacunas brucélicas, las alianzas con *partners* internacionales con el mundo desarrollado habían sido fruto de gestiones personales del grupo desarrollador o de socios menores que residen en el extranjero.

Dada la elevada concentración en el mercado global de vacunas –entre cinco y diez compañías controlando prácticamente toda la producción e intensa complementación de los segmentos de salud humana y animal– cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de colocar inmunógenos de alto valor agregado en los mercados de economías centrales para un país semiperiférico como Argentina, con un parque empresarial de mediano porte.<sup>36</sup>

El grupo desarrollador del IIB aún no cuenta con un socio oficial, ni fuera ni dentro del concurso. A pesar de disponer de ensayos de seguridad y eficacia exitosos, eso no “arrastró” a ningún actor del sector privado nacional o trasnacional, hacia un mercado “huérfano”. La capacidad del BVP para “arrastrar” –según AgResults– al sector privado trasnacional hacia un nicho de bajos retornos y reparar “fallas de mercado” –concepto propio de la teoría económica neoclásica (Mazzucato y Semieniuk 2017: 27)–, fue baja o nula.

En segundo lugar, hay que puntualizar, que más allá de las importantes ayudas financieras recibidas de parte de la ANPCyT-FONREBIO, el Estado Nacional no participó activamente con alguna oficina de vinculación, ni del MINCyT, ni de la SAGyP (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca) en la búsqueda de socios del sector privado local o transnacional. Al margen de los retornos que el IIB hubiera podido obtener al avanzar en las Fases del BVP -hasta el momento solo percibió el Milestone 1-, la comercialización de un insumo de alto valor agregado a nivel global supone una ardua negociación con el agente productivo y comercializador respecto a las regalías a cobrar por parte de las instituciones que diseñaron y desarrollaron DeltaPgMpr -sin llegar a escalamiento industrial-. El acompañamiento por parte del Estado es escaso o nulo, y las “Competition rules” del BVP nada indican sobre *royalties*.

La participación de DeltaPgMpr en el BVP aparece en cierta medida aislada de una gestión político-tecnológica estatal. Para un país semiperiférico como Argentina para el cual la formulación de políticas tecnológicas y el impulso del cambio tecnológico son retos medulares, retener el control del diseño y desarrollo, percibir regalías de un insumo de alto valor agregado, así como la generación y apropiación del conocimiento codificado y tácito de escalamiento industrial, resultan de carácter estratégico.

Estas condiciones se podrían cumplir con un Estado emprendedor, siguiendo a Mazzucato y Semieniuk (2017), asociado con un *partner* de capitales nacionales. Ello exige un conjunto de políticas, que para el caso de DeltaPgMpr implicaría: i) financiación pública a lo largo de toda la cadena de innovación, no únicamente en áreas clave donde haya externalidades positivas -i.e investigación básica-, o información incompleta -i.e financiamiento de pruebas de eficacia- ; ii) proyectos orientados a misión, y financiamiento tendiente a la “creación de mercados” -vacunas veterinarias brucélicas bovinas y ovinas-; iii) una perspectiva estatal emprendedora contracíclica y procíclica que supone una gestión tecnológica con alta asunción de riesgos: el sector privado solo tiende a invertir fuertemente en sectores capital-intensivos cuando altos niveles de riesgo e incertidumbre han sido absorbidos por el Estado (Mazzucato y Semieniuk 2017: 27;34).

En el caso argentino, destaca la red de trabajo y el entorno organizacional entre el Estado y sus organismos político tecnológicos -MINCyT, Agencia I+D+i, SAGyP, unidades de organismos regulatorios-, las instituciones productoras de conocimiento -laboratorios, institutos, universidades- y el sector empresarial; red embebida por las capacidades financieras del país y por condiciones geopolíticas, tiene una densidad sistémica baja en vacunas veterinarias brucélicas.

Desde el punto de vista geopolítico, la trayectoria de DeltaPgMpr se enmarca en un contexto de multiplicación de organizaciones globales sin fines de lucro (Vessuri, 2017: 412) -GalVMed, otras ONGs y OSC-, fundaciones filantrópicas -FBMG- y consorcios

como AgResults que en conjunto financian y directa o indirectamente apuntalan la investigación básica y aplicada, de países semiperiféricos o periféricos. Tal proliferación comienza luego de la segunda guerra mundial, pero se acelera con el proceso de globalización neoliberal, como una forma de “delimitar formas de comunicación y dependencia entre las sociedades periféricas y centrales” (Atilano 2013: 180).

La agenda que promueve este conglomerado de instituciones y organismos de gobernanza global, como OMSA, la OMS (Organización Mundial de la Salud), la FAO o el G20, está representada por el concepto de “una sola salud” o “salud global” (Gates 2011). El mismo, indica que la sanidad animal, la salud de los seres humanos y de las plantas configuran una misma interfaz que sería el nicho a controlar para evitar el brote de enfermedades zoonóticas emergentes (OMSA 2021 a, 2021 b; WHO 2022b). El documento “*One health joint plan of action (2022–2026)*” redactado por la organización cuadripartita OMS, FAO, OMSA y UNEP (*United Nations Environment Programme*) se propone “prevenir futuras pandemias, mediante el concepto de *Una sola salud*”, mencionando a la brucelosis como una de las “[...] enfermedades zoonóticas desatendidas, ya que afectan principalmente a poblaciones pobres y marginadas, particularmente en países de bajos ingresos. A pesar de su circulación persistente, rara vez son objeto de sistemas formales de vigilancia [...]” (WHO 2022b: 7).

La agenda “de una sola salud” o la “salud global” colisiona con las agendas tecnológicas de países semiperiféricos como Argentina. Las fundaciones filantrópicas, organismos de gobernanza global, ONGs en asociación con compañías transnacionales, recomiendan políticas y estrategias tecnológicas en relación a la salud humana y animal cuya convergencia con los objetivos soberanos de desarrollo de la semiperiferia es baja o nula. Por el contrario, sus recomendaciones están en línea con la frontera tecnológica global, que subsume a los Estados periféricos a una posición pasiva en el desarrollo de insumos capital intensivos (Hurtado 2014). Si bien existe una zona de contacto de DeltaPgmpr con la frontera tecnológica manejada por el aparato productivo local, sin el acompañamiento de divisiones pertenecientes al Estado Nacional especializadas en convenios y tratativas con grandes compañías, ONGs, fundaciones filantrópicas, consorcios globales y protección intelectual, no siempre conseguirán los objetivos perseguidos por los investigadores y las instituciones públicas, debido a la disparidad de recursos y de acceso a la información de las partes involucradas participantes de un concurso como el BVP.

Está claro que el proveedor de plataforma es GalVMed/AgResults, que solicita el envío de la propuesta inicial a través de su página web, además de dos informes técnicos por año, como forma de monitoreo y control –adosados a teleconferencias e intercambios por *email*-. La oferta la configuran los distintos *solvers*, participantes del concurso, pero los contornos de la demanda de la vacuna aparecen difusos. Según GalVMed/AgResults, serían los pequeños granjeros o pastores de países periféricos, visto que la brucelosis es endémica en varios países en desarrollo y “el número de víctimas de los

pequeños agricultores en Asia meridional y África subsahariana es particularmente devastador, ya que el ganado vacuno y los pequeños rumiantes, como las cabras y las ovejas, son una fuente crucial de ingresos para esta población” (Brucellosis Vaccine 2023).

Sin embargo, aquellos Solucionadores que pasen a la Fase 3, son convocados a registrar comercialmente su vacuna en UE, Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá o Australia, siguiendo las directrices de la OMSA-OIE. Cabe preguntarse cuál es el motivo de tanta contradicción, dado que un insumo para prevenir una enfermedad zoonótica que aqueja a cabras u ovejas, fundamentalmente en la periferia, “a poblaciones pobres y marginadas, particularmente en países de bajos ingresos” requiere su registro y aprobación en países centrales, donde la ganadería de subsistencia es marginal.

Se pueden ensayar dos explicaciones, no certeras, pero sí complementarias. La primera, de índole geoeconómica, obedece a cómo están estructuradas las CGV. Entre 5 y 10 trasnacionales controlan la producción de inmunopreventivos concentrando los segmentos de salud humana y animal. Si bien, este tipo de corporaciones opera en múltiples países con actividades distintas en cada uno de ellos (Schulz 2022: 36), su ligazón mediante flujos tecnológicos y financieros continúa siendo efectiva con casas matriz en estados centrales. Esta configuración permite que vacunas, cuya aprobación y registro haya sido efectuada en economías industrializadas por el *Big Pharma*, pueda ser producida mediante maquila por compañías subsidiarias en economías con menor o escaso desarrollo industrial farmacéutico. Este esquema es compatible con la mirada de una “única salud global”: para una variada gama de amenazas biológicas globales, existe una aptitud centralizada de apropiación de conocimientos biotecnológicos, producción y capacidades regulatorias.

El segundo aspecto toca una dimensión sustancial de las plataformas: la extracción de datos. DeltaPgMpr cumple una de las características atípicas *Best in class*, que indica protección multiespecie –cruzada *B. melitensis* en pequeños rumiantes y *B. abortus* en ganado bovino–. Si bien el concurso no parece haber avanzado hacia instancias finales, el Milestone 1 implicó para GalVMed/AgResults, sus fundaciones filantrópicas asociadas, ONGs, OSC y trasnacionales, el acceso a diez o doce prototipos vacunales distintos, de diferenciadas estrategias de diseño biotecnológico, cuyo valor económico es significativo.

Una cuestión que remarcar es el papel que cumplió SENASA en el desarrollo vacunal del IIB. El laboratorio de Brucelosis de SENASA estuvo alineado con el proyecto, brindando respaldo oficial del organismo de control de las vacunas a nivel nacional. Era necesario contar con un convenio específico, con un precio promocional para utilizar las instalaciones de Martínez, lo cual se logró y SENASA brindó apoyo técnico en los estudios que llevó a cabo el IIB. Las pruebas servirían como un logro de gestión para SENASA, posibilitando la aprobación de una vacuna hecha en una universidad nacional con posibilidades de exportación.

Contrariamente a lo que sucedió con la vacuna contra la brucelosis DeltaPgm para bovinos, la vacuna brucélica para pequeños rumiantes no ve impedido su acceso al mercado por las instituciones regulatorias nacionales como SENASA. Desde el inicio de los ensayos de seguridad y eficacia que llevó a cabo el IIB, SENASA estuvo brindando soporte técnico y regulatorio. El entrevistado A, abogó por “abrir la cabeza” respecto a las nuevas vacunas, ya que “las vacunas tradicionales<sup>37</sup> van quedando en la historia. Uno tiene que tener una apertura porque si no, no acompañamos a la ciencia”. E informó que ante “una demanda del sector productivo por otro tipo de vacunas u otras herramientas”, el programa nacional de brucelosis SENASA “podrá autorizar nuevos inmunógenos”.<sup>38</sup>

Una razón que podría explicar las posturas alternativas de SENASA con respecto a DeltaPgm y DeltaPgmpr, es que el registro y aprobación de la segunda, se efectuaría a nivel transnacional, en instituciones como la FDA (*Food and Drug Administration*) de Estados Unidos o la EMA (*European Medicines Agency*) de la UE. Esto libera a SENASA de buena parte de las contradicciones ya descritas (Zubeldia, y Surtayeva 2022) que se desatan hacia adentro de la institución, cuando una nueva vacuna disputa porciones del mercado.

<sup>1</sup> La brucelosis es una enfermedad infecciosa causada por bacterias del género *Brucella*, atacando varias especies de mamíferos entre los cuales se encuentra el ser humano. La Ley 24.696, sancionada en 1996, declara de interés nacional el control y erradicación de la enfermedad en las especies bovina, suina, caprina en Argentina (Castro *et al.*, 2005). En el presente trabajo nos ocuparemos de *Brucella melitensis*, agente etiológico de la enfermedad en pequeños rumiantes –cabras y ovejas– (FAO, 2022).

<sup>2</sup> La primera versión de esta vacuna, DeltaPgM, fue diseñada contra la brucelosis bovina. Su trayectoria fue descrita en Zubeldía y Surtayeva (2022).

<sup>3</sup> Argentina adopta el “cambio de paradigma” implícito en el Acuerdo ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, Anexo 1C del Convenio por el que se crea la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994) para los estándares de protección de la propiedad intelectual (Correa, 1997).

<sup>4</sup> Para este artículo asumimos la noción de capitalismo desarrollada por Wallerstein (2004). Situado primeramente en una porción del globo, parte de las Américas y Europa, a partir de la modernidad comienza a expandirse cubriendo todo el mundo. El capitalismo ha sido siempre una economía en expansión, desde su concepción ha incorporado paulatinamente zonas que estaban por fuera y en los bordes del sistema, hasta funcionar a nivel global en la actualidad. Es una inmensa zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo, se intercambian grandes cantidades de bienes esenciales, flujos de mano de obra y capital. Las instituciones básicas son el mercado, o más bien los mercados; las empresas que compiten en los mismos; y los múltiples Estados, dentro de un sistema interestatal. El rasgo que define al sistema capitalista es la pretensión de acumulación de capital sin fin. Los actores sociales –personas, empresas transnacionales, PYMES, pequeños emprendedores, etc. y en algunos casos el Estado– acumulan capital, con el propósito acumular aún más capital, en un proceso continuo e interminable.

<sup>5</sup> Siguiendo a Srnicek (2018: 12), entendemos ED a aquellos negocios o emprendimientos que dependen de la extracción de datos a través de TD e Internet atravesando el sector manufacturero, de servicios, transporte, minería y farmacéutico.

<sup>6</sup> <https://brucelosisvaccine.org> (Consultada el 22/07/2023).

<sup>7</sup> Financiado con 122 millones de dólares por los estados mencionados y administrado por el Banco Mundial (BM). FBMG ha aumentado ese total a 145 millones de dólares. AgResults es supervisado por un Comité Directivo, responsable de la supervisión estratégica de la iniciativa, incluida la toma de decisiones de gestión, la aprobación de las etapas de diseño para cada nuevo proyecto, el seguimiento de proyectos y la iniciativa en conjunto. El Comité Directivo incluye representantes del gobierno de Australia y Canadá, FBMG, las agencias U.S. Agency for International Development (USAID), UK Aid Direct (UKAID) y el BM (AgResults, 2022b).

<sup>8</sup> Las compañías farmacéuticas subcontratan las pruebas clínicas veterinarias de sus vacunas a compañías llamadas Contract Research Organizations (CROs).

<sup>9</sup> Se hallan organismos transnacionales de la periferia –África–, combinando ministerios de agricultura y OSC de países centrales, periféricos y semiperiféricos (GalVMed, 2022a).

<sup>10</sup> Según Atilano (2013) las ONGs son formas organizacionales privadas que persiguen objetivos sin fines de lucro, pero con una distinción respecto de las prácticas estatales. Surgidas al final de la segunda guerra mundial, cuando las potencias occidentales crearon organizaciones internacionales que fungieran como contención frente al socialismo. Su actividad está promovida en la actualidad por organismos internacionales como el Banco Mundial, llamadas a actuar en las brechas o fallas en las cuales el mercado no logra penetrar (Atilano, 2013:170:172:174). Durante los 90’ surgen las OSC, que comprende un abarcativo conjunto de organizaciones heterogéneas y denominaciones sociales sin fines de lucro. Estas poseen un campo de acción, niveles de capacidad y funciones variopintas. Se considera que “...han estado cooptadas tanto por los aparatos políticos, como por las grandes empresas contribuyendo a la reproducción cultural, económica y social del modelo Neoliberal” (Atilano, 2013: 184). En este contexto, la filantropía se vincula a actividades llevadas a cabo por las ONGs y OSC, estrechamente ligadas a donaciones y asistencia de distinto tipo: paliativos para las situaciones de pobreza o marginalidad, actividades sociales, educativas, religiosas, control de enfermedades infecciosas y programas poblacionales (OCDE, 2004:17:29).

<sup>11</sup> Se prevé un aumento global del 60% de ovinos para 2050 (Akinmoladun *et al.*, 2019).

<sup>12</sup> Rev-1 es “lisa”, por su capacidad de sintetizar lipopolisacáridos (LPS) completos con O-polisacáridos (de Figueiredo *et al.*, 2015). Esto la vuelve una cepa peligrosa en humanos, de alta virulencia y de compleja aplicación en animales adultos o hembras preñadas: confunde infectados con vacunados (Robles *et al.*, 2020), produce abortos espontáneos, se excreta en leche y no confiere protección multiespecie (Blasco, 1997).

<sup>13</sup> Existen antecedentes en los congresos internacionales de brucelosis de Buenos Aires y Nueva Delhi –2011 y 2014 respectivamente– y un informe encargado por el G20 (Gates, 2011).

<sup>14</sup> Los concursantes del BVP son identificados como “Solvers” en inglés.

<sup>15</sup> Un laboratorio BSL-3 está preparado para contener animales infectados con organismos altamente patógenos, como *B. melitensis*.

<sup>16</sup> Dentro de las cuatro semanas posteriores al parto, las ovejas/cabras y los corderos/cabritos deben sacrificarse y la colonización de la cepa vacunal debe evaluarse en todos los órganos pertinentes y en cualquier material abortado.

<sup>17</sup> Con rigurosidad tal que el 90% de los animales desafiados no vacunados aborten.

<sup>18</sup> El PA es la cepa *B.melitensis* DeltaPgm en la vacuna desarrollada por IIB-UNSAM.

<sup>19</sup> Redirecciona la respuesta inmune eliminando infección y reduciendo abortos.

<sup>20</sup> Podían ser galardonados un máximo de 10 Solucionadores y otros estaban habilitados para participar en las subsecuentes etapas sin optar por el “Milestone 1”.

<sup>21</sup> Otros ganadores fueron la empresa biotecnológica española Brucella Green Vac, la compañía europea de salud animal Virbac y la Universidad Texas A&M, la empresa española CZ Vaccines -CZ veterinaria-, la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres (LSHTM), la Agencia de Salud Animal y Vegetal (APHA) del Reino Unido, la empresa sudafricana iVac Bio -luego transformada en Smart Biotech- (AgResults, 2022b), la Universidad de Florida, la Universidad de Georgia, la Universidad Agrícola de China, el Instituto de Control de Medicamentos Veterinarios de China y la empresa estadounidense Colorado Serum Company (Brucellosis vaccine, 2023).

<sup>22</sup> Rodolfo Ugalde, Juan Ugalde y Diego Comerci consiguieron la patente de DeltaPgm bovina y pequeños rumiantes en Argentina ante el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INPI) en 2004. El mismo año se patentó en Estados Unidos con prioridad en el país sudamericano, ante la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO, por sus siglas en inglés). DeltaPgmpr posee cobertura en cuanto a propiedad intelectual hasta 2024 en ambos países.

<sup>23</sup> Entrevista a Comerci (7/04/2022).

<sup>24</sup> Efectuaron pruebas de gestación temprana y tardía obteniendo una tasa de abortos de 15% de abortos en el primer grupo. Guarismo aceptable dado que la prueba se realizó con una dosis de DeltaPgmpr 30 veces superior a la dosis de desafío corriente de un bovino. Luego se bajó 10 veces la dosis, obteniendo un 3.5% de abortos (Entrevista a Comerci, 13/12/2019).

<sup>25</sup> Entrevista a Comerci (7/04/2022).

<sup>26</sup> Proyecto FONREBIO N°009 Res. ANPCyT N°417/18. “Evaluación para el registro de la vacuna DeltaPgm BM para el control de la brucelosis de pequeños rumiantes”.

<sup>27</sup> Un ensayo en un BSL-3 en el exterior tiene un costo aproximado de 1 millón de dólares.

<sup>28</sup> “Tuvimos que hacer 45 autopsias. Analizar a todos los corderos. Después hacer todas las necropsias de las ovejas en asepsia. Animal por animal. 45 más sus crías” (Entrevista a Comerci, 7/04/2022).

<sup>29</sup> La consultora es Abt Associates Inc, con base en Cambridge, Massachusetts y miembro del concurso como evaluador externo (Competition rules, 2021: 17). Es una compañía de proyección global, que trabaja con gobiernos, ONGs y el sector privado para “proteger a millones de personas de enfermedades y promover la salud y el bienestar”. La compañía está especializada en la extracción de datos: “Somos un socio de innovación basado en datos de servicio completo. Nuestros expertos capturan y aprovechan datos de alta calidad, tanto estructurados como no estructurados, utilizando encuestas complejas, datos administrativos, redes sociales, el “Internet de las cosas”, información de sensores y más. Ayudamos a clientes de todos los sectores a recopilar, analizar y transformar datos en información procesable y toma de decisiones basada en datos” (Abt Associates, 2023).

<sup>30</sup> Las reglas del concurso iniciales en 2016 sufrieron tres modificaciones sucesivas en 2018, 2020 y 2021 (Competition rules, 2016; 2018; 2020; 2021).

<sup>31</sup> Sobre un total de 36 animales, compartimentalizados en tres grupos: control, Delta Pgmpr, Rev-1.

<sup>32</sup> Entrevista a Comerci (7/04/2022).

<sup>33</sup> GalVMed indicó que el grupo control debía contener 30 animales para garantizar el 90% de abortos. Algo impracticable: sumando vacunados con Delta Pgmpr, y Rev-1, supondría 50-60 animales como mínimo, estabulados 90 días. El BSL-3 de SENASA no soporta esas condiciones, que encarecerían el ensayo -y el costo de la vacuna- colisionando con las condiciones de entrega del “Milestone 3”. Según Comerci “nunca bajaron un formato, existía un nivel de vaguedad alto al indicar normas GLP y GCP [...] aplicamos los criterios que solemos aplicar como científicos, de *Proof of Principle*” (Entrevista a Comerci, 7/04/2022).

<sup>34</sup> GalVMed ofreció al IIB aumentar la financiación a 750.000 dólares, pero en caso de cumplir las condiciones de entrega del “Milestone 2”, cobrar 250.000 dólares en concepto de premio (Entrevista a Comerci, 23/06/2023).

<sup>35</sup> Según el “entrevistado A”, durante septiembre de 2022, personal de OMSA, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), un instituto de investigación de Inglaterra, FBMG y GalVMed, participaron de una reunión para discutir la metodología general que se maneja a nivel global de protocolos de ensayos de eficacia para vacunas brucélicas dado que “no hay un protocolo técnico estandarizado a nivel mundial”.

<sup>36</sup> Cuando el IIB/UNSAM analizó el registro de DeltaPgm bovina en Estados Unidos, para ingresar al mercado norteamericano, el USDA (*United States Secretary of Agriculture*) solicitó un estudio con 300 bovinos a campo en su territorio. Estos costos dejaban afuera al organismo público, siendo una inversión excesivamente riesgosa para cualquier compañía de capitales nacionales (Zubeldia y Surtayeva, 2022).

<sup>37</sup> Refiere a S19 y Rev-1.

<sup>38</sup> Refiere al Artículo N°3 de la Resolución 67/19 de SENASA que contempla la incorporación de nuevas vacunas para el control de la brucelosis en el Plan Nacional de Control y Erradicación.

## Referencias Bibliográficas

**Abt Associates** (2023) Disponible en: <https://www.abtassociates.com> accesado el 8 de septiembre 2023.

**Agencia (I+D+i)** (2023) “1° Censo de empresas de Bio y Nanotecnología” Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/formato\\_-\\_presentacion\\_resultados\\_censo\\_bionano.pptx.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/formato_-_presentacion_resultados_censo_bionano.pptx.pdf) accesado el 1 de diciembre 2023.

**AgResults** (2022a) Disponible en: <https://agresults.org/about#stakeholders-section> accesado el 1 de julio 2022.

**AgResults** (2022b). Disponible en: <https://agresults.org> accesado el 1 de julio 2022.

**Ahmed, Shamima y Potter, David** (2006) *NGOs in International Politics*. Kumarian Press.

**Akinmoladun, Oluwakamisi, Muchenje, Voster, Fon, Fabian y Mpendulo, Conference** (2019) “Small ruminants: Farmers’ hope in a world threatened by water scarcity”. *Animals*, 9(7):456.

**Alton, G., Elberg, Sanford y Crouch, Dorothy** (1967) “Rev. 1 Brucella melitensis vaccine. The stability of the degree of attenuation”. *Journal of comparative pathology*, 77(3):293-300.

**Anlló, Guillermo, Bisang, Roberto y Stubrin, Lilia** (2011) *Las empresas de biotecnología en Argentina*. Colección Documento de Proyectos, CEPAL.

**Arapovic, Jurica, Špičić, Silvio, Duvnjak, Sanja, Ostojić, Maja, Arapović, Maja, Nikolić, Jadranka y Cvetnić, Željko** (2020) “The first report of Brucella melitensis Rev.1 human brucellosis in Bosnia and Herzegovina”. *Journal of Infection in Developing Countries*, 14(2):232-235.

**Atilano, Silvia** (2013) “Voces y discursos del asociacionismo. De las ONG a las OSC”. *Administración y organizaciones*, 16(31):167-190.

**Brucellosis vaccine** (2023) Disponible en: <https://brucellosisvaccine.org/> accesado el 8 de septiembre 2023.

**Banai, Menajem** (2002) “Control of small ruminant brucellosis by use of Brucella melitensis Rev.1 vaccine: laboratory aspects and field observations”. *Veterinary Microbiology*, 90(1-4):497-519.

**Blasco, José** (1997) “A review of the use of *B. melitensis* Rev 1 vaccine in adult sheep and goats”. *Preventive Veterinary Medicine*, 31(3-4):275-283.

**Blinder, Daniel, Zubeldía, Lautaro y Surtayeva, Sofya** (2021) “Covid-19 and Semi-Periphery. Argentina and the Global Vaccines Research and Development”. *Journal of World-Systems Research*, 27(2):494-521.

**Capanema, Luciana, de Velasco, José, Marques, Luciano y Barbosa, Mariana** (2007) “Panorama da indústria farmacêutica veterinária”. *BNDES Setorial*, (25):157-173.

**Castro Hugo, González, Sofía y Prat, María** (2005) “Brucellosis: una revisión práctica”. *Acta Bioquímica Clínica Latinoamericana*, 39(2):203-216.

**CILFA** (2021) “Escenario y perspectivas de la industria farmacéutica Nacional 2021-2025”. Disponible en: <https://cilfa.org.ar/wp1/wp-content/uploads/2021/07/Escenario-y-Perspectivas-de-la-Industria-Farmacéutica-Argentina-2021.pdf> accesado el 20 de marzo 2023.

**Comerci, Diego, Czibener, Cecilia, Rey Serantes, Diego, Sebastian, Elena, Bruno, Laura, Franco, María Cristina, Nicola, Ana María, Pasquevich, Karina, Cassataro, Juliana y Ugalde, Juan** (2022) “O5-4 BM Delta-pgm, a superior vaccine for the control of brucellosis in small ruminants”. *Brucellosis International Research Conference*

**Competition Rules** (2016) Disponible en: <https://brucellosisvaccine.org/assets/Uploads/Brucellosis-Competition-Rules-v20-FINAL-18Nov16.pdf> accesado el 8 de septiembre 2023.

**Competition Rules** (2018) Disponible en: <https://brucellosisvaccine.org/assets/Uploads/Brucellosis-Competition-Rules-FINAL-1st-Revision-April-2018.pdf> accesado el 8 de septiembre 2023.

**Competition Rules** (2020) Disponible en: <https://brucellosisvaccine.org/assets/Uploads/Brucellosis-Competition-Rules.pdf> accesado el 8 de septiembre 2023.

**Competition Rules** (2021) Disponible en: <https://brucellosisvaccine.org/assets/Uploads/Brucellosis-Competition-Rules-FINAL-3rd-Revision-July-2021.pdf> accesado el 8 de septiembre 2023.

**CONICET** (2017) *Instituto del CONICET y la UNSAM encabezan la lucha mundial contra la Brucelosis, 25 de septiembre*. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/instituto-del-conicet-y-la-unsam-encabeza-la-lucha-mundial-contra-la-brucelosis/> accesado el 15 de abril 2023.

**Correa, Carlos** (1997) “Instrumentación del acuerdo TRIPS en Latinoamérica. Armonización vs. Diferenciación de los sistemas de propiedad intelectual”. *Temas de Derecho Industrial y de la Competencia*, (1):95-130.

**Correa, Carlos** (2000) *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPS Agreement and Policy Options*. London: Zed Books.

**de Figueiredo, Paul, Ficht, Thomas, Rice-Ficht, Allison, Rossetti, Carlos y Adams, Garry** (2015) “Pathogenesis and immunobiology of brucellosis: review of Brucella–Host Interactions”. *The American journal of pathology*, 185(6):1505-1517.

**FAO** (2022) Disponible en: <https://www.fao.org/dairy-production-products/production/dairy-animals/small-ruminants/es/> accesado el 15 de abril 2023.

**FBMG** (2022) Disponible en: <https://www.gatesfoundation.org/our-work#places> accesado el 15 de abril 2023.

**Gadelha, Carlos, Costa, Patricia, Mattoso, Karla y Cesário, Bernardo** (2020) “Acesso a vacinas no Brasil no contexto da dinâmica global do Complexo Econômico-Industrial da Saúde”. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(2):1-17.

**GalVMed** (2022a) *Our partners*. Disponible en: <https://www.galvmed.org/about-us/our-partners/> accesado el 1 de julio 2022.

**GalVMed** (2022b) *Livestock health and the Environment*. Disponible en: <https://www.galvmed.org> accesado el 1 de julio 2022.

**GalVMed** (2022c) *Our approach*. Disponible en: <https://www.galvmed.org/about-us/our-approach/> accesado el 1 de julio 2022.

**Gates, Bill** (2011) *Innovation with impact: financing 21st century development*, *GatesNotes*, 3 de noviembre. Disponible en: <https://www.gatesnotes.com/Development/G20-Report-Innovation-with-Impact> accesado el 11 de julio 2022.

**Gowacka, Patrycja, Żakowska, Dorota, Naylor, Katarzyna, Niemcewicz, Marcin y Bielawska-Drozd, Agata** (2018) Virulence Factors, Pathogenesis and Treatment. *Polish Journal of Microbiology*, 67(2):151-161.

**Gutiérrez Rossi, Gastón y Varela, Paula** (2023) ¿Hacia dónde va el trabajo? Apuntes sobre la clase trabajadora global. *Corsario Rojo*, (2).

**Hacker, Sylvia Loloma** (2000) *Ambiente Competitivo e Comportamento do Mercado Farmacêutico Veterinário no Brasil*. Dissertação (Mestrado), São Paulo, Universidade de São Paulo.

**Hailey, John y Salway, Mark** (2016) New routes to CSO sustainability: the strategic shift to social enterprise and social investment. *Development in Practice*, 26(5):580-591.

**Howcroft, Debra y Bergvall-Kåreborn, Birgitta** (2019) “A typology of crowdwork platforms”. *Work, Employment & Society: A Journal of the British Sociological Association*, 33(1):21-38.

**Hurtado, Diego** (2014) *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*. Buenos Aires: Edhasa.

**Hurtado, Diego y Souza, Pablo** (2018) “Geeconomic Uses of Global Warming: The “Green” Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery”. *Journal of World-Systems Research*, 24(1):123-150.

**Kay, Rachel** (2020) “Automation and Working Time in the UK” En Skidelsky Robert y Craig Nan (Eds.). *Work in the future: The automation revolution*. Springer Nature.

**Martín, Julieta** (2016) *Se crea fondo Biotecnológico, FONREBIO*. Disponible en: <https://www.pharmabiz.net/se-crea-fondo-biotecnologico-fonrebio/> accesado el 1 de julio 2022.

**Madariaga, Javier, Buenadicha, César, Molina, Erika y Ernst, Christoph** (2019) *Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*. Inter-American Development Bank.

**Mazzucato, Mariana y Dosi, Giovanni** (2006) *Knowledge Accumulation and Industry Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Mazzucato, Mariana y Semieniuk, Gregor** (2017) “Public financing of innovation: new questions”. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1):24-48.

**Menéndez, Nicolás** (2019) “¿Qué hay de nuevo, viejo? Una aproximación a los trabajos de plataformas en Argentina”. *Revista de Ciencias Sociales*, (165):45-58.

**Monasterios, Claudia Sabrina** (2020) “Beneficios del estudio de caso como método de investigación para el análisis económico de procesos de transferencia tecnológica”. *Revista Divulgatio*, 4(11):15-26.

**Nicholas, Tom** (2019) *VC: An American History*. Harvard University Press.

**OIE** (2020) *Manual of diagnostic tests and vaccines for terrestrial animals*. París.

**OCDE** (2004) *Fundaciones Filantrópicas, y cooperación al desarrollo*. París: OCDE.

**OMS, UNICEF y Banco Mundial** (2010) *Vácuas e inmunización: situación mundial*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

**OMSA** (2012) *La OIE lanza un proyecto piloto para el diseño de métodos eficaces de control de la peste de pequeños rumiantes*. Disponible en: <https://www.woah.org/es/la-oie-lanza-un-proyecto-piloto-para-el-diseno-de-metodos-eficaces-de-control-de-la-peste-de-pequenos-rumiantes-enfermedad-grave-de-cabras-y-ovejas/> accesado el 17 de junio 2022.

**OMSA** (2017) *Asociaciones público privadas como un medio para apoyar las competencias de los servicios veterinarios nacionales*. Disponible en: <https://www.woah.org/es/asociaciones-publico-privadas-como-un-medio-para-apoyar-las-competencias-de-los-servicios-veterinarios-nacionales/> accesado el 17 de junio 2022.

**OMSA** (2021a) *Una sola salud*. Disponible en: <https://www.woah.org/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/una-sola-salud/> accesado el 17 de junio 2022.

**OMSA** (2021b) *Reducción de Amenazas Biológicas*. Disponible en: <https://www.woah.org/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/reduccion-de-amenazas-biologicas/> accesado el 17 de junio 2022.

**OMSA** (2022) *Bancos de vacunas*. Disponible en: <https://www.woah.org/es/que-ofrecemos/mejora-de-los-servicios-veterinarios/bancos-de-vacunas/> accesado el 17 de junio 2022.

**Pereira, Clara, Barrichello, Alcides y Morano, Rogerio** (2019) “Avaliação do impacto de desvios de qualidade em uma indústria farmacêutica veterinária na terciarização de processos produtivos”. *Gepros*, 14(5):215-238.

**Robles, Carlos, Gaido, Analía, Spath, Ernesto, Torioni, Susana, Vanzini, Víctor, Zielinski, Gustavo, Aguirre, Daniel, Samartino, Luis y Rossanigo, Carlos** (2014) *Brucelosis caprina en la Argentina*. Ediciones INTA

**Robles, Carlos, Chodilef, María y Cabrera, Fabian** (2020a) “Respuesta inmune en caprinos criollos vacunados con la vacuna *Brucella melitensis* REV 1 aplicada por vía conjuntival”. *Revista de Medicina Veterinaria*, 101(1):65-70.

**Robles, Carlos, Rivero, Sergio y Chodilef, María** (2020b) “Control de la brucelosis caprina mediante el uso de la vacuna *Brucella melitensis* REV 1 en la provincia de Mendoza, Argentina”. *Revista Veterinaria Argentina*

**Russo, Ana, Mancebo, Orlando, Monzón, Juan, Gait, Casco, Rubén y Torioni de Echaide, Susana** (2016) “Epidemiología de la brucelosis caprina y ovina en la provincia de Formosa, Argentina”. *Revista Argentina de microbiología*, 48(2):147-153.

**Sanahuja, José** (2017) “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”. En Mesa, Manuela (coord.) *Seguridad Internacional y Democracia: guerras, militarización y fronteras*. Madrid: CEIPAZ. (pp. 41-77).

**Sagonowsky, Eric** (2022) *The top 10 vaccine companies worldwide, 17 de octubre. Fierce Pharma*. Disponible en: <https://www.fiercepharma.com/pharma/top-10-vaccine-companies-worldwide> accesado el 9 de marzo 2023.

**Schmidt, Florian, Cafassi, Emilio, Califano, Bernadette, Dolcemáscolo, Agostina, Lassalle, Agostina, Magnani, Esteban, Monti, Carolina y Quiña Guillermo** (2020) “Mercados de trabajo digitales en la economía de plataformas”. *Hipertextos*, 8(14):11-58.

**Schulz, Juan** (2022) “Crisis sistémica del orden mundial, transición hegemónica y nuevos actores en el escenario global”. *Cuadernos de Nuestra América*, (3):34-50.

**Srnicek, Nick** (2015) *Inventing the future: Folk politics and the left*. Verso Books.

**Srnicek, Nick** (2017) “The challenges of platform capitalism: Understanding the logic of a new business model”. *Juncture*, 23(4):254-257.

**Srnicek, Nick** (2018) *Capitalismo de plataformas*, Buenos Aires: Caja Negra.

**Taylor, Emma y Smith, James** (2020) “Product Development Partnerships: Delivering innovation for the elimination of African trypanosomiasis?”. *Tropical Medicine and Infectious Disease*, 5(1):11.

**Vanoli, Alejandro** (2008) “La crisis de las hipotecas “subprime” y el rol de IOSCO”. *Iniciativa para la transparencia financiera*.

**Vessuri, Hebe** (2017) “From science as “development assistance” to “global philanthropy”.” En *The Routledge handbook of the political economy of science*. Routledge. (pp. 405-415).

**Viridis, Martín** (2012) “Despegue y evolución de una empresa exitosa de biotecnología en Argentina”. *Fundación Empresa Global*.

**Wallerstein, Immanuel** (1974) *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

**Wallerstein, Immanuel** (2004) *The Modern World-System as a Capitalist World- Economy: Production, Surplus-Value, and Polarization*. En: *World-Systems Analysis: An Introduction* (pp. 23-41). Duke University Press.

**World Health Organization** (2022a) *Global Vaccine Market Report 2022. A shared understanding for equitable access to vaccines*. Disponible en: [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/immunization/vaccine\\_access\\_market/global-vaccine-market-report-2022-template-final2.pdf?sfvrsn=5e8ddbed\\_6&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/immunization/vaccine_access_market/global-vaccine-market-report-2022-template-final2.pdf?sfvrsn=5e8ddbed_6&download=true) accesado el 9 de marzo 2023.

**World Health Organization** (2022b) *One health joint plan of action (2022-2026): working together for the health of humans, animals, plants and the environment*.

**World Trade Organization** (2021) *Global Value Chain Development Report 2021, BEYOND THE PRODUCTION*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/gvc-devreport\\_bprod\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/gvc-devreport_bprod_s.htm) accesado el 5 de febrero 2024.

**Zamponi, Alejandro** (2018) *Investigadores de la UNSAM obtienen financiamiento público para desarrollar una vacuna de uso veterinario*. Disponible en: <https://noticias.unsam.edu.ar/2018/09/17/investigadores-de-la-unsam-obtienen-financiamiento-publico-para-desarrollar-una-vacuna-de-uso-veterinario/> accesado el 9 de abril 2022.

**Zubeldía, Lautaro y Haro Sly, María** (2023) “La brecha tecnológica regional y el caso de la producción de vacunas en Argentina y Brasil”. *Revista Tempo do Mundo* (30):253-287.

**Zubeldía, Lautaro y Hurtado, Diego** (2017) “El rol de las Universidades Públicas Argentinas en el Desarrollo Económico”. *Política Universitaria*, 24-35.

**Zubeldía, Lautaro y Hurtado, Diego** (2019) “Políticas Tecnológica e Industrial en Contexto Semiperiférico: la Producción Pública de Medicamentos en Argentina (2007-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(16):299-327.

**Zubeldía, Lautaro y Surtayeva, Sofya** (2022) “Desarrollo de una vacuna veterinaria en contexto semiperiférico: DeltaPgM contra la brucelosis bovina”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 17(especial):124-152.

#### **Cómo citar este artículo:**

**Zubeldía, Lautaro y Sofya Surtayeva** (2024) “Capitalismo de Plataforma y filantropía: el caso de la vacuna DeltaPgMpr”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 376-409

Avances de investigación

# ¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario natural? Representaciones e imaginarios de “progreso/desarrollo” en la política de renovación urbana en Lanusita

*Social, entrepreneurial and political-administrative approaches to a process of urban renewal in a municipality in the Buenos Aires Conurban: A case study on “Lanusita”*

**Matías Nicolás Galgano**

CONICET - Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG); Universidad Nacional de Lanús  
matiasgalgano@gmail.com

**Fecha de recepción:**

7.8.23

**Fecha de aceptación:**

26.2.24

## Resumen

Desde el fin de la convertibilidad monetaria y la recuperación del poder adquisitivo de estratos de clase media-alta y alta, las centralidades tradicionales de varios distritos del conurbano bonaerense se tornaron atractivos al capital inmobiliario y gastronómico. En el municipio de Lanús se observa una dinámica de construcción en altura y densificación conjugada con el negocio gastronómico que distingue a un territorio lindante al centro tradicional y lo convierte en una zona de selectividad de la demanda considerable. Desde una metodología cualitativa este trabajo tiene como objetivo recons-

truir las opiniones, imaginarios y representaciones de la renovación urbana que está sucediendo en el caso seleccionado: “Lanusita”. Los/as actores/as relevados/as fueron de tres tipos: políticos/as, empresarios/as y vecinos/as organizados/as. La conclusión principal refiere a la escasa conciencia socio-territorial de los problemas que conlleva este tipo de iniciativas respecto al desarrollo territorial desigual en la periferia de la periferia global.

**Palabras clave:** conurbano bonaerense - centralidades urbanas - políticas estatales/empresariales - renovación urbana - desarrollo territorial desigual.

**Abstract**

*Since the end of the monetary convertibility the traditional centralities of some municipalities in the Buenos Aires Conurban area a dynamic of urban transformation has been developing, largely pushed by the recovery of the purchasing power of middle-upper and upper class strata, becoming attractive to real estate and gastronomic investment. In the municipality of Lanús, a dynamic of high-rise construction and densification combined with the gastronomic business is observed that distinguishes a territory bordering the traditional center and turns it into an area of considerable demand selectivity. Using a qualitative methodology, this work aims to reconstruct the opinions, imaginaries and representations of the urban renewal that is happening in the selected case: “Lanusita”. The actors surveyed were of three types: politicians, businessmen and organized neighbours. The main conclusion refers to the poor socio-territorial awareness of the problems that this type of initiatives entails regarding unequal territorial development on the periphery of the global periphery.*

**Keywords:** Buenos Aires Conurban area - urban centralities - public/business policies - urban renewal - uneven land development.

## Introducción

El presente trabajo se enmarca en la labor doctoral que estoy llevando adelante desde el año 2021 en la Universidad Nacional de General Sarmiento. El interés del mismo versa sobre las transformaciones contemporáneas en los territorios colindantes a las centralidades históricas o tradicionales (espacios pericentrales) de los municipios del sur conurbanizado bonaerense. Uno de los fundamentos de la delimitación de los casos de estudio obedece a que estos espacios se encuentran alejados de la infraestructura vial primaria (autopistas), a diferencia del oeste y el norte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Vecslir et. al. 2018). El artículo pretende aportar al campo de la renovación urbana y a los propios estudios urbanos desde el enfoque del estudio de caso.

En general los estudios de este tipo referidos al AMBA se posicionan sobre las implicancias y las consecuencias en CABA. Desde los estudios clásicos de Herzer (2008) hasta los más actuales como los de Goicoechea (2017), Zapata y Díaz (2020), Zapata (2020), González Redondo (2021), Arqueros Mejica et. al. (2011), tratan el tema de la renovación dentro de los estudios urbanos aplicados (en su mayoría) a la Ciudad de Buenos Aires. Aquí se intenta ver el fenómeno desde una perspectiva escalar y territorial distinta: los centros bonaerenses conurbanizados.

El aporte al campo de los estudios urbanos está justamente en pensar que las dinámicas aceleradas que vienen desarrollándose desde la década de 1960 (Glass 1964) y que en la región metropolitana bonaerense se manifestaron con mayor fuerza en la Capital Federal/CABA en el periodo 1983-2002, adquirieron rasgos particulares en el *sur conurbanizado*, aunque sin alejarse de los cánones estéticos de la ciudad central. Es decir, la dinámica merece ser estudiada desde la salida de la convertibilidad en los municipios de la primera corona del Conurbano Bonaerense (CB), no solo por su especificidad geográfica-territorial sino porque constituye una novedad absoluta el propio dinamismo inmobiliario y gastronómico luego de casi 30 años de inmovilidad en el mercado, llevando a estas zonas a ser catalogadas por Ciccolella, Vecslir y Baer (2015) como un “barbecho urbano”.

El estudio de las políticas de renovación urbana en el sur del Conurbano Bonaerense es el objeto de este trabajo, que aporta a la problematización del desarrollo territorial/urbano desigual con muestras de un dinamismo hacia lo pericentral. El problema que aquí se plantea es una relativa vacancia teórica sobre la búsqueda del entendimiento científico de los desarrollos territoriales/urbanos desiguales en base a la renovación en las áreas pericentrales y, sobre todo, los análisis de los imaginarios y/o representaciones que guían los procesos de transformación que se manifiestan físicamente de manera exponencial en escasos 20 años. Existen lecturas del proceso por parte de los actores intervinientes que no están exploradas, así como tampoco están agotados los estudios

sobre las particularidades de la dinámica del capital inmobiliario en la periferia de la periferia global. De esta manera se intenta encontrar los caminos hacia la solución de un problema teórico (la relativa vacancia científica) y otro metodológico (el estudio de las representaciones y/o imaginarios de la renovación urbana en el CB).

El artículo reconstruye las opiniones, imaginarios y representaciones sobre la renovación urbana que está sucediendo en el caso seleccionado intentando aportar al campo del análisis de las políticas estatales/empresariales desde un enfoque crítico que entiende el desarrollo desigual del territorio como el grave problema que afecta a gran parte de las ciudades de América Latina y que ve a los gobiernos locales en una posición expectante frente al avance del capital sobre sus territorios. Al mismo tiempo, identifica los discursos subyacentes en las representaciones positivas e imaginarios de progreso/desarrollo de un proceso que a todas luces genera cuantos menos desequilibrios urbanos de importancia.

La hipótesis de trabajo se posiciona sobre la idea que dichas representaciones solo se limitan a interpretar el proceso de manera parcial y con nula o escasa crítica integral a la renovación urbana. A un lado y al otro del arco ideológico subyace la visión de “progreso o desarrollo” que –suponen– trae la renovación urbana, una especie de mixtura entre el positivismo y el liberalismo urbano. Dicha idea no se condice ni con la historia del distrito ni con las profundas problemáticas planteadas por el hecho que solo dieciséis hectáreas del municipio concentren las inversiones estatales y empresariales. En definitiva, la representación tiende, independientemente del lugar ideológico donde se encuentre el/la actor/a, hacia un “desarrollo natural” de las fuerzas del mercado inmobiliario y donde el Estado local solo puede (por propio posicionamiento político o por incapacidades financieras y sociales) limitarse a ser espectador administrativo del “desarrollo o progreso” que genera la renovación. Construyendo así un imaginario de naturalidad que esconde la idea del “derrame espacial” teorizado por Guevara (2017) donde se supone que el desarrollo en una zona de la ciudad llegará (como la saturación de la copa), en algún momento, a la mejora general de la vida social y urbana.

Las preguntas rectoras que orientan este trabajo son: ¿Cuáles son las representaciones y los imaginarios sociales de los/las actores/as intervinientes del principal proceso de renovación urbana en la zona pericentral del Municipio de Lanús? ¿Esa representación limita una lectura de la problemática en relación a la contribución de la renovación urbana al desarrollo territorial/urbano desigual?

El cuerpo del artículo se divide en seis apartados. En el primero se presenta el marco de referencias teóricas que guiaron el trabajo metodológico. En el segundo describimos la metodología de trabajo implementada, las técnicas y los instrumentos utilizados, así como también la propia descripción del análisis de los datos recabados. En el tercer apartado se fundamenta la elección del caso de estudio en cuanto a sus particularidades

históricas, geográficas, poblacionales y territoriales. En el cuarto apartado se presentan los análisis de los datos recabados que contribuyen a la búsqueda de la comprobación de la hipótesis introductora. En el apartado quinto se muestran los hallazgos y las relaciones existentes entre los/as actores/as que fundamentan en definitiva la comprobación o refutación de la hipótesis y el intento de resolución del problema de investigación científica. Finalmente, se deslizan algunas de las conclusiones generales que dejan el camino allanado para continuar con futuros trabajos.

### **Desarrollo territorial desigual y políticas urbanas neoliberales: los análisis contemporáneos**

Para poder dar cuenta del objetivo de investigación necesitamos desarrollar algunas de las líneas principales de los análisis críticos del proceso urbano y territorial contemporáneo. El objeto de estudio demanda una delimitación teórica concreta que se posicione sobre los análisis críticos, en general asociados al marxismo, provenientes de diferentes disciplinas. Este recorte teórico permitirá analizar las representaciones sociales de los/las actores/as del proceso de renovación urbana desde un enfoque que busque aportar al campo de los estudios urbanos desde la búsqueda de la disminución de las asimetrías urbanas propias de la ciudad capitalista (Topalov, 1979).

Consideramos que es por demás necesario, al tiempo que reviste de interés científico, analizar las representaciones sobre un espacio (Lanusita) que ha sido transformado abruptamente durante los últimos 20 años en búsqueda de encontrar las particularidades presentes en el sentido común que transferían a un territorio renovado en fuente de una modificación en los imaginarios socio-urbanos y territoriales en el CB.

Por representaciones sociales se entiende, al igual que Velázquez Mejía (2013: 5), “el conocimiento de sentido común que tiene como objetivo comunicar, poner al día y consensuar el mundo social, el cual se origina en el intercambio comunicativo del grupo social”.

Al mismo tiempo, por imaginario socio-urbano o territorial entiendo lo mismo que el autor citado: “es preciso aclarar que los imaginarios urbanos en tanto imaginarios sociales son significaciones imaginarias, son creaciones imaginativas, productoras de significados y sentidos vinculados a la ciudad, por medio de representaciones simbólicas” (Velázquez Mejía, 2013: 18).

Sin embargo, debemos aclarar que también comprendo que ese imaginario crea cultura urbana futura, es decir lo que se construye hoy en cuanto a una determinada forma de entender lo que está sucediendo condiciona gran parte de lo que será ese espacio en un futuro. Yo entiendo que en el imaginario hay una cuestión dinámica hacia el futuro distinta que no está presente en la representación.

Asimismo, y volviendo a la teoría urbana, siguiendo la teorización de Topalov surgieron los análisis críticos contemporáneos sobre las asimetrías que el neoliberalismo impartió e imparte (Brenner 2003; Harvey, 2007; Mançano Fernandes 2020; De Mattos, 2008; Ciccolella et. al., 2009; Pradilla Cobos, 2014).

No es objetivo de este apartado puntualizar detalladamente en dichos aportes. Pero si interesa describir algunos de los trabajos que han contribuido a pensar el desarrollo territorial desigual (Pradilla Cobos, 2010) en relación a los procesos de transformación contemporáneos y cómo estos análisis podrían ser útiles para desarrollar un trabajo crítico sobre los procesos de renovación urbana en el CB siendo que la particularidad geográfico-territorial ubica al caso en la periferia de la periferia global.

Siendo así, es necesario repensar el avance del capital sobre la producción del espacio urbano en el Siglo XXI. Autores como Theodore et. al. (2009) aportaron de manera sustancial respecto a las dinámicas de mercantilización y de expulsión territorial que el neoliberalismo urbano imparte sobre el espacio.

A escala internacional, Sassen (1991; 1998) aportó el concepto de ciudad global para entender las particularidades del capital transnacional y cómo este puede romper escalas nacionales sin los límites del fordismo urbano dominante hasta la década de 1960. Así la autora, tomando tres casos, describe toda la red internacional que estructura el andamiaje comercial internacional y la red de relaciones internacionales que el propio dinamismo del neoliberalismo impone a raíz del mercado de capitales. Sassen (2015) también marca como regla las expulsiones territoriales que este modelo de producción del espacio urbano marca. No sólo es interesante pensar cómo se estructura el nuevo orden urbano mundial sino también reflexionar sobre las consecuencias de generar polos especializados de actividades terciarias que concentran gran parte de las inversiones en el mundo y donde la dinámica muestra que territorios periféricos quedan totalmente relegados.

Por su parte, Guevara (2017) trabaja el mito del derrame espacial. Es interesante pensar este concepto en función de los análisis de las representaciones y los imaginarios siempre que podrían subyacer en el sentido común que les da sustento a las prácticas de la renovación en Lanús. El autor argumenta que la teoría urbana neoliberal que marca el pulso del desarrollo territorial en el Siglo XXI, se entiende como idea central que las inversiones especializadas en una zona (o una ciudad global) va a derramar sobre el restante territorio.

A los fines de nuestro trabajo podríamos decir que Lanusita no escapa de la desregulación de la política urbana que lleva cincuenta años de ejecución (De Mattos, 2010) y donde el sector empresarial tomó protagonismo decisivo en la gestión de la ciudad (Harvey, 1989).

Como parte del proceso global y para contar con un nivel más de operacionalización del tema de investigación necesitamos encuadrar conceptualmente el caso de estudio. Esto nos permitirá delimitar con un nivel menos de abstracción el objeto. El caso seleccionado es un espacio territorial muy pequeño del distrito de Lanús y cuenta con algunos escasos aportes académicos respecto al proceso de renovación urbana. De esta forma, haciendo un recorrido por los trabajos que han abordado el caso de estudio (o espacios de similares características) se contribuirá a identificar el aporte puntual de este trabajo dentro del campo de la renovación urbana *sur conurbanizada*.

De esta forma, una de las principales políticas en el AMBA –sobre todo hacia finales de la década de 1990– fue el surgimiento de los *Shopping Center* como iniciativas inscritas en tierras deprimidas, transformándose en un nuevo tipo de centralidad urbana, llamadas “nuevas centralidades urbanas” (Vecslir et al., 2017). El “boom inmobiliario” que se desarrolló en Argentina de 2002 a 2008, en general estuvo asociado a la explosión de los precios internacionales de los *commodities* y a la propia dinámica del mercado inmobiliario en la posconvertibilidad (Clichevsky, 2001). Estos procesos de verticalización asociados a edificios con *amenities* y comodidades de lujo<sup>1</sup> llevaron a nombrar a estos emprendimientos como *countries verticales* (Zapata, 2020).

De este modo, espacios urbanos que hasta finales de siglo veinte eran asociados a sectores de clase media con una fisonomía urbana de casas bajas se transformaron, en pocos años, en espacios exclusivos en general asociados a una suerte de “*palermización*”<sup>2</sup> respecto a la generación de espacios del mercado gastronómico. Ciertos polígonos urbanos se transformaron en polos de desarrollo del mercado inmobiliario y gastronómico asociados –cuanto menos en el imaginario social– a sectores de clase media-alta y alta (Ciccolella et al., 2015). Uno de esos espacios es Lanusita. Hay un proceso que conjuga, entonces, movimientos de compactación y verticalización con el desarrollo gastronómico asociado a un imaginario “moderno” (Galgano, 2021).

Wertheimer (2012) trabaja las transformaciones en los bordes ribereños del AMBA e identifica estos emprendimientos de renovación urbana como una intención de los actores públicos/empresariales de construir *nuevas y modernas centralidades*, en el caso de Lanusita existe la misma idea. La intención principal fue dinamizar el *barbecho urbano* (Ciccolella et al., 2015) que durante casi treinta años quedó pausado en términos de transformaciones.

Sin embargo, la vacancia referida a los estudios de la renovación urbana el Conurbano Bonaerense es considerable. Se encuentran trabajos destacables en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Goicoechea, 2015, Zapata et al., 2020, Arqueros Mejica et al., 2011, González Redondo, 2021) que abordan la problemática de la renovación urbana en CABA. Pero a la hora de construir un entramado teórico conceptual de los procesos contemporáneos de transformación socioespacial del CB, se encuentran muy pocos

trabajos. Ciccolella et. al (2015) y Vecslir et. al. (2018) son algunos de los pocos aportes referidos a pensar las transformaciones en las centralidades del CB, este último posicionándose sobre la movilidad cotidiana en los municipios del primer cordón metropolitano contemplando a Lanús como caso de estudio.

El trabajo de Romano (2018; 2019; 2023) es uno de los pocos estudios de caso de la renovación urbana en el *sur conurbanizado* asociado a los procesos de verticalización e industria del ocio. La autora trata de comprobar que la renovación urbana en Lomas de Zamora no refiere a un proceso de gentrificación sino, y, sobre todo, tiene que ver con una matriz histórica socioeconómica de los/las habitantes del centro de Lomas de Zamora que contó siempre con sectores de clase media alta.

Así, de manera descriptiva, pero con un nivel de desarrollo considerable, Laceyra (2020) trabaja específicamente las transformaciones espaciales en Lanús. Realiza desde la geografía un análisis integral de las variables socioespaciales del área pericentral de Lanús.

Sin embargo, ninguno de estos aportes analiza centralmente los/las actores/as urbanos intervinientes en el territorio renovado. Por lo cual, en general se abordó la renovación urbana desde el proceso socioespacial del territorio, pero los escasos aportes no realizan un análisis de actores como en este trabajo se propone.

De esta forma, se postula que la intervención territorial no es incumbencia de la *economía del lugar* sino una problemática que refiere a la integralidad de la política urbana (Veltz, 1999). El problema de la edificación en altura y del *desarrollo económico del lugar* o la *“economía del archipiélago”* refiere a que se transforman territorios acotados en enclaves espaciales que desoyen la integralidad de la política urbana.

## **Metodología de trabajo**

El presente trabajo muestra solo un vértice del análisis que se realizó en el municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, durante el año 2022. La metodología de trabajo se definió como cualitativa teniendo en cuenta la pertinencia y particularidad del estudio de caso (Merlinsky 2008) y en relación con la construcción de un mapeo de actores intervinientes en el proceso de renovación urbana distrital (Altschuler 2021).

El trabajo sobre fuentes secundarias (planes estratégicos locales, normativa provincial, bibliografía especializada, código de edificación distrital y sus modificatorias, ordenanzas municipales específicas, artículos periodísticos) se analizó bajo la técnica de análisis temático (Escudero 2020) teniendo en cuenta los siguientes ejes: Renovación urbana, centralidades, derecho a la ciudad, infraestructura, zonificación urbana, valorización inmobiliaria. El programa que se utilizó para la sistematización de estos datos secundarios

fue el *software* Atlas.Ti que permitió la construcción de cuadros analíticos que ayudaron a avanzar hacia la fase de trabajo sobre las fuentes primarias.

Respecto a la labor cualitativa con fuentes primarias, la técnica principal fue la entrevista en profundidad. Se realizaron siete entrevistas (tres a políticos/as –uno del oficialismo y dos de la oposición–, un funcionario de carrera, un empresario gastronómico, un desarrollador inmobiliario, un grupo de vecinos/as).

En base a los objetivos de este trabajo, el foco estuvo puesto en los/as productores/as de la renovación urbana en la zona. Estos son primordialmente tres sectores: el estatal, el empresarial y los/as vecinos/as organizados/as. El instrumento que se utilizó fue la guía de entrevistas bajo tópicos específicamente diseñados según el perfil del entrevistado o entrevistada. Las entrevistas fueron procesadas mediante el *software* Atlas.Ti que también hizo posible la realización de un análisis temático bajo los mismos ejes de análisis de las fuentes secundarias.

De modo complementario se llevaron a utilizaron otras dos técnicas: observación participante y grupo focal. En cuanto al grupo de vecinos y vecinas, se convocó a través de la agrupación X MI BARRIO SIN EDIFICIOS, a un grupo focal de treinta y tres vecinos/as con representación de todas las localidades del distrito. El muestreo se definió intencionalmente en función de la totalidad de las localidades, pero al mismo tiempo se buscó que tengan un peso específico mayor quienes habitan en la localidad donde se encuentra el caso de estudio (Lanús Oeste).

La observación participante se operacionalizó mediante una ficha en la que donde se relevaron las características edificatorias de la zona a la vez que se buscó registrar opiniones casuales de los habitantes del espacio en su vida cotidiana. Los ejes de las charlas informales siempre trataron de ir en línea con las variables profundizadas tanto en las entrevistas como en el grupo focal. Para este grupo se realizó una guía semi estructurada, donde el investigador fue describiendo el proceso y solo intervino en el momento en que se evaluó que la conversación se desligaba de los objetivos del análisis. Los principales ejes del diseño de la guía se definieron en línea con los ejes estructurados para la guía de entrevistas a actores/as claves. Asimismo, se realizó un relevamiento fotográfico que permitió contar con imágenes actualizadas del área de estudio y observar el proceso de transformación en desarrollo en el área.

La codificación se realizó de la siguiente manera: de cada cita destacada (proveniente de determinada fuente) se seleccionaron categorías que caracterizaban a la cita. El programa de análisis cualitativo *Atlas.Ti* permitió encontrar relaciones entre las categorías identificadas que permitió la construcción de códigos específicos. A cada código se le asignó un memo de codificación que resumió la explicación instrumental del código.

Una vez se identificaron seis códigos se pasó a una etapa de definición analítica sobre los códigos construidos construyendo así categorías temáticas con un nivel de complejidad mayor pero que logren sintetizar todo el trabajo cualitativo realizado. Se identificaron tres categorías temáticas:

- *Desarrollo urbano natural*: obedece a las características de las representaciones encontradas en el trabajo de campo respecto al desarrollo de Lanusita como polo inmobiliario y gastronómico.
- *Renovación positivista/liberal*: refiere a una representación de los actores y actoras intervinientes respecto al proceso incremental de desarrollo urbano en la zona.
- *Estado espectador administrativo*: se trata del posicionamiento encontrado en las fuentes sobre el rol del Estado y el gobierno local en el desarrollo de Lanusita.

### **“Lanusita”: características que fundamentan la selección del caso de estudio**

El avance del sector inmobiliario en el espacio reducido que se cataloga como “Lanusita” fue realmente sorprendente. En un periodo muy corto de tiempo se ha potenciado el desarrollo inmobiliario y gastronómico de la zona. Esta dinámica de desarrollo inmobiliario en altura configuró un proceso de segmentación de la demanda (Abramo 2012) y valorización financiera en la dinámica de compactación del entramado socio-urbano fomentada y acompañada por el poder ejecutivo local. En el año 2012 el Poder Ejecutivo local mapeó los edificios del área central del distrito; ello hizo posible apreciar la concentración de los edificios en altura, que está claramente marcada por el proceso de renovación de la zona.

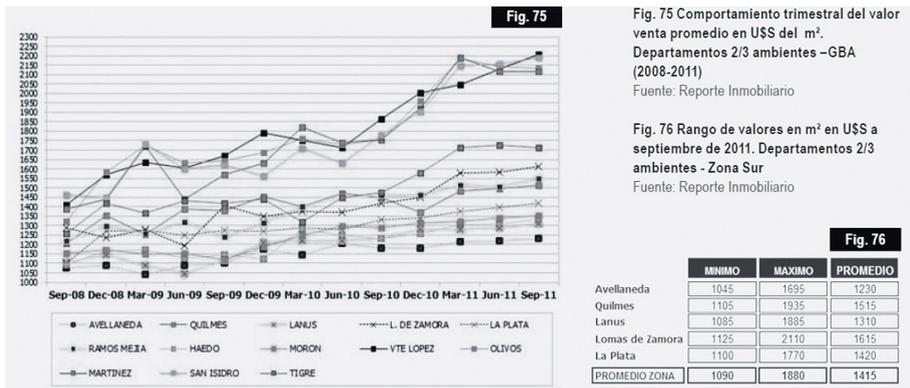
Antes del año 1990 la cantidad de edificios de más de 6 pisos del distrito ascendía a 112 Vecslir et. al. (2017). En esa década se construyeron 67 edificios más y durante la siguiente otros 152, lo que representa el 42% de la totalidad de edificios de más de 6 pisos del distrito. Asimismo, la centralidad de Lanús ha sido la de mayor construcción de vivienda multifamiliar de los casos seleccionados (Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora) y se ha incrementado un 40% de la “mancha céntrica” del distrito (Vecslir et. al. 2017: 82). Esta transformación refiere específicamente a un esquema de revalorización del centro tradicional y a una demanda de los sectores de altos ingresos por habitar territorios que estén en la cercanía del centro urbano de la ciudad y a la vez sean una alternativa a los barrios privados o centros de altos ingresos de CABA.

De la técnica con base en la observación no participante y de las entrevistas realizadas surge que las inmobiliarias y constructoras se transformaron definitivamente en agentes de captación de capital y, al mismo tiempo, en instituciones en donde lo que interesa es la venta de un producto específico (la renovación).

En este esquema es donde entra en juego una especie de “marketing urbano” o “city marketing” (Arqueros Mejica et al. 2011) en relación a la venta no solo del producto habitacional sino de cualidades específicas ligadas a la localización y los servicios urbanos disponibles, es decir al espacio socialmente producido (Romano 2018).

Esto es observable en los centros metropolitanos tradicionales, de los que Lanús es parte. Como consecuencia del desarrollo y del boom inmobiliario actual en todo el AMBA el precio del metro cuadrado se ha incrementado considerablemente. En 2011 los precios de los inmuebles ubicados en el primer cordón del Conurbano Bonaerense sur no excedían, en promedio, los 1600 dólares el metro cuadrado. Según entrevistas realizadas a desarrolladores inmobiliarios de la zona, en 2022 oscilaba entre los 2000 y 2600 dólares el metro cuadrado, lo que muestra un incremento de 1000 U\$S el metro en 11 años (Ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Evolución del comportamiento del precio del metro cuadrado en USD en los municipios del AMBA.



**Fuente:** Municipio de Lanús 2012

Según Laceiras (2020) en los alrededores de la estación Lanús (Oeste) los precios de un lote (de aprox. 8,66 m x 50m) pueden llegar a 400.000 dólares, evidenciando un techo superior al registrado en los alrededores de la estación Lanús (Este). En los terrenos más lejanos a la estación del Ferrocarril Roca, los precios tienden a descender, aunque se mantienen las diferencias entre la zona oeste (que presenta valores más altos) y la zona este del municipio (ver Tabla N° 1).

**Tabla 1.** Valor del Lote en USD según localidad de Lanús.

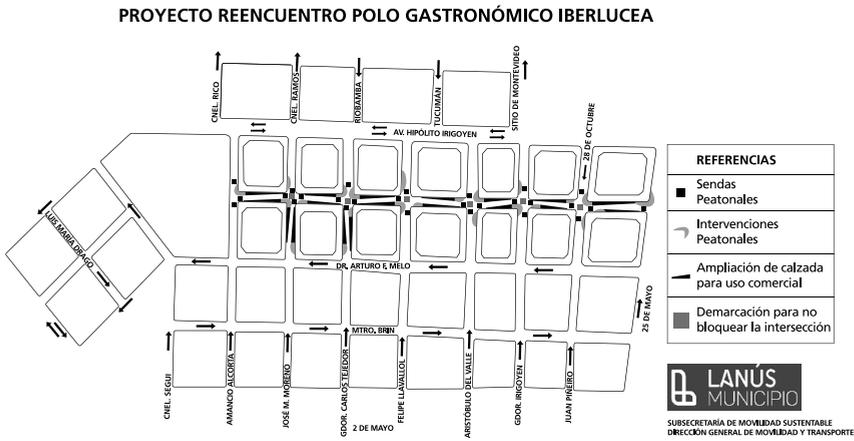
| ZONA GEOGRÁFICA DENTRO DEL PARTIDO  | VALOR DE LOTE (8,66 m x 50m) EN DÓLARES (aproximado) |
|-------------------------------------|--|
| Alrededores de Estación Lanús Este  | 300.000 a 350.000                                    |
| Alrededores de Estación Lanús Oeste | 350.000 a 400.000                                    |
| Resto de Lanús Este                 | 50.000 a 300.000                                     |
| Resto de Lanús Oeste                | 90.000 a 250.000                                     |

**Fuente:** Laceyra 2020.

A continuación, mencionaremos algunas de las principales intervenciones que implementó el gobierno municipal en el proceso de renovación de “Lanusita”. Una serie de políticas de “embellecimiento” urbano se desplegaron sobre la calle Del Valle Iberlucea entre las que se encuentran: colocación de luminaria led; repintada de las sendas peatonales; colocación de maceteros en las esquinas; resguardo de la ochava; colocación de un tótem en cada esquina de la calle Del Valle Iberlucea donde se mencionan los comercios de la cuadra; durante la pandemia, se permitió que los locales gastronómicos usen parte de la calle para construir plataformas.

Lanusita no cuenta con una ordenanza que regule los usos del suelo, sino que se restringe a los condicionantes urbanos que impone la zona E8 del Código de Planeamiento Urbano y Edificación que data del año 1983 y fue reformado en 2011, 2018 y 2022. Sin embargo, algunas ordenanzas fomentan su desarrollo como la que se sancionó en 2020 que promulga la peatonalización de la calle Del Valle Iberlucea entre las 18 y las 24 horas los días viernes, sábados y feriados (Ord. 13.054/20). Lo que habilita un “Paseo a Cielo Abierto”, medida que está en sintonía con lo propuesto en el Plan Estratégico (Mapa N° 1).

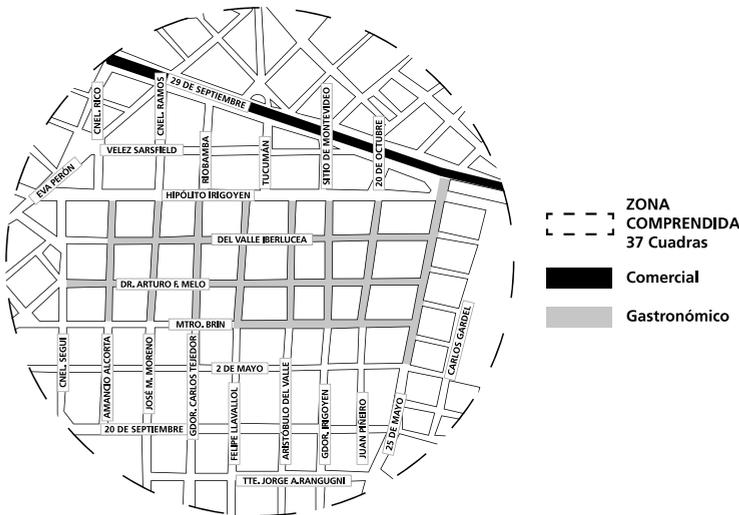
**Mapa 1.** Proyecto de ampliación de calzada para uso comercial en el distrito Lanusita, 2020.



**Fuente:** Honorable Concejo Deliberante de Lanús 2020.

En esta línea, la ordenanza 13.282/21, declaró a Lanusita como un paseo a cielo abierto. La norma distingue entre los espacios gastronómicos y comerciales, dejando principalmente al sector gastronómico toda la traza de la calle Del Valle Iberlucea. Esta es una clara intención del ejecutivo local de potenciar el desarrollo gastronómico y comercial en la zona, sin evaluar las asimetrías territoriales mencionadas (Mapa N° 2).

**Mapa 2.** Distribución de los usos del distrito Lanusita. Año 2021.



**Fuente:** Honorable Concejo Deliberante de Lanús 2021.

Por último, es importante mencionar las profundas diferencias en términos socioeconómicos y habitacionales que existen entre la población residente en Lanusita respecto a la de otros barrios del distrito. Laceyra (2020) detaca esta cuestión: hay una diferencia de 10 puntos porcentuales entre la población con estudios universitarios completos entre Lanusita y el resto del distrito. Esta diferencia aumenta a 12 puntos cuando se trata de jefes de hogar. Respecto al tipo de vivienda es destacable que hubo una disminución de más de 23% en las viviendas tipo A de la zona y un incremento del 15% en los departamentos. Este dato muestra el proceso de renovación imperante. (Ver Tabla N° 2)

**Tabla 2.** Variaciones intercensales sobre variables seleccionadas. Años 2001 y 2010.

| Categorías   | Área de estudio |               |           | Resto del partido |               |           | Total del partido |               |           |
|--|-----------------|---------------|-----------|-------------------|---------------|-----------|-------------------|---------------|-----------|
|  | 2001            | 2010          | variación | 2001              | 2010          | variación | 2001              | 2010          | variación |
| <b>POBLACIÓN OCUPADA CON EL MÁXIMO NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO</b>          |                 |               |           |                   |               |           |                   |               |           |
| Terciario Completo   | 37,49           | 28,51         | 23,9      | 2,42              | 4,09          | 69,11     | 2,48              | 4,19          | 68,7      |
| Universitario Completo   | 60,81           | 70,38         | 15,7      | 2,13              | 3,72          | 74,5      | 2,30              | 3,97          | 72,1      |
| <b>Total población activa</b>  | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           |
| <b>CANTIDAD DE JEFES DE HOGAR CON EL MÁXIMO NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO</b> |                 |               |           |                   |               |           |                   |               |           |
| Terciario Completo   | 6,85            | 10,16         | 48,4      | 2,88              | 4,72          | 64,1      | 2,98              | 4,89          | 63,8      |
| Universitario Completo   | 13,97           | 16,43         | 17,6      | 3,12              | 4,60          | 47,2      | 3,41              | 4,95          | 45,2      |
| <b>Total de jefes de hogar</b>   | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           |
| <b>CANTIDAD DE PERSONAS RESIDENTES EN VIVIENDA PARTICULAR CENSO</b>            |                 |               |           |                   |               |           |                   |               |           |
| Casa tipo A  | 37,49           | 28,51         | 23,9      | 69,65             | 74,09         | 6,4       | 68,97             | 73,04         | 5,9       |
| Departamento   | 60,81           | 70,38         | 15,7      | 15,36             | 14,24         | 7,3       | 16,32             | 15,53         | 4,9       |
| <b>Total población activa</b>  | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           |
| <b>CANTIDAD DE VIVIENDAS PARTICULARES CON CALIDAD DE LOS MATERIALES</b>        |                 |               |           |                   |               |           |                   |               |           |
| CALMAT I   | 68,35           | 69,60         | 1,83      | 63,05             | 67,82         | 7,56      | 63,23             | 67,88         | 7,37      |
| <b>Total de viviendas</b>  | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           | <b>100,00</b>     | <b>100,00</b> |           |

**Fuente:** Laceyra (2020)

De esta forma, se observa una conjunción de verticalización y densificación del área pericentral de Lanús que viene desarrollándose vigorosamente desde la posconvertibilidad y cobró un particular dinamismo luego de 2015 con el cambio del color político del ejecutivo municipal.

Desde entonces, se desarrollaron dos mandatos de Juntos Por el Cambio (frente político de centro derecha que gobierna CABA hace 16 años) mientras que durante más de cuarenta años gobernó la municipalidad el peronismo. A partir de este cambio de color político, el espacio pasó a llamarse “Distrito Lanusita” con una clara intención de pensarlo como una unidad sectorial dentro del entramado urbano del distrito. Al mismo tiempo, destaca la intención manifiesta del ejecutivo local por asignarle una marca comercial a catorce hectáreas del centro oeste del distrito.

La particularidad de la denominación obedece a una linealidad con las políticas de renovación del gobierno de CABA de parcelar el entramado urbano en función de *distritos económicos* dedicados a actividades específicas con su correspondiente beneficio fiscal para el asentamiento de emprendimientos referidos a las temáticas impulsadas por el gobierno porteño (Goicoechea 2017).

### **¿Un modelo de gestión urbana puede ser una consecuencia natural? Las representaciones sociales en Lanusita**

En esta sección se reconstruyen las representaciones que circundan a un modelo de gestión urbana que a todas luces fomenta el negocio inmobiliario en una zona muy escueta del municipio de Lanús y donde pareciera que la idea de la evolución natural de las cosas fundamenta la falta de intervención y regulación pública.

#### ***a. Sector empresarial: inmobiliarios/as y gastronómicos/as relacionados/as con la economía del lugar***

La dinámica del sector empresarial en la zona fue de las más importantes en relación con otras jurisdicciones (Vecslir et al. 2018). Dentro de este crecimiento diferencial hay dos subsectores empresariales claves dentro del proceso de renovación urbana en “Lanusita”: el inmobiliario/construcción y el gastronómico.

De las entrevistas a promotores/as inmobiliarios/as surge que el sector de la construcción está constituido por muy pocas empresas; solo tres son inmobiliarias y constructoras, es decir que realizan la totalidad del proceso de renovación: ANBA Propiedades, Lesa y Ares (entrevista a Lucas, referente inmobiliario, Lanús, 27/04/2022). Son empresas inmobiliarias de capitales locales, únicamente trabajan en Lanús y cuentan con escaso acceso al crédito internacional, sus titulares o directivos son descriptos como emprendedores chicos –de “poca monta”–; son firmas que solo trabajan en emprendimientos de renovación “lote a lote” con muy poca profesionalización.

Es interesante destacar en este punto que, según Clichevsky (2001:6), los promotores inmobiliarios en Argentina hace poco más de dos décadas se constituyeron como agentes primordiales de la transformación territorial, a diferencia de lo que pasó en otros países latinoamericanos (México y Brasil) donde funcionaban de esta manera hace varias décadas. Siguiendo esta caracterización puede decir que en el sur del CB, y específicamente en el caso de Lanusita, si bien estructuran la política empresarial de la construcción en altura y venta inmobiliaria no son actores que respondan a una escala internacional en cuanto a su posicionamiento y sus redes estratégicas de desarrollo empresario.

En base a la técnica de observación no participante, a escala distrital, se destacan en Lanusita se identificaron las siguientes inmobiliarias: ANBA Propiedades, Gómez Lama,

Lesá, Cordero e Hijo, Antúnez Vega, Reyes Propiedades, Pinar Propiedades, Novosad Inmobiliaria, Díaz Pérez, Alicia Modenesi Propiedades, Dypco. Solo tres de ellas son desarrolladoras: ANBA, Dypco y Lesá. Las restantes son inmobiliarias que solo trabajan en la venta de propiedades.

La totalidad de ellas son de capital distrital y tienen una mirada muy localista del proceso al tiempo que tienen un desarrollo empresarial acotado [Entrevista a Lucas, referente inmobiliario, Lanús, 27/04/2022]. Esto refuerza la idea de que el perfil empresario del sector responde a una escala local de intervención.

Según la propuesta por Socoloff (2018) se podría decir que estos desarrolladores se tipificarían como medianos sin acceso al mercado de capitales o con acceso esporádico. En esta línea, al igual que otras investigaciones desarrolladas en CABA (Zapata et. al., 2020), en el proceso de renovación de Lanús existen inversionistas de escala moderada. El modelo de inversión está muy poco profesionalizado; de acuerdo a uno de nuestras entrevistadas, la compra y renovación de un lote se define en “una mesa de café entre 4 o 5 amigos” (entrevista a Mariana, asesora en urbanismo del sector estatal, Lanús, 23/06/2022).

De este modo, podemos inferir que hay una suerte de *conurbanización de la inversión*: no se encuentran grandes inversores internacionales desplegando estrategias de intervención en grandes proyectos urbanos como en algunos casos de CABA (Cuenya 2011), sino que son pequeños inversionistas con afinidad asociada a la localización y que podrían catalogarse como inversores “*outsiders*” (Socoloff 2018). El capital, en la mayoría de los casos, no proviene del mercado financiero y en general es una definición de actores individuales que se juntan con el fin de invertir en la economía del lugar.

La atracción de este tipo de perfiles entre los promotores está vinculado a los atractivos que ofrece el mercado en Lanús. La tasa de ganancia del negocio inmobiliario sigue siendo, en muchos casos, superior al 60% en dólares (entrevista a Lucas, referente inmobiliario, Lanús, 27/04/2022). Si bien estos valores son menores a los encontrados durante la posconvertibilidad en CABA, donde la tasa de ganancia del sector llegó a 100 puntos porcentuales (Raspall 2017), aún constituyen una alternativa rentable y que, siguiendo a Topalov (1979), es superior a la que ofrecen otros sectores de la economía.

Un actor clave en el sector es el Colegio de Martilleros del distrito, en cuanto dinamiza el mercado inmobiliario de la zona, sistematiza información propia del desarrollo del sector y despliega capacidad de *lobby* frente al sector público. En el año 2015 esta institución escindió del tradicional Colegio de Martilleros de Lomas de Zamora que representó históricamente a los martilleros de Lanús. Esta ruptura se debió al tamaño del crecimiento de la actividad en el distrito, hasta entonces los martilleros de Lanús se remitían al colegio de Lomas de Zamora.

Por otra parte, las entrevistas marcan que los/as actores/as inmobiliarios rescatan su aporte al desarrollo económico local. Se posicionan en un lugar de potenciadores del empleo local y la economía de cercanía que entienden impulsa una visión localista del proceso. Al mismo tiempo no existe ningún tipo de juicio crítico sobre su práctica asociando su representación a una idea de desarrollo natural de las fuerzas económicas del sector en la zona. Por otro lado, estuvo presente en sus manifestaciones la idea de desarrollo o progreso: los/as entrevistadas entienden que la práctica del negocio inmobiliario potencia la mejora permanente del acceso a las bondades de la urbanización local (entrevista a Lucas, referente inmobiliario, Lanús, 27/04/2022).

Otro actor de peso es la asociación de empresarios gastronómicos de la zona. Estos están en su mayoría nucleados en la llamada iniciativa “Distrito Lanusita”. El desarrollo gastronómico en la zona comienza con la llegada de la cadena La Quintana a mediados de la primera década del siglo. Uno de los factores que los/as gastronómicos/as ponderan como de relieve es la densidad de la zona. Consideran, en general, que fue un factor crítico en el proceso de surgimiento de Lanusita como polo gastronómico. Esto está en sintonía con la economía de escala presente en el distrito debido a la alta densidad y cantidad de habitantes de Lanús [Entrevista a Julio, referente gastronómico, Lanús, 29/07/2022].

La característica del perfil de la clientela interesa a los fines de entender los sectores que tienen acceso a Lanusita. En las entrevistas se destaca un cambio importante de acuerdo a los vaivenes de la política económica nacional. Entre 2005 y 2013/2015 la concurrencia estaba dada por grupos familiares en general de clase media que podían acceder a una salida a la semana a comer afuera. Con las políticas de contracción del gasto y el estancamiento económico el perfil de la clientela cambió, habiendo una mayor afluencia de jóvenes a consumir con gasto bajo de cubierto, en general en cervecerías (entrevista a Julio, referente gastronómico, Lanús, 29/07/2022). De acuerdo a este entrevistado el cambio se observa sobre todo en el público juvenil: las limitaciones de ahorro, en gran parte producto de políticas económicas expulsivas:

*Lamentablemente la gente de entre 20 y 40 años no puede aspirar a comprarse una casa ni un auto, entonces la zanahoria se corrió (sic): esa plata que antes se ahoraba para hacer una inversión hoy se gasta en esparcimiento y disfrute en estos lugares.*

Se observa que también los/as gastronómicos/as entienden que su trabajo es una novedad en el distrito y aporta un servicio de cercanía que permite el “ocio cerca de casa” y su oferta se va adaptando a la “realidad de la economía local necesaria”. Destacan también que su trabajo está muy condicionado por las implicancias de la política económica. Al mismo tiempo, argumentan que, pero su aporte es solo una consecuencia

natural de lo que sucede en el territorio siempre que no implica necesariamente una linealidad directa ni con la política de ingresos del estado nacional ni con beneficios otorgados por otras instituciones estatales. Su trabajo es expuesto como un producto natural del mercado [Entrevista a Julio, referente gastronómico, Lanús, 29/07/2022].

La relación de los gastronómicos con el ejecutivo local es acorde a la dinámica que tomó la zona: por parte del sector público creen que generan empleo y por parte de los empresarios consideran que su desarrollo necesita de un “acompañamiento” del Estado local. Por lo cual, hay una convivencia en la acción bastante marcada: el mercado interviene, el Estado asegura las condiciones de esta intervención. En varias ocasiones se menciona que el gobierno local ha aportado gran parte de la infraestructura, embellecimiento urbano y los permisos para poder desarrollarse en particular durante la pandemia de COVID-19. Los empresarios de la zona marcan un fuerte acompañamiento por parte del ejecutivo local para desarrollar la zona en general asociado a la planificación del espacio público y recolección de residuos. Sin embargo, otras iniciativas son propias del sector empresarial como la página de Instagram donde se publican ofertas y descuentos en locales pertenecientes al polígono.

La asociación estatal-empresarial está marcada en varias iniciativas que se desarrollan en la zona y muestra un interés por incentivar las inversiones en Lanús por parte del sector público, pero no lo identifican como un actor determinante. Los/as gastronómicos/as creen que el Estado local solo se dedica a “acompañar” el proceso, pero no constituye, para ellos, un actor que sea decisivo en su actividad cotidiana.

#### ***b. Sector estatal: renovación urbana “natural” y relaciones con el sector empresarial***

En el ejecutivo local se identificaron (año 2023, antes del cambio de gobierno) los siguientes actores de relevancia de intervención directa en el proyecto: Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Espacios y Servicios Públicos, Secretaría de Economía y Finanzas, y dentro de esta última la Dirección de Desarrollo Económico. El organismo que tiene a cargo el desarrollo de la iniciativa “Distrito Lanúsita” no es la Secretaría de Desarrollo Urbano sino la Dirección de Desarrollo Económico de la Secretaría de Economía y Finanzas. Esto estaría indicando desde el gobierno municipal la iniciativa “Distrito Lanúsita” se piensa como una política de redireccionamiento de la inversión de capital en búsqueda de exclusividad territorial.

Se busca un polo de desarrollo económico que potencie la valorización del espacio con un criterio de exclusividad territorial que lo diferencie de áreas con menor dinamismo inmobiliario y gastronómico. Se identificó, dentro de la mirada de los integrantes del frente político que gobernó hasta 2023, una preponderancia a la selectividad la demanda en pocos kilómetros cuadrados para potenciar el desarrollo económico. Esta premisa

escapa a las ideas del desarrollo urbano integral, siempre que no se piensa en una política de ciudad, en función a la sustentabilidad del ambiente, sino del lugar. Es decir, es una manera de crear selectividad territorial que produce asimetrías marcadas y valorizan el suelo de manera diferencial.

Por su parte, el Concejo Deliberante local se compone, en la actualidad (junio 2023, antes de las elecciones), de siete bloques: Cambiemos (10 concejales), Frente de Todos (6 concejales), Frente Renovador Todos (1 concejal), Frente de Todos de Lanús para Lanús (2 concejal), Frente de Todos PJ (1 concejal), Frente de Todos Kolina (1 concejal), la Unión Cívica Radical (3 concejal). Si bien el bloque mayoritario es del oficialismo, la oposición cuenta con mayoría peronista.

Las entrevistas a concejales del oficialismo (Cambiemos) muestran una idea asociada al proceso mediado por cuestiones propias del “desarrollo natural del territorio”. Está muy presente que las fuerzas ahistóricas del desarrollo urbano priman y hay una dinámica que escapa a la acción estatal y es propia de la “dinámica natural del mercado” que potencia algunas zonas y relega otras. También se presenta la idea que el Estado local no tiene las herramientas políticas ni legales para accionar de manera taxativa sobre la regulación en la zona, con lo cual solo se limita al acompañamiento del negocio inmobiliario y gastronómico porque creen que potencia el desarrollo del distrito (entrevista a Franco, referente político, Lanús, 13/07/2022). Hay siempre una idea fuerza detrás de todo modelo de gestión urbana que determina el nivel de intervencionismo público y asigna roles en la dinámica del desarrollo del territorio. Los actores del oficialismo lo describen como un modelo que se identifica con una iniciativa propia del sector empresarial y que lo que hacen es acompañarla porque creen que valoriza el distrito y genera puestos de trabajo.

Un dato importante a considerar en el análisis refiere a que en abril 2022 se reformó el Código de Planeamiento Urbano y Edificación (CE) del distrito.<sup>3</sup> En las entrevistas se buscó profundizar en esta reforma y se identificó que la opinión del oficialismo se asocia a la idea de que cualquier modificación no produce necesariamente lo que se legisla. Es decir que la idea de la legislación está atravesada por un esquema que se aleja de lo que sucede en el territorio. En definitiva, la idea natural del desarrollo urbano está muy presente al hablar de los procesos de reforma y renovación urbana en el distrito. Los/actores/as estatales creen que el progreso urbano solo tiene lugar por el desarrollo natural del mercado inmobiliario y gastronómico (entrevista a Franco, referente político, Lanús, 13/07/2022).

También hay una coincidencia en los entrevistados con la idea del “boom demográfico” que está viviendo Lanús. Pero, en general, consideran que ese “boom” no se da por la normativa sino por características propias y endógenas del distrito. Sus representaciones

marcan que el proceso tiene sus propios tiempos por una dinámica propia del mercado inmobiliario y que no existen las condiciones hoy para que esto se dé. De lo que se infiere que se está normando para que el mercado en algún momento recobre el vigor de principios de siglo y el “boom demográfico” se concrete.

Por supuesto, el oficialismo tiene una lectura positiva de la modificación al código que ellos/as mismos/as propusieron. Argumentaron que el CE anterior dejaba el camino libre para el desarrollo inmobiliario y que la modificación actual restringe más esa posibilidad. Creen que el actual CE es armónico con la realidad del distrito en función al “boom demográfico” y el “desarrollo natural” del mercado inmobiliario y gastronómico.

Finalmente, para el oficialismo Lanusita es un polo recreativo y turístico importante. En términos de generación de empleo también destacan que genera entre 3000 y 4000 puestos de trabajos directos e indirectos [entrevista a Franco, referente político, Lanús, 13/07/2022]. Este dato es interesante porque muestra que el oficialismo es totalmente consciente que se está produciendo una transformación y una modificación en la estructura urbana del distrito y su respuesta frente a eso se restringe a acompañarla en cuanto espectador administrativo.

Los sectores de la oposición relevados, en general, creen que el sector gastronómico e inmobiliario de Lanusita “genera desarrollo” y que es una herramienta muy importante de “generación de empleo”. Es sumamente interesante el factor aspiracional que se menciona: se argumentó que, aunque el Estado local ponga toda su energía en desarrollar las zonas periféricas, las inversiones van a seguir posicionándose en Lanusita porque hay un condimento aspiracional de los sectores de clase media que no quieren vivir en la periferia sino en el centro. Es destacable esta visión porque muestra que también en la oposición hay una visión del Estado local como solo un espectador del proceso y donde la naturalidad del proceso tiende a concretar el desarrollo en la zona pericentral por la propia naturalidad del mercado inmobiliario siendo el Estado solo un actor de acompañamiento [entrevista a Clara, referente política, Lanús, 13/02/2022].

### *c. Vecinos/as organizados/as: resistencia reciente al proceso de edificación en altura*

El 17 de marzo de 2022, antes de que se hiciera pública la reforma del CE, se realizó una entrevista grupal a los/as principales referentes/as de la agrupación vecinal X MI BARRIO SIN EDIFICIOS. Dicha organización se conformó en el año 2021 con el fin de hacer frente a la construcción en altura en barrios de Lanús sin servicios cloacales. De acuerdo a lo allí expresado, la idea original del grupo era trabajar el proceso de verticalización en Lanús Este. Sin embargo, una vez diseñados los canales de comunicación en redes sociales, vecinos/as de todo el distrito les acercaron problemáticas similares respecto a la pérdida de derechos como producto de los procesos de verticalización.

Respecto a Lanusita, los integrantes de la agrupación manifestaron no ser de su interés principal en cuanto a su trabajo cotidiano; consideraron más importante enfocarse en los procesos territoriales de avance de la edificación en altura en espacios no consolidados respecto a la densificación. Sin embargo, mencionaron que el proceso de Lanusita que los

*tomó de sorpresa, porque era una zona tranquila, de casas bajas. Nosotros no nos movilizamos por Lanusita, pero sí entendemos que el proceso se está expandiendo hacia otros espacios de Lanús [entrevista a los/as referentes de X MI BARRIO SIN EDIFICIOS, Lanús, 17/03/2022].*

Desde esta organización señalan que el fenómeno de Lanusita está por fuera de las ordenanzas. Ven el proceso de expansión inmobiliaria en convivencia con el sector estatal pues mencionan se está permitiendo construir en altura en lugares que el propio código lo impide. También, mencionan una ausencia total de planificación y legislación que estructure a Lanusita como parte integral del desarrollo urbano del distrito.

La cuestión ambiental y la calidad de vida aparecen como uno de los principales argumentos en la crítica al proceso de verticalización y densificación observado en el contexto de renovación. En esta línea, en una nota de opinión publicada en la página web del Centro de Estudios para la Integración y el Desarrollo Regional Argentino (CEPIDRA) los/as vecinos/as señalaron lo siguiente:

*Así nos encontramos un día, con que iban apareciendo torres de hasta 15 pisos en medio de manzanas en donde el cien por ciento de la edificación estaba conformado por casas bajas, con patios o jardines, con sus propios espacios para estacionar vehículos, que, aunque con las deficiencias ya mencionadas, se mantenían vivibles por la cantidad de habitantes en ella. Una parcela en donde vivían 4/6 personas, de repente fue compelida a recibir a más de 100, sin que hubiera un ordenamiento previo, ni estudio de impacto ambiental, y mucho menos una consulta a quienes allí vivían, que vieron modificada bruscamente su calidad de vida por la aparición de una mole que les quitó luz natural y privacidad, les ocasionó problemas por el uso intensivo de los servicios requeridos por una torre, que hizo que perdieran presión de agua y vieron mermada la intensidad de la energía eléctrica. [X MI BARRIO SIN EDIFICIOS, CEPIDRA, 22/03/2022].*

Como se observa los/as vecinos/as organizados/as están claramente en contra del desarrollo inmobiliario en altura que implica el proceso de renovación urbana imperante, sobre todo si estos proyectos no contemplan un planeamiento urbano integral y un plan de acceso a la red cloacal. Sin embargo, destacan que “ellos/as no están en contra del progreso” pues no quieren que el desarrollo urbano se detenga. Inclusive comentan que muchos/as vecinos/as los/as critican porque creen que la agrupación es conservadora en relación a que creen que van en contra del “progreso o el desarrollo”. Los/as integrantes de la organización creen que Lanusita, al igual que los/as otros/as actores/as, genera empleo y aporta al desarrollo económico de cercanía. Hay una visión de acompañamiento al proceso de desarrollo siempre y cuando las variables urbanas que aseguren el derecho a la ciudad estén aseguradas. Por lo cual, no hay un juicio crítico explícito de las asimetrías que genera el proceso, sino que lo ven positivo siempre y cuando sea universal el acceso a las bondades de la urbanización.

A diferencia de los otros actores, no creen que exista un impulso natural del mercado inmobiliario. Tienen muy claro que el proceso está en asociación entre el sector estatal y privado para hacer de la zona un negocio urbano. Consideran que este proceso es digitado y no natural. También entienden que el Estado local cuenta con herramientas legislativas para mejorar la intervención en el distrito, pero no lo utilizan por falta de decisión política o mero desconocimiento de los instrumentos con los que el Estado local cuenta, transformándose en un administrador del proceso y no en un interventor.

Del grupo focal<sup>4</sup> realizado con los/as vecinos/as del distrito se observó que, dentro de su representación, identifican que la problemática de construcción en altura no es solo un problema de acceso a los servicios urbanos: es una vulneración del *derecho a la ciudad*. Se desprendió que es un problema no solo de acceso a los servicios, siempre se contempla la problemática de la construcción en altura como un problema de densificación. Los/as actores/as vecinales lo identifican como tal; sin embargo, también lo contemplan como un problema de vulneración de derechos colectivos entre los cuales el derecho a la ciudad es uno de los más vulnerados.

Los problemas identificados por los/as participantes del grupo focal se podrían estructurar en tres núcleos básicos:

- La construcción en altura genera una disminución de la calidad de vida vecinal, siempre que es una transformación radical de las condiciones físicas del territorio.
- El avance de la edificación en altura genera graves problemas ambientales, pues los promotores inmo-

biliarios están invirtiendo en zonas que no cuentan con los servicios cloacales correspondientes.

- La construcción en altura genera problemas referidos al acceso a los servicios urbanos básicos que produce la densificación cuando no está acompañada de inversiones en infraestructura para absorber el nuevo nivel de consumo, como ocurre en este caso. Así, por ejemplo, los problemas de corte de luz, según los vecinos, “se han incrementado considerablemente desde que se empezó a construir en altura” (Grupo focal, Lanús, 20/08/2022).

Concluyendo, se observó con claridad que el proyecto de renovación urbana en el centro de Lanús es leído como una isla, en cuanto plantea un modelo de ciudad moderna en un territorio que cuenta con profundos problemas territoriales: de infraestructura, de espacios verdes, de movilidad, de accesibilidad, ambiental, etc.

### **De las relaciones estatales/empresariales en la producción del espacio renovado a la falta de problematización del “desarrollo natural”**

En este apartado presentaremos los principales hallazgos luego de realizado el trabajo metodológico enunciado. El trabajo ha logrado sistematizar las principales opiniones de los/as actores/as presentes en el proceso de renovación urbana imperante en el área pericentral de Lanús.

Los/as actores/as tanto empresariales como estatales identifican al lugar como un nicho de oportunidad para el desarrollo que lo distingue del resto de la ciudad y que justamente eso es lo que incentivan ambos sectores. Se ve la oportunidad de selectividad de la demanda como una oportunidad de negocios única en el distrito (en el caso del sector empresarial) y como un incentivo al desarrollo económico local de cercanía (para el sector estatal, sobre todo aquellos/as asociados/as al oficialismo de entonces. Con algunos reparos, los/as vecinos/as organizados/as del distrito también lo ven como una experiencia muy focalizada e incentivada para un público muy exclusivo. Inclusive destacaron que Lanúsita no constituye el objeto principal de la organización que conducen: no les interesa luchar contra su “desarrollo” porque creen que no es de incumbencia directa y central de la organización vecinal.

El trabajo metodológico nos lleva a argumentar que el Estado local carece de herramientas concretas para intervenir producto de la desregulación urbana y la falta de planificación. Inclusive, en algunos casos (como la planificación de la traza urbana, la

recolección de residuos, la búsqueda de exclusividad territorial, los permisos para uso del espacio público, la peatonalización), ha sido un *espectador administrativo del “desarrollo natural” de las fuerzas del mercado*, acompañado de forma residual el proceso de valorización gastronómica e inmobiliaria en la zona. De esta forma, no se observó un rol del Estado asociado a la planificación urbana que lo posicione como promotor de las transformaciones territoriales.

Asimismo, los/as actores/as públicos y empresariales están muy lejos de evaluar esto como un foco de desarrollo desigual que atenta contra la justicia territorial, sino más bien todo lo contrario: lo incentivan y fomentan porque manifiestan que contribuye al desarrollo económico municipal y generando empleo. De esta forma, se contribuye a lo que Guevara (2017) menciona como “el mito del derrame espacial” siempre que se piense que esta intervención acotada y exclusiva va a derramar hacia las periferias distritales. Hay, en estos argumentos, una suerte de fetichismo del desarrollo económico del lugar<sup>5</sup> que evidencia falta de lectura histórica de un proceso que lleva desarrollándose cuanto menos cincuenta años en escala global y que hoy se manifiesta en la periferia de la periferia global.

De esta forma, los actores públicos asocian el negocio inmobiliario y gastronómico en Lanusita a un proceso de valorización del espacio y como herramienta de generación del empleo local. Asimismo, el ejecutivo local entiende la dinámica implantada en el área pericentral de Lanús como un emprendimiento de desarrollo económico y no urbano. Es decir, se interpretó que los gestores públicos piensan a Lanusita como un modelo de negocios, incluso lo nombran como una marca comercial: Distrito Lanusita. Una idea de ciudad moderna es compartida en gran parte por el sector estatal y empresarial, al tiempo que se observa una idea asociada al desarrollo natural de las fuerzas productoras del proceso de renovación urbana. Hay cierta mirada pragmática que esconde el real contenido político de la elitización de cierto espacio de un municipio caracterizado históricamente por estratos sociales medios y bajos (Galgano 2021).

Por parte del sector empresarial, la disminución de los tiempos de rotación del capital en general está asociada a las facilidades que éste les otorga a los desarrolladores como espectador administrativo bajo la idea de que estos emprendimientos generan desarrollo económico local (natural).

De parte de los vecinos y vecinas organizados/as se observó una preocupación por la construcción en altura sobre todo en zonas que no cuentan con la red correspondiente de saneamiento, e identificaron acciones asociadas a la lucha por la calidad ambiental del municipio. También ponen en evidencia una mirada muy asociada a la defensa de la cuestión del patrimonio municipal que, entienden, el proceso de renovación está vulnerando. La problemática de la vulneración de los derechos urbano-ambientales está muy

presente en sus discursos y no lo identifican como un problema acotado a un barrio del distrito sino una dinámica que transgrede su derecho a la ciudad en cuanto principio humano básico. Sin embargo, está presente la idea de no estar por fuera del “progreso” que genera la modernización de la ciudad en la medida en que ese progreso contribuya a la universalización de los derechos urbanos que el Estado debe garantizar.

## Conclusiones

En este trabajo se buscó reconstruir algunas de las discusiones teóricas que ponen en agenda los enfoques críticos para entender las transformaciones de la ciudad capitalista en el Siglo XXI. Al mismo tiempo, se trabajó sobre la reconstrucción de las opiniones y representaciones de la renovación urbana como herramienta que potencia los procesos de desarrollo desigual del territorio. Delimitando el trabajo territorialmente, se intentó aportar al campo del análisis de las políticas estatales/empresariales desde un enfoque crítico de los estudios urbanos contemporáneos. De forma tal que este trabajo intentó ser un aporte al campo de los estudios urbanos en el *sur conurbanizado* durante la posconvertibilidad.

Así se diagnosticó en función del trabajo bibliográfico y de campo que la renovación urbana en el sur del Conurbano Bonaerense es un instrumento más de fomento a la *economía del lugar* proveniente de la implantación del neoliberalismo urbano como gran universo teórico de la ejecución de las políticas estatales/empresariales en el Siglo XXI.

El análisis de actores logró encontrar algunos de los vértices presentes en las políticas urbanas neoliberales pero constatados en un caso del CB sur. Se identificaron características propias del proceso de renovación urbana que también registraron Romano (2019), Ciccolella et. al. (2015) y Vecslir et. al (2018) en otros municipios del corredor sur.

No solo se observó una muy poca conciencia de la grave problemática que implica la densificación y verticalización en el municipio más densamente poblado del país sino que tampoco se repara en los graves inconvenientes que emanan del desarrollo de una iniciativa que fomenta la *economía del lugar* y donde *la naturalidad del desarrollo inmobiliario* está presente en los/as actores/as del proceso de renovación.

Respecto a la pregunta problema que recorrió este trabajo, hemos logrado caracterizar gran parte de las representaciones e imaginarios sociourbanos en la zona pericentral de Lanús para luego volver a la teoría construida desde los aportes críticos sobre los desarrollos urbanos en el neoliberalismo y poder responder la segunda pregunta que refiere a cómo estas representaciones muchas veces limitan la posibilidad de tener una lectura crítica de los procesos de segregación socio-espacial que el neoliberalismo urbano y su *fetichismo del desarrollo económico del lugar* muchas veces imparte sobre el imaginario común sociourbano.

La representación de los/as actores/as posicionan al Estado local como espectador administrativo de los desequilibrios urbanos ambientales que la renovación genera, documentados en los estudios clásicos de la teoría urbana crítica. Es decir, con este tipo intervención espectante del Estado local los/as actores/as no tienen una lectura crítica que tienda a la búsqueda de la disminución de las asimetrías urbanas. En algunos casos, se entiende que las decisiones de inversión de actores/as empresariales en base a criterios de mercado es natural, interpretando una forma de acción que se limita a acompañar el proceso de “progreso” de la ciudad.

Por este motivo, la evidencia empírica muestra que Lanusita no es imaginado como un proyecto urbano sino como un emprendimiento económico del lugar en cuanto bajo la misma idea del *fetichismo del desarrollo económico local* en función de la generación de empleo y la modernización del entramado urbano desde el punto de vista estético. Es decir, se acompaña la transformación territorial de un espacio muy pequeño con importante participación estatal en el rediseño urbano para “embellecer” la traza urbana sin contar con una representación crítica del proceso lo que construye un imaginario futuro de positividad urbana que legitima muchas veces la cultura del derrame de la copa.

Asimismo, se identificó la experiencia de Lanusita como un ejemplo más de la *economía del lugar y no de la ciudad* (Veltz, 1999). Esto llevó a comprobar el presupuesto inicial de este trabajo siempre que los/as actores/as se encontraron frente al dilema de justificar una “*naturalidad del desarrollo económico local*” que entienden potencia el “*progreso*” del distrito, inclusive no estando del todo de acuerdo. El “derrame espacial” (Guevara, 2017) está presente en los imaginarios futuros de los/as actores/as así como también la visión del Estado como mero *espectador administrativo* del proceso en base a tres causas principales: incapacidad financiera, falta de voluntad política y desconocimiento normativo. De esta forma, lejos de problematizar esta condición que la teoría urbana crítica marca como inherente al proceso de valorización y reproducción del capital, lo describen como beneficioso o inalterable para el distrito. Será, entonces, incumbencia de futuros trabajos profundizar sobre las condiciones materiales y socio-culturales que llevan a estos/as actores/as a definir un problema como un beneficio o como una condición natural sin posibilidad de retorno.

<sup>1</sup> Siempre teniendo en cuenta la característica socioeconómica del conurbano sur asociada a estratos de clase media y baja estos emprendimientos se consideran de lujo ya que esa oferta –diferente a las edificaciones en altura desarrolladas en Palermo, CABA– hasta el momento no existía en el entramado socio urbano del conurbano sur.

<sup>2</sup> Cuando se refiere a “palermitización” se busca asociar, introductoriamente, lo sucedido en estos distritos con un proceso de verticalización en relación, también, a un esquema (principalmente económico y no urbano) de desarrollo de la industria del ocio que contiene patrones comunes con lo sucedido en el barrio de Palermo en CABA.

<sup>3</sup> El Código tuvo múltiples modificaciones desde su sanción en 1983. Sin embargo se destacan tres de envergadura: la realizada en el año 2011 –por iniciativa de la fuerza peronista gobernante en ese entonces (Frente para la Victoria)– y las de 2018 y 2022 –realizadas por la fuerza de centro derecha denominada Cambiemos–.

<sup>4</sup> El grupo focal se realizó el 20/08/2022 y contó con la presencia de 33 vecinos/as de todas las localidades del distrito.

<sup>5</sup> Destáquese que menciono económico y no urbano. La evidencia empírica muestra que los actores públicos (por lo menos, el oficialismo y algunos sectores de la oposición) lo describen como un fenómeno económico con pocas implicancias territoriales y/o espaciales.

## Referencias Bibliográficas

**Abramo, P.** (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *Revista EURE* Nro.38, 2012

**Arqueros Mejica, S., Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F., Gómez Schettini, M., & Zapata, M. C.** (2011) “La política urbana ‘pro’: continuidades y cambios en contextos de renovación en la ciudad de Buenos Aires”. *Cuaderno Urbano*, 11(11), 101. <https://doi.org/10.30972/crn.1111568>

**Brenner, N.** (2003) “La ‘Glocalización’ como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política del desarrollo desigual en Europa Occidental”. En Sevilla Buitrago (ed.) (2017) Neil Brenner. *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. ICARIA espacios críticos, 2017: 160-194.

**Ciccolella, P., & Mignaqui, I.** (2009) “Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano.” *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 35-50. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20130712043756/06cicco.pdf>

**Ciccolella, P.; Vecslir, L. & Baer, L.** (2015) “Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta.” *Contexto*, N° 11:11-28.

**Clichevsky, N.** (2001) *Mercado de tierra y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, mayo del 01 <https://es.scribd.com/document/605315765/CLICHEVSKY-Nora-MercadoDeTierra> Accesado 20 de diciembre de 2022.

**Cuenya, B.; Elinbaum, P. y Ziccardi, A.** (2020) “Grandes Proyectos Urbanos. Conceptos clave y estudios de caso”. UNAM, Mexico DF Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/349991845\\_Grandes\\_Proyectos\\_Urbanos\\_Conceptos\\_clave\\_y\\_casos\\_de\\_estudio](https://www.researchgate.net/publication/349991845_Grandes_Proyectos_Urbanos_Conceptos_clave_y_casos_de_estudio)

**Escudero, C.** (2020) “El análisis temático como herramienta de investigación en el área de la Comunicación Social: contribuciones y limitaciones”. *La Trama de la Comunicación*, 24 (2) 89-100.

**Galgano, M.** (2021) “Proceso de compactación y verticalización de la elite en ‘Lanusita’”. Centro de Estudios para la integración y el desarrollo regional argentino (CEPIDRA). Artículo web disponible en: Ambiente y Territorio – Integración y Desarrollo ([integracionydesarrollo.ar](http://integracionydesarrollo.ar))

**Glass, R.** (1964) *London: aspects of change*. London: McGibbon and Kee

**Goicoechea, M. E.** (2015) *Distritos Creativos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015) Renovación urbana y nuevas lógicas de segregación*, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

**Goicoechea, M. E.** (2017) “Renovación urbana en el sur porteño y el “ éxito ” del Distrito Tecnológico. Algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario.” *Revista Quid* 16 (6) 30–61.

**González Redondo, C.** (2021) *Los límites de la gobernanza urbana. Modelos internacionales, discursos y actores en los distritos económicos de Buenos Aires*. El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -IEALC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Libro digital.

**Guevara, T.** (2017) “Gobernanza urbana, políticas urbanas y valorización inmobiliaria: el mito del derrame espacial”. En Ziccardi, A. y Cravacuore, D. (Coords.) *Los Gobiernos Locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*, Ed. CCC, Buenos Aires, 2017: 263–285. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/j.ctvtxw2xf.16>

**Harvey, D.** (1989) “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”. *Geographiska Annaler* 71 (1) 3–17.

**Harvey, D.** (2007) “Neoliberalism as Creative Destruction”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610 (1) 21–44.

**Herzer, H.** (2008) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

**Laceiras, B.** (2020) *Cambios socioterritoriales en el Conurbano Bonaerense: Lanusita un caso de reurbanización especulativa (2003-2015)*. Tesis de grado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Humanas, Centro educativo digital, Ciclo de Licenciatura en geografía a distancia.

**Lefebvre, Henri** (1973) *El derecho a la ciudad*. Madrid: Península.

**Mac-Clure, O.** (2016) “Justicia territorial: una aproximación teórica y conceptual.” En Aurélio Pimenta de Faria, C., Vasconcelos Rocha C. & Almeida Cunha, C. (orgs.) *Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos*, Editora da UFRGS/CEGOV, Porto Alegre, 2016: 47–65. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/306350099\\_Justicia\\_territorial\\_una\\_aproximacion\\_teorica\\_y\\_conceptual](https://www.researchgate.net/publication/306350099_Justicia_territorial_una_aproximacion_teorica_y_conceptual)

**Mançano Fernandes, B.; Nieto, D.; Andrada, N.** (2020) “Entrevista con Bernardo Mançano Fernandes”. *Geograficando*, 16 (2) Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.12167/pr.12167.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.12167/pr.12167.pdf)

**Merlinsky, M.** (2008) “Agregando valor a los estudios de caso: reflexiones desde la trastienda de la investigación”. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 10, 11 y 12 de diciembre. La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf)

**Pradilla Cobos, E.** (2010) “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”. *Cadernos Metrópole* 12, 507–533.

**Pradilla Cobos, E.** (2014) “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37–60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>

**Raspall, T.** (2018) “Actores y estrategias empresarias en el mercado inmobiliario. Un análisis de la oferta de vivienda nueva en la ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad”. *Cuaderno Urbano* 23: 07–32. Disponible en: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2687>

**Romano, B.** (2018) “La inquilinización en el proceso de renovación urbana del centro de la ciudad de Lomas de Zamora, Buenos Aires.” En Cebrián Abellán, F; Jover Martí, F. Lois González, C. (ed.) (2018) *América Latina en las últimas décadas: Procesos y retos*. Editorial de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2018: 445–455. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7192795>

**Romano, B.** (2019) *Renovación urbana contemporánea en el centro de la ciudad de Lomas de Zamora. Configuración de Las Lomitas*. Tesis para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía, Universidad de Buenos Aires.

**Romano, B.** (2023) “Propuesta de caracterización de la renovación urbana: abordaje para la ciudad de Lomas de Zamora”, *Buenos Aires. VIII Coloquio Internacional sobre Comércio e Cidade – Londrina, 11 a 14 de abril de 2023*.

**Sassen, S.** (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991 [ed. esp.: *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba, 1999].

**Sassen, S.** (1998) “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos.” En *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, Vol. 24(71)*. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1158>

**Sassen, S.** (2015) *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

**Socoloff, I.** (2018) “Grandes desarrolladores inmobiliarios : hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento entre 2002 y 2015”. *JORNADAS Empresas, Empresarios y Burocracias Estatales En La Producción Del Espacio Urbano a Través de La Historia*, 25 y 26 de junio, 1–22.

**Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N.** (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. En *Temas Sociales* No. 66. Disponible en: <http://www.sitio-sur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>

**Topalov, C.** (1979) *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México D.F, Edicol.

**Trotta, M. E. V.** (2021) “Las condiciones para las políticas policéntricas en el marco del desarrollo urbano integral. El caso de la localidad de Monte Chingolo. Partido de Lanús (2010–2020)”. *Medio Ambiente y Urbanización* 94/95: 147–163 Disponible en: <https://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2021/00000094/00000001/art00007?crawler=true&mimetype=application/pdf>

**Vecslir, L., Blanco, J., Nerome, M., Sciutto, F., Maestrojuan, P., & Rodriguez, L.** (2017) “Reestructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Transporte y Territorio*, 17, 267–287.

**Vecslir, L., Blanco, J., Nerome, M., Sciutto, F., Maestrojuan, P. & Rodriguez, L.** (2018) *Un corredor sin autopista. Centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la región metropolitana*. Café de las ciudades, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Velázquez Mejía, O.** (2013) “Las representaciones sociales, los imaginarios sociales y urbanos: ventajas conceptuales para el abordaje de lo urbano”, *Revista Académica de Investigación* 14: 01–24 Diponible en: <https://ideas.repec.org/a/erv/tlatem/y2013i149.html>

**Veltz, P.** (1999) *Mundialización, ciudades y territorios. La economía del archipiélago*. Madrid, Ariel Geografía.

**Wertheimer, M.** (2012) *El río de la gente: el conflicto por el uso de la ribera en Vicente López, Quilmes y Avellaneda*, Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales.

**Zapata, M. C. & Diaz, M. P. (Comps.).** (2020) *La Renovación Disputada. Entramados de la construcción de un nuevo barrio sobre la traza de la Ex Autopista 3 en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires IIGG–UBA.

**Zapata, M. C.** (2020) “Huellas de la reestructuración capitalista. Un análisis de la transformación urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Estudios Demográficos y Urbanos, Argentina*. 35(3), 663–694. <https://doi.org/10.24201/edu.v35i3.1892>

### **Cómo citar este artículo**

**Galgano, Matías** (2024) “¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario natural? Representaciones e imaginarios de “progreso/desarrollo” en la política de renovación urbana en Lanusita”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 410-441

*Reseña*

**José Alberto Bonifacio, coordinador; Compilación de Aneley Bibiana Berardo. Prólogo de Diego Pando**

# **Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.**

1a edición compendiada. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, 1473 páginas. Libro digital, PDF - ISBN 978-987-20177-7-4.

**Reseña de Eduardo Barros**  
Universidad Nacional de Lanús

En un contexto de creciente interpelación respecto del rol del Estado y de las organizaciones públicas que producen bienes y servicios que son de interés público, la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública organizó el III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (en adelante “el Congreso”).

La publicación -solamente disponible en formato digital- es producto de la compilación de ponentes.

cias presentadas en el Congreso, realizada por Aneley Bibiana Berardo con la coordinación general de José Alberto Bonifacio, ambos profesionales de vastísima *expertise* en el campo de la administración pública, la gestión pública y el impacto de las nuevas tecnologías en los procesos de innovación de la gestión estatal en los niveles nacional, provincial y municipal.

Como corolario del décimo encuentro de convergencia e intercambio de experiencias e investigaciones sobre la Administración Pública, las ponencias presentadas en el Congreso fueron agrupadas en ocho secciones cuidadosamente articuladas para cubrir el amplio espectro del despliegue de una administración pública que, para responder adecuadamente a las heterogéneas demandas ciudadanas, debe actualizarse permanentemente, tanto en lo tecnológico como en otros nudos críticos, entre otros la profesionalización del empleo público, la planificación, la administración presupuestaria, los aspectos concernientes al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y la participación ciudadana.

La Sección I, **“Estado, políticas públicas y enfoques de gestión en el marco de los ODS y la Agenda 2030”** plantea cuestiones de políticas públicas, de estructuras organizacionales y estatales, de gobiernos locales, abarcando una variada gama de temáticas cuya interpelación es necesaria en toda la complejidad de las nuevas y variadas demandas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>1</sup>

En tal sentido, los ODS plantean un desafío para la gestión pública<sup>2</sup> en tanto aluden a acciones de los Estados para mejorar la calidad de vida de sus habitantes en un complejo espectro de cuestiones que pasa por el consumo problemático de estupefacientes y sus posibles abordajes –desde las políticas sociales integrales al derecho penal–, financiamiento en salud pública, en salud mental, prevención del lado de activos y una amplia gama de temas referidos a las capacidades y el rol de los gobiernos locales.

La Sección II trata otro nudo crítico: **“Innovación en la administración pública y en empresas públicas”**, donde se analizan competencias en innovación y liderazgo, el rol de las empresas públicas ante los nuevos desafíos que afronta el Estado, la importancia de la formación en tecnologías para la constante mejora en los procesos de gestión en la Administración Pública y la importancia del “derecho informático” relacionado con estos procesos de innovación y de adelantos tecnológicos. También es importante el abordaje de un aspecto novedoso en términos de desafíos para el Estado como lo es la regulación de las criptomonedas, y de otra perspectiva que cada vez atrae mayor atención de los profesionales de la gestión pública: el papel de los estados provinciales en el contexto de descentralización de funciones por parte del Estado nacional operado a partir de las reformas de los años ‘90.

Las crecientes demandas ciudadanas en términos de equidad y de reparación de desigualdades son el eje central de las ponencias agrupadas en la Sección III, **“Administración Pública con perspectiva: igualdad de género, discapacidad, lenguaje claro”**, donde se pone el énfasis en la necesidad de una Administración Pública más accesible ante las discapacidades, más atenta a reparar las brechas de género funcionales y salariales y más abierta a la ciudadanía, utilizando un lenguaje claro y accesible que permita una mayor fluidez en el contacto entre el Estado y la sociedad. Otra cuestión importante de esta sección gira en torno a la necesidad del Estado y la Administración Pública de encarar políticas de prevención y de reparación ante situaciones de violencia de género.

**“Capacidades estatales, profesionalización y gestión del talento humano”** son los ejes problemáticos desplegados en la Sección IV, la más extensa de la compilación de ponencias del Congreso. Aquí se desarrollan cuestiones cruciales para una Administración Pública moderna y eficiente, como la importancia de promover y sostener la carrera administrativa, de necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las unidades estatales nacional y subnacionales (especialmente tras la pandemia) y el desarrollo de la profesionalización de las administraciones públicas provinciales. También son relevantes los análisis sobre evaluación, indicadores de desempeño y sobre el uso eficiente de los datos emanados de las organizaciones públicas estatales.

La Sección V, **“El Estudio y la enseñanza de la administración pública en escenarios complejos”** tiene como ejes problemáticos los desarrollos sobre análisis de políticas públicas con un contenido más histórico, pesquisando la forma en que las acciones (o inacciones) estatales responden a las situaciones percibidas como insatisfactorias por parte de la ciudadanía. También recorre aspectos relacionados con la gestión local de las políticas públicas y las capacidades de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires para formular e implementar políticas públicas, cuestión sustancia en un contexto de discusión sobre los alcances de la autonomía municipal en territorio bonaerense.

A pesar de su brevedad, el apartado VI **“Evaluación de políticas auditorias y organismos de control”** contiene aspectos cuyo análisis adquiere cada vez más relevancia: la evaluación y la implementación de sistemas de gestión de calidad, elementos que contribuyen decisivamente en la orientación estratégica de una Administración Pública atravesada por demandas cada vez más complejas.

Un nudo problemático de intenso debate –especialmente a la luz de los adelantos tecnológicos– es el gobierno abierto. La Sección VII **“Gobierno Abierto: Transparencia, participación y uso de datos en la administración pública”** aborda los desafíos que enfrentan los gobiernos y las modalidades de apertura hacia la ciudadanía para responder a las demandas de transparencia y de buenas prácticas de gestión pública, resaltando la importancia de una Administración Pública amigable en su vinculación con la

sociedad (un aspecto relacionado con cuestiones tratadas en la Sección III del presente trabajo). Mecanismos de participación, uso responsable de los datos y las tensiones surgidas entre las demandas de apertura y los personalismos en algunos gobiernos locales son otras cuestiones de relevancia que se abordan en este apartado.

La última sección está atravesada por una cuestión que –de una u otra manera– modificó prácticas y actitudes tanto de gobiernos como de la sociedad en general. **“Pandemia y Pospandemia: experiencias y desafíos en las administraciones públicas”** encara aspectos que van desde la adecuación de las capacidades estatales a las problemáticas impuestas por el aislamiento social (teletrabajo, relaciones de cooperación, modalidades de intervención estatal) hasta diversas propuestas de políticas públicas durante y después de la pandemia, tratadas mayormente en formato de panel.

En definitiva, es de absoluta relevancia destacar que quienes investigan el Estado y sus modalidades de intervención, la gestión pública y los aspectos relacionados a la administración pública a nivel nacional, provincial o municipal, hallarán en estas Memorias material de estudio de calidad para apoyar sus indagaciones y reflexiones, ayudados por la organización del trabajo en secciones temáticas definidas, lo cual no implica que sean compartimientos estancos: dada la complejidad de los temas abordados, algunas de las cuestiones tratadas en una Sección se relacionan con temas de otro apartado, sin que por ello se vulnere la adecuada disposición de las ponencias y paneles.

Una de las virtudes del temario propuesto en el Congreso es la amplitud –necesaria– de las cuestiones a tratar, pero es especialmente útil el abordaje de la problemática de la Administración Pública en los tres niveles de estatalidad, con ponencias dedicadas exclusivamente a la gestión pública y las modalidades de administración en las unidades subnacionales que, dada la creciente complejidad de la vida política y social y la variedad de demandas cada vez más heterogéneas, han debido desplegar en los últimos 30 años un rol cada vez más proactivo. También adquieren pertinencia los análisis sobre las consecuencias de la pandemia, tanto en el despliegue de la gestión pública como en el rediseño de políticas públicas y en las formas de vinculación entre la estatalidad y la ciudadanía.

La relevancia de los temas tratados, la calidad académica de las ponencias y la realización misma del Congreso son atributos que ponen de manifiesto no sólo el carácter promisorio y sustancial de los estudios sobre Administración Pública en Argentina –especialmente en el contexto actual de interpelación del rol del Estado y las modalidades de desempeño de las organizaciones públicas estatales–, sino también la creciente *expertise* de sus especialistas y estudiosos, que tienen, en ocasiones como ésta, la oportunidad de divulgar el resultado de años de estudio

<sup>1</sup> Los ODS constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años. Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

<sup>2</sup> Las referencias a “gestión pública” involucran en general a los tres niveles de estatalidad, en tanto que si se alude a alguno de esos niveles se lo menciona específicamente: gestión pública nacional, provincial o municipal, según el caso.

## Reseña

**Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego Taraborrelli (Comps.)**

# Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología.

1ra. edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo Press, 2023, 492 páginas. ISBN 978-631-0001875-1.

**Reseña de María Mercedes Patrouilleau**  
Investigadora INTA-CONICET,  
CIPAF (INTA).

La obra *Las políticas públicas desde los organismos de ciencia y tecnología* compilada por Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego Taraborrelli propone abordajes originales sobre el trasfondo de la relación entre ciencia y política, entre desarrollo tecnológico y el diseño e implementación de políticas públicas. Se trata de un trabajo impulsado desde un equipo de investigación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) nucleado en la plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas.

El libro está compuesto por una sección introductoria y dos partes principales que integran artículos. La sección introductoria cuenta con un prólogo escrito por Mario Albornoz y una introducción de parte de los compiladores. La primera parte reúne siete artículos que brindan aportes conceptuales y metodológicos para el abordaje de las políticas públicas. La segunda parte se compone de nueve artículos que presentan casos de análisis y sistematizaciones de experiencias en el trabajo de la interface entre ciencia, tecnología y políticas.

Se trata de una obra extensa, de 492 páginas, por lo que esta reseña propone una síntesis temática y destaca en términos generales los puntos que han resultado más interesantes y originales del conjunto.

Dos aspectos sobresalen en esta obra y pueden llamar la atención y atraer a un vasto público lector, estos son: la variedad de entradas conceptuales y metodológicas que proponen los artículos de la primera parte, y la diversidad de aplicaciones concretas que se presentan en la segunda, trabajadas por un conjunto de autores y autoras, que en buena medida son investigadores y extensionistas del INTA pero muchos otros son personalidades vinculadas al organismo a través de distintas experiencias de formación, de la conformación de redes de trabajo, fruto de las diversas vinculaciones que establece el INTA y que le permiten permear en distintas esferas territoriales y del quehacer científico-tecnológico. Esta composición y la dinámica de vinculaciones a la que responde hacen que las contribuciones sobre políticas públicas planteadas tengan asidero y se plasmen en ejemplos y experiencias concretas, que permiten contrastar lo teórico con lo práctico en una diversidad de temáticas de alta relevancia social e institucional.

En la sección introductoria el prólogo de Albornoz expresa muy bien el espíritu de la obra al plantear que, siendo INTA una institución ejecutora de políticas públicas, a cuyo diseño contribuye, “una suerte de metarreflexión sobre la naturaleza y el carácter de las políticas públicas surgida en el ejercicio de su misión es un signo de inteligencia y reflexividad digno de ser apreciado” (p. 12).

La introducción de los compiladores termina de explicar esta aventura motorizada por la necesidad de fortalecer las intervenciones públicas, aportando agudeza conceptual, interrogantes y metodologías de trabajo sobre aquello que sucede con los problemas públicos cuando son abordados por el quehacer institucional, atravesando distintos territorios institucionales, laboratorios y oficinas. Los compiladores explican que un organismo como el INTA se vincula con las políticas desde una triple posición: en primer lugar, en tanto organismos públicos que son en sí mismos una política sostenida en el tiempo; en segundo lugar, en tanto organismo de extensión, actividad que es primordial en el organismo, y que muchas veces se concreta implementando políticas y programas específicos en articulación con otros organismos y, en tercer lugar, por los aportes técnicos y contribuciones que en distintas ocasiones es llamado a realizar el organismo para aportar a políticas. Además de este encuadre la introducción comenta en detalle las temáticas trabajadas en cada uno de los artículos.

A lo largo de la primera parte distintos conceptos enfoques y metodologías son analizadas, ya sea para problematizar los marcos en los que tienen sentido las políticas públicas, como para alimentar los análisis y procesos de su construcción. Entre los aportes de los artículos encontramos: una contextualización histórica y política del área de estudios de las políticas

públicas, así como de su derrotero, hasta los debates actuales que protagonizan el campo de investigación; una problematización de las disciplinas anticipatorias (prospectiva, estudios del futuro) y de su posición de enunciación en relación a las políticas; un rescate de los aportes del diseño estratégico situacional versus la perspectiva lineal de la innovación; un encuadre histórico-geográfico para comprender la intervención institucional; un rescate de los aportes de los modelos basados en la evidencia y una perspectiva de evaluación de impacto con visión estratégica y de horizonte compartido de futuro.

Entre los aportes de esta primera parte se encuentran las contribuciones de referentes de amplias trayectorias, dando cuenta de lo acumulado por algunos espacios académicos que han venido desarrollando conocimientos y programas de investigación y formación sobre estos temas desde largo tiempo, tales como la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional de Quilmes.

La amplitud de perspectivas y diversidad de propuestas es también un rasgo de la segunda parte del libro, que presenta casos de políticas analizadas, experiencias institucionales en el trabajo con políticas y hasta dispositivos colectivos que buscan aportar al diseño, análisis y evaluación de políticas.

Entre las distintas temáticas abordadas se encuentran: la cuestión alimentaria y su abordaje a través del tiempo por parte de políticas y programas a nivel internacional y nacional; la trayectoria y la potencia de los sujetos de la agricultura familiar en la agenda política nacional; el aporte de dispositivos interdisciplinarios en Uruguay para asistir a las políticas en contexto de la pandemia Covid-19; la experiencia de un grupo de estudio y análisis de políticas públicas que nuclea a graduados y estudiantes en la universidad y que llega a interrogarse sobre los propios formatos académicos de aprendizaje y práctica científica; la experiencia de participación del INTA en la política de promoción del cannabis medicinal; los marcos normativos vinculados al patrimonio genético y las grandes cuestiones pendientes de abordar desde las políticas en este tema; el rol de la producción ovina para la región patagónica; los modos de abordaje de las cuestiones vinculadas al trabajo agrario desde las intervenciones del INTA y el diseño institucional para abordar problemáticas de la Región Metropolitana de Buenos Aires desde la experiencia de creación de la estación experimental AMBA siguiendo una lógica territorial, de gobernanza local y multicultural en el diseño de la política.

Un rasgo que sobresale de este conjunto es la cuestión de la intersectorialidad o, de otro modo, la integralidad de los abordajes. Los casos demuestran que es difícil encontrar políticas puramente sectoriales cuando se trata de un organismo de estas características, con anclaje territorial, con preeminencia de las actividades de extensión y con dispositivos de gobernanza que son multi-actorales. La producción agropecuaria se muestra en este crisol de ejemplos atravesada por la cuestión alimentaria, por las cuestiones

patrimoniales, sanitarias, por las tensiones entre lo rural y lo urbano, entre lo académico y lo político, atravesando y articulando diferentes lógicas y objetivos, y produciendo un gran material reflexivo que debiera ser todavía mucho más trabajado en términos de programa de investigación para comprender mejor los procesos de construcción e implementación de políticas, y acumular experiencia sobre los aciertos y las dificultades, y diseñar propuestas para la mejora de los procesos y los resultados.

Las contribuciones buscan ir en este sentido por distintos caminos. Algunas lo hacen abordando los estados de la cuestión de las políticas y de las normativas referidas al tema, dando cuenta de los sesgos que han predominado en su tratamiento y de los espacios vacantes para brindar abordajes más integrales. En otros casos dando cuenta de las coyunturas específicas que atraviesan los nudos de las políticas, y del necesario diálogo que se establece entre el terreno de lo técnico y el de la participación política para llegar a diseños que respondan mejor al espíritu de las cuestiones socialmente problematizadas. Encontrar esta integralidad en las intervenciones públicas es posible cuando se mira o se analiza el objeto de estudio con ciertas inquietudes, con interrogantes y con el espíritu de aportar conscientemente, y con la mayor precisión posible, a la mejora de las intervenciones. Ese es el espíritu que ha guiado esta obra, por eso más que grandes conclusiones lo que aporta es la apertura de caminos para reconocer y potenciar las intersecciones que hacen al campo de las políticas un espacio vital para nuestras sociedades.

## **Pares evaluadores externos**

La *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* agradece a las y los colegas que colaboraron como evaluadores externos del vol. 13 (Nos 25 y 26)

**BENASSI, Evangelina** Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
**BIDINOST, Agustín** Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
**BONA, Leandro** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina  
**BRENA, Valentina** Universidad de La República, Uruguay  
**CADENA VINUEZA, Paulina** Pontificia Universidad Católica de Ecuador  
**CÁNOVAS HERRERA, Gisela** Universidad Nacional de Hurlingham, Argentina  
**CASPA, Nigél** Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia  
**CHAMIZO GARCÍA, Horacio Alejandro** Universidad de Costa Rica  
**CORTÉS, Iván** Universidad Autónoma de México, recinto Iztapalapa  
**DEMETRIO, Melisa** Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina  
**GALGANO, Matías** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**GODÍNES LARIOS, Sheila** Universidad Autónoma del Estado de México  
**GÓMEZ, Evangelina** Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
**GONZÁLEZ REDONDO, Carolina** Universidad de Buenos Aires-CONICET, Argentina  
**HERNÁNDEZ, Juan Luis** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**IBÁÑEZ CHOQUE, Ariel** Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia  
**IRAMAIN, Lucas** Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
**KAROL, Ana** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina  
**MACIEL, Noelia** Coordinadora Nacional Afrouruguaya, Uruguay  
**MASERA, Gustavo** Universidad Nacional de Cuyo, Argentina  
**MASTRANGELO, Andrea** Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina  
**MINTEGUIAGA, Analía** Universidad de Buenos Aires-CONICET, Argentina  
**PESQUERO BORÓN, Jimena** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**RAMÍREZ CASAS, Jimena** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**RAZA CARRILLO, Diego** Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador  
**RODRÍGUEZ CELY, Ana María** Universidad Nacional de Colombia  
**RUBINO, Fernando** Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
**SANTORO, Ignacio** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**SAETTONE, Federico** Universidad Nacional de Lanús, Argentina  
**SKOCILICH, Lucía** Universidad de la República, Uruguay  
**SUBIA CABRERA, Andrea Carolina** Universidad de Otavalo, Ecuador  
**VAN ROMPAEY, Erika** FLACSO Argentina - CONICET  
**VILLANOVA, Nicolás** Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**VITERI, María Laura** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

## **Indicaciones editoriales y de estilo**

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página [revistas.unla.edu.ar/perspectivas](http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas) o bien por correo electrónico a [revistapolpublicas@gmail.com](mailto: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>

Vol. 54 N° 361 (2024)

#### ÍNDICE

##### **Dinámica territorial y sectorial del valor agregado bruto en la argentina (2004-2021).**

*Santiago Agustín Pérez y Santiago Ferro Moreno*

##### **Abrir la tranquera: etapas, especialización y tipos de productores en la ganadería bovina contemporánea.**

*Bruno Capdevielle*

##### **Efectos socioeconómicos de la inserción de Sudamérica en las cadenas de valor.**

##### **Evidencias sobre empleo, informalidad, educación y género.**

*Hernán Alejandro Roitbarg*

##### **Breves comentarios sobre el DNU y la “ley ómnibus”. Una mirada desde la geografía crítica.**

*Juan Carlos Rima*

##### **XIII Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios.**

*Ing. Horacio Giberti*



ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso

CABA, Argentina, C1086AAT

Tel. (5411) 4381-7380/9337

[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

[realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar)



## Artículos

**Carlos Alberto Cattáneo**

**Ana María Bocchicchio**

Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones.

*Interinstitutional articulation in public policies: scope and limitations.*

**Sergio Hernán Blogna Tistuzza**

Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad.

*Federalism and public policies coordination in Argentina. A case study on the Federal Council on Disabilities.*

**Rodrigo Carmona**

**Bárbara Couto**

**Matías Calvo Crende**

Dinámica institucional y políticas productivas y laborales en municipios del conurbano bonaerense (2019-2022).

*Institutional dynamics and productive and labor policies in municipalities of the Greater Buenos Aires (2019-2022).*

**Giuseppe M. Messina**

La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia.

*Income Support and Social Protection in Pandemic and Post-Pandemic Argentina.*

**Chantal Medici**

Activismos feministas y aliados partidarios durante la pandemia: la movilización por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo.

*Feminist activism and party alliances during pandemics: social mobilization in support for the legalization of voluntary abortion.*

**Mónica Olaza**

**Natalia Stalla**

**Eugenia Silva**

Acciones afirmativas para afrodescendientes en el área laboral privada en Uruguay.

*Affirmative actions for Afro-descendants in Uruguay's private sector workplaces.*

**Lautaro Zubeldia**

**Sofya Surtayeva**

Capitalismo de Plataforma y filantropía: el caso de la vacuna Delta PgMpr.

*Platform capitalism and philanthropy in the semi-periphery: the case of the DeltaPgMpr vaccine.*

## Avances de investigación

**Matías Nicolás Galgano**

¿Espectadores administrativos del desarrollo inmobiliario natural? Representaciones e imaginarios de "progreso/desarrollo" en la política de renovación urbana en el Conurbano Bonaerense: "Lanusita", un estudio de caso.

*Social, entrepreneurial and political-administrative approaches to a process of urban renewal in a municipality in the Buenos Aires Conurban: A case study on "Lanusita".*

## Reseñas

José Alberto Bonifacio, coordinador y Aneley Bibiana Berard, compiladora

Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: Memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

**Reseña de Eduardo Barros**

Ignacio Alonso, Débora Barrera y Diego Taraborrelli compiladores

Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología.

**Reseña de María Mercedes Patrouilleau**