



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



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

Año 3, Nro 6  
Publicación semestral  
del Departamento de  
Planificación y Políticas  
Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional  
de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 5.152.660

ISSN 1853-9254

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

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento**  
**de Planificación y Políticas Públicas**

Director *Francisco José Pestanha*

**Comité Editorial**

*Ana Jaramillo*  
*Nerio Neirotti*  
*Ana Farber*  
*Juan Carlos Geneyro*  
*Rubén Heguilein*  
*Alfredo Ossorio*  
*Diego Raus*  
*Elvira Lofiego*

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*

Colaboradores

*Fernando Durán / Sebastián Tapia*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño

*Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*

Director *Claudio Loiseau*

Coordinadora *Andrea Michel*

*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.



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: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

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.

### **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  
*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  
*Arturo FERNÁNDEZ*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Richard HARRIS*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO), Sede Argentina  
*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. RAMIREZ LOPEZ*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Alexis ROMERO SALAZAR*  
Universidad del Zulia, Venezuela  
*Guillermo SCHWEINHEIM*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Joan SUBIRATS*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España  
*Juan Carlos TEDESCO*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Alfonso TORRES*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia  
*Mabel THWAITES REY*  
Universidad de Buenos Aires

**Revista  
Perspectivas de Políticas  
Públicas**

ISSN 1853-9254  
Año 3, Nro 6  
Enero-Junio 2014

**Presentación** Pág. 10-12

**Artículos**

**Rodolfo Canto Sáenz**, págs. 13-41

Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones.

*Democracy and public policies. An outline of their relationship.*

**Ana Lucía Grondona**, págs. 43-76

Entre los “límites” y las alternativas de “otro” desarrollo: el problema de las necesidades básicas. Un ejercicio genealógico.

*Basic needs and “another” development: between “borders” and alternatives. A genealogical exercise.*

**María Melina Guardamagna**, págs. 77-100

La formación y capacitación política en la Argentina democrática.

*Political education and training in democratic Argentina*

**Nicolás Dino Ferme, Leandro Vera Belli y**

**María Cecilia Zapata**, págs. 101-125

La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento.

*The occupation of Parque Indoamericano: A trigger for the understanding of an evolving public policy.*

**Carlos María Alasino y Horacio Miguel**

**Arana (h)**, págs. 127-148

Políticas y desempeño del sector lechero argentino entre 2003 y 2011.

*Policies and performance of the Argentine dairy sector between 2003 and 2011*

**Saray Avendaño y Elizabeth Romero,**

págs. 149-176

Medellín y la seguridad humana: Una lectura desde la política local 2004 -2011.

*Medellin and human security: an approach from local policy, 2004 -2011.*

**Daniela Perrotta**, págs. 177-206

La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional.

*Higher education in MERCOSUR: the interplay between domestic and regional policies.*

**NOTAS DE INVESTIGACIÓN**

**Yamila Crisci y Fernando Rada Schultze,**

págs. 207-222

Alcances y límites de la política estatal en la economía social y solidaria. Análisis de dos emprendimientos productivos.

*Reaches and shortcomings of state policy towards the social and solidary economy. An analysis of two productive organizations.*

**Reseñas**

Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky (editores) *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura.*

**Reseña de Mariano Baladrón**, págs. 223-226

Fernando Martín Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro, Paula Amaya, *Introducción al Análisis de Políticas Públicas.*

**Reseña de Ulises Pallares**, págs. 227-229

Pares evaluadores externos de los volúmenes 2 y 3, págs. 231-232

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

Tema recurrente en la literatura sobre políticas públicas es la relación de éstas con la política en cuanto ordenadora de la vida colectiva. Ello así porque ésta configura los escenarios, los actores y las vías que constituyen el referente sustantivo de aquéllas. La política, en efecto, define los fines y objetivos y convalida los intereses hacia cuya consecución las políticas públicas se orientan. La política convierte esos fines, objetivos e intereses, que en su origen son los de un sector o parcialidad –aunque se trate de una parcialidad muy numerosa– en fines de validez universal; los transforma en derechos y obligaciones ejercibles mediante la sanción de constituciones, leyes, decretos, reglamentos disposiciones y de los órganos e instrumentos que garantizan su observancia –es decir, “el peso de la ley”. Las políticas públicas operacionalizan esos fines y objetivos con relación a campos y poblaciones determinados.

Lo anterior no significa que la relación entre una y otras sea de una mera externalidad. La política está presente “dentro” de las políticas públicas: en el modo en que el asunto a que se refieren es conceptualizado, en las herramientas y recursos que moviliza, en los tiempos y ritmos de su implementación. Para ninguna de estas cuestiones, u otras similares, existe una única respuesta. No sólo por razones técnicas sino a causa de la pluralidad de actores, y por lo tanto de visiones e intereses, involucradas en cada una de las etapas o momentos de la gestación e implementación de la política pública; tanto más en escenarios de participación democrática donde muchos son quienes hacen sentir sus voces. Usualmente diferentes actores son portadores de diferentes percepciones; la explicitación de las diferencias en términos de modos y ritmos de ejecución, de alcances efectivos de las acciones, de aplicación de recursos, entre otros aspectos, plantean la eventualidad del conflicto aunque más no sea expresado como variedad de opiniones respecto de cómo hacer las cosas en términos operativos.

Esa eventualidad no refiere únicamente a lo que se puede suscitar entre distintos actores sociales, sino también entre éstos y las agencias públicas involucradas, e incluso entre estas mismas cuando por la naturaleza de la política de que se trata, se requiere de la intervención de varias de ellas. La política aparece toda vez que la resolución del conflicto –de visiones, de opiniones, de recursos, de tiempos – requiere una intervención del poder. Y esto vale también cuando el conflicto se procesa de manera discursiva entre las partes involucradas: si no se quiere que las argumentaciones se eternicen, en algún momento debe ponerse fin. Quiérase o no, quien está en condiciones de cerrar el debate lo hace en ejercicio de una relación de poder –aunque más no sea el pequeño poder del burócrata, o la dictadura de los plazos de ejecución presupuestaria, o cualquier otro. La atención que normalmente se asigna, en el análisis de las políticas públicas, a los

“grandes” actores de la política (gobiernos, parlamentos, partidos, tribunales, organismos financiadores ) no debería opacar la participación de estos actores de terreno, de eficacia puntual pero generalmente articulada, de una u otra manera a aquellos, a través de una variedad de mediaciones.

Este número de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** encara la relación política/políticas públicas en el sentido que se acaba de presentar. Se inicia con un texto de Rodolfo Canto Sáenz que devela la dimensión claramente política de nuestro asunto y su estrecha vinculación con la existencia y desempeño de regímenes efectivamente democráticos y de eficacia social –en el sentido que, hoy por hoy, una auténtica democracia no puede sino ser una democracia social o, como otros especialistas la denominan, *democracia de eficacia social*. Una democracia de esta naturaleza implica la participación de los actores sociales no sólo en la recolección de los frutos de las políticas sino en su diseño y ejecución –principal garantía de que la recolección tendrá lugar–, momento en que se plantea con particular intensidad el conflicto de visiones a que se acaba de hacer referencia. El texto de Canto Sáenz contrasta con enfoques más al uso que presentan a las políticas públicas y la gestión de gobierno como asuntos técnicamente complejos que deben ser dejados en manos de expertos libres de tentaciones políticas. El artículo de Ana Lucía Grondona enfoca la genealogía de uno de los conceptos centrales de la política social y de combate/contención de la pobreza en las últimas décadas, al tiempo que pone de relieve las ulterioridades prácticas de las diferentes conceptualizaciones, puesto que quien define el concepto delimita el objetivo y una y otra operación distan mucho de ser exclusivamente técnicas. Por su lado el trabajo de María Melina Guardamagna plantea las tensiones que se suscitan, en los programas de formación y capacitación de funcionarios públicos, entre lo político reducido a lo gubernamental, y lo político en lo que se relaciona con un conjunto de saberes, destrezas y conocimientos de los que es necesario dotar a los agentes del sector público que por su propia inserción laboral están llamados a intervenir en los diseños operativos y en la gestión de las políticas públicas. Más allá de su literalidad, el texto de Guardamagna habilita discernir la existencia de una especie de homología entre una actitud teórica de negación de lo político en nombre de la superioridad técnica de los expertos, y una expansión empírica de la política que en los hechos la reduce a los avatares prácticos de una particular gubernamentalidad.

La ocupación del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires en diciembre 2012 (cuyas repercusiones se extienden hasta el presente) constituye el caso de estudio a través del cual Nicolás Ferme, Leandro Vera Belli y María Cecilia Zapata elaboran un análisis pormenorizado de lo que correctamente denominan “política pública en movimiento”; ese “movimiento” permite observar las sucesivas y mayormente conflictivas conceptualizaciones de ese hecho en diferentes momentos de su desarrollo, y los desencuentros, tensiones y confrontaciones entre los varios actores del sector público federal y local, y entre agencias de cada uno de ellos, en el manejo, que no resolución, del asunto. Con menos dramatismo pero proyecciones ciertamente no menores, Carlos María Alasino y Horacio Arana (h.) discuten el desempeño y las políticas referidas al

sector lechero argentino en la década pasada. Su trabajo ofrece un panorama acucioso de una política sectorial –pero con repercusiones estratégicas en la calidad de vida de los habitantes no menos que en el comercio exterior– que los diferentes actores que de una u otra manera participan en su diseño e implementación explicitan como un auténtico terreno de conflicto y lucha político-institucional.

La seguridad de los ciudadanos es uno de los cometidos básicos que siempre han aportado a la legitimación del poder político. Las estrategias y políticas con que los gobiernos y los propios ciudadanos encaran el asunto son de una extraordinaria variedad y, a juzgar por algunos notorios resultados en los tiempos que corren, de desigual eficacia. El artículo de Saray Avendaño y Elizabeth Romero presenta la experiencia de la estrategia de seguridad ciudadana desarrollada en la ciudad colombiana de Medellín, experiencia generalmente evaluada como exitosa en función de la reducción de ciertos índices de criminalidad. De acuerdo a las autoras, el modo integral en que el gobierno local encaró la política de seguridad, vale decir conjugando la variedad de perspectivas, disciplinas y recursos conducentes a ese fin, explica que en pocos años se alcanzaran resultados positivos reconocidos incluso por la comunidad internacional.

El avance de los procesos de integración regional en América del Sur ha permitido superar el nivel inicial de la coordinación o compatibilización de políticas nacionales, pasándose a la elaboración y ejecución de auténticas políticas regionales. Daniela Perrotta presta atención a los vericuetos del proceso de acomodación entre políticas nacionales y política regional; escoge como caso de estudio un aspecto particular de la política de educación superior. Su análisis destaca la gravitación de las asimetrías estructurales y regulatorias de los estados parte, así como las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias, las disímiles capacidades estatales en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior con tesón y perseverancia en la voluntad política de integración regional.

El texto de Yamila Crisci y Fernando Rada Schultze sobre los alcances y limitaciones de las acciones estatales en materia de economía popular y solidaria, sobre la base de dos pequeños emprendimientos, inicia la sección “Notas de Investigación” de la Revista.

#### El Director

# Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones

*Democracy and public policies. An outline of their relationship*

**Rodolfo Canto Sáenz**  
Universidad Autónoma de Yucatán  
rodolfo.canto@uady.mx

#### Resumen

Frente a los modelos de gobernanza sociopolítica, hoy en boga en América Latina, el artículo propone volver la vista a la arena política tradicional. Con base en la distinción analítica de Touraine entre Estado, sociedad civil y sociedad política, se aborda la relación entre democracia y políticas públicas, distinguiendo entre diversas formas de participación de los actores sociales y políticos. En América Latina, la región más desigual del mundo, la democracia sólo puede ser social. La lucha por las reivindicaciones democráticas siempre es posible y, si logra fortalecer lo necesario a los movimientos sociales, grupos comunitarios y nuevos sujetos sociales, puede cambiar la correlación de fuerzas en determinadas áreas de la política pública en favor de intereses sociales más amplios.

**Palabras clave:** democracia – políticas públicas – Estado – sociedad civil – América Latina

#### Abstract

*Facing sociopolitical governance models, currently in vogue in Latin America, the article proposes to look back to the traditional political arena. Based on the analytical distinction between State, civil society and political society, made by Touraine, it deals with the relationship between democracy and public policy, distinguishing between different forms of participation of social and political actors. In Latin America, the most unequal*

**Fecha de recepción**  
30.10.13

**Fecha de aceptación**  
12.3.14

*region in the world, democracy can only be social. The struggle for democratic demands is always possible and if it strengthens enough social movements, community groups and new social subjects, can change the balance of power in certain areas of public policy in favor of broader social interests.*

**Keywords:** *democracy - public policy - State - civil society - Latin America*

## Introducción

Volver al río turbio de la política para intentar desenturbiarlo un poco, tal fue la tesis central de un trabajo anterior (Canto 2012) en el que desarrollamos una crítica a los modelos de gobernanza sociopolítica de matriz liberal, hoy en boga en América Latina, por sus implicaciones potencialmente adversas para la democracia como, por ejemplo, la falta de núcleos mayoritarios de la población en las redes de actores y la ausencia de políticas públicas redistributivas en su agenda. La conclusión principal del artículo fue que fortalecer la democracia pasa por el perfeccionamiento de la política, antes que por su evasión hacia las redes de gobernanza.

Este trabajo es un intento de profundizar en las implicaciones de tal conclusión. ¿Qué puede significar volver la mirada hacia la política y por qué habríamos de hacerlo? Antes aún, ¿qué estamos entendiendo por política y también por democracia? Ambos términos tienen multitud de usos y, si no definimos con claridad el sentido en que los empleamos, las interpretaciones erróneas serán inevitables. En el caso de la democracia, por ejemplo, al lado de los conceptos clásicos de democracia representativa y directa hoy se habla de democracia *participativa*, que algunos consideran incluso más eficaz o más auténticamente democrática que la primera.

Algo que parece claro es cierto descrédito que pesa sobre diversos actores de la arena política tradicional, como los partidos políticos, los políticos profesionales e incluso algunos depositarios de los poderes constituidos, como los legisladores. El descrédito se extiende en algún grado al propio régimen democrático, y la democracia representativa suele ser descalificada como mecanismo de agregación, atención y respuesta eficaz a los problemas sociales y a las demandas ciudadanas. Este trabajo asume la tarea de argumentar a favor de la arena política tradicional, de los partidos políticos, de los poderes constituidos y de la propia democracia representativa; esto es, argumentar a favor del perfeccionamiento de la política

La *arena política tradicional* se conceptualiza de manera precisa a partir de la propuesta teórica de Alan Touraine (2006) que distingue entre Estado, sociedad civil, y *sociedad política*. La distinción analítica entre Estado y sociedad política o sistema político es esclarecedora y útil para el propósito de argumentar a favor del perfeccionamiento de la política y, asimismo, para ubicar y entender mejor los términos de un debate que hoy tiende a oponer diversas formas de participación social y ciudadana a la democracia representativa.

Este trabajo tiene un segundo propósito, igualmente importante: aportar elementos para el análisis del nexo entre la democracia y las políticas públicas. Como no podía ser menos, el análisis de políticas en América Latina se ha orientado fuertemente a la acción, lo que desde luego se explica por el imperativo de atender los grandes problemas públicos de la región. Sin embargo, la atención a los problemas prácticos tal vez no ha dejado espacio suficiente para la reflexión más profunda sobre la vida política en nuestros países, y se percibe una distancia más o menos amplia entre los habituales métodos y técnicas del análisis de políticas, empleados por muchos de nuestros especialistas, y tópicos centrales en la agenda política de la región, como la profundización de la democracia y la promoción de la igualdad.

Temas como la relación entre el proceso de las políticas públicas y la vida democrática e institucional en nuestros países, las diferencias en contenidos y alcances entre los distintos tipos de políticas, o la participación social y ciudadana en el proceso de las políticas, son áreas que requieren de mayor elaboración teórica. En cuanto a la igualdad, los países latinoamericanos no han hecho bien la tarea, y América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo; más desigual aún que África Subsahariana o Asia Meridional, por ejemplo (Palma 2011); la contribución de las políticas públicas a la reducción de la desigualdad y la pobreza es algo que en principio todo el mundo espera y que por lo mismo está (o debería estarlo) en la cima de la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, el problema está en los cómo.

¿La mayor eficacia en el combate a la desigualdad está asociada a la participación directa de la ciudadanía en todo el proceso de las políticas públicas? ¿Qué tan amplia es, o puede llegar a ser esta participación y cómo puede impulsarse? ¿Cuál debe ser el papel y qué podemos esperar de los partidos políticos, los movimientos sociales o las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué podemos esperar también de los mecanismos de representación institucional, como las diputaciones o legislaturas, o de una amplia variedad de nuevos mecanismos de representación social que han surgido en varios países latinoamericanos, como los concejos de salud y educación, o los presupuestos participativos? ¿Cómo traducir y agregar las reivindicaciones locales en grandes reivindicaciones nacionales y en políticas de Estado? Este trabajo es un intento de aportar elementos para la reflexión sobre algunos de estos temas. En el primer apartado se reseña el marco teó-



rico utilizado, que es la citada propuesta analítica de Touraine; en el segundo se aborda la relación entre democracia, participación y políticas públicas a partir de tres conjuntos de variables: los actores sociales y políticos; las modalidades de participación y los tipos de políticas en juego; el último apartado sintetiza las principales conclusiones.

### **Estado, sociedad civil y sociedad política<sup>1</sup>**

Touraine plantea que la democracia, como régimen político, requiere distinguir entre Estado, sociedad civil y sociedad política; esta última suele ser obviada en la clásica dicotomía Estado/sociedad civil, lo que se explica en parte por el hecho verificable de que la sociedad política difiere mucho en su grado de desarrollo entre las distintas sociedades, pudiendo en el límite no existir, como ocurre en los Estados totalitarios. Si la sociedad política —o sistema político, como también se le llama— se confunde con el Estado, encontraremos una subordinación directa de la multiplicidad de los intereses sociales a la lógica y la acción estatales, y en tales casos el horizonte más probable será el autoritarismo; a la inversa, si la sociedad política se funde con la sociedad civil, el orden político y jurídico tenderá a reproducir los intereses económicos dominantes. En ambos supuestos la gran perdedora será la democracia.

Así, la democracia se define por la autonomía de la sociedad política frente al Estado y a la sociedad civil, y por la mediación que ejerce entre ambos. Cuando la sociedad política no existe o es muy débil, asistimos al enfrentamiento directo entre el Estado y la sociedad civil, que probablemente conducirá a la victoria de uno o de otra, pero no a la democracia. La sociedad política es, entonces, el lugar por excelencia, el *locus* o el espacio de la democracia. Siguiendo a Touraine, y sólo como hipótesis de trabajo, podemos describir brevemente las tres entidades en estos términos:

*Estado:* es el conjunto de poderes que aseguran y defienden la unidad de la sociedad nacional frente a las amenazas y los problemas, tanto internos como externos, y es garante de su continuidad histórica; tiene la responsabilidad de defender la memoria colectiva y el largo plazo frente a la inmediatez; de garantizar el orden jurídico; de proteger a las minorías o grupos vulnerables de la sociedad y de alentar la creación cultural, aun si ésta no corresponde a las demandas del gran público. El Estado es más que el Poder Ejecutivo: es el conjunto de las administraciones públicas que aseguran éstas y muchas otras funciones, así como la planificación de largo plazo. Como observa Touraine, ninguna de estas funciones tiene como requisito esencial la democracia, y todas ellas son características de la mayoría de los Estados modernos, sean o no democráticos.

*Sociedad civil:* no es sólo el conjunto de intereses económicos; es el dominio de los actores sociales que se orientan a la vez por valores culturales y por relaciones a menudo conflictivas; es también el espacio de los particulares y sus mundos privados, de los gru-

pos de interés de todo tipo, de los movimientos sociales y de las organizaciones e instituciones más diversas. En el juego infinito de intereses, muchas veces contrapuestos, los actores y movimientos sociales que animan a la sociedad civil no actúan naturalmente de manera democrática, aunque sólo la representación de sus intereses permitirá hablar de un sistema político democrático. Aquí es preciso recordar que el reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil es la condición primera de la democracia moderna, y es precisamente la separación entre Estado y sociedad civil la que hace posible el surgimiento de la sociedad política o sistema político, de manera que, al final, es la sociedad civil la que legitima la acción del Estado.

*Sociedad política o sistema político:* A partir de la diversidad elabora la unidad, subordinando a ésta las relaciones de fuerza que existen en el plano de la sociedad civil y reconociendo el papel de los partidos políticos que se interponen entre los grupos de interés y el Estado. En una democracia corresponde al sistema político hacer y modificar la ley a través de los representantes electos, por tanto el Parlamento o Poder Legislativo es parte de él, aun si formalmente se le define como parte del Estado<sup>2</sup>. La separación de la sociedad política frente al Estado y la sociedad civil obliga a definir al orden político como una mediación entre ambos. En palabras de Kelsen, es la “formación de la voluntad estatal directriz mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo y que toma sus decisiones por mayoría” (Touraine 2006: 64). Los representantes o diputados, entonces, no solamente representan a sus circunscripciones, electores o grupos de interés; son, aún más, los representantes de la nación y los hacedores de las leyes que se aplican en todo el territorio nacional.

Conforme a este esquema, la democracia sólo existe si se reconocen las lógicas propias, distintas y a menudo opuestas del Estado y la sociedad civil y si existe un sistema político autónomo frente a ambos. Cuando el sistema político es frágil, como por ejemplo en la Rusia postsoviética o en varios países de América Latina, la democracia es también frágil o de plano inexistente; una consecuencia común, en tales situaciones, es la falta de representación de los intereses de la sociedad civil y, en casos extremos, su total avasallamiento por el poder del Estado. No hay democracia donde reina el Estado absoluto, como tampoco la hay sin ley de la mayoría basada en la soberanía popular y si la democracia misma no se define como la manera política de asignar el poder, lo que sitúa a la política por encima de las actividades y los intereses particulares.

La democracia, entonces, sustituye la original lógica descendente de la soberanía, que va del Estado a la sociedad política y luego a la sociedad civil, por una lógica que va de abajo hacia arriba: de la sociedad civil al sistema político y de ahí al Estado, lo que no equivale a despojar de su autonomía ni al sistema político ni al Estado mismo. Un gobierno que estuviera al servicio directo de la opinión pública tendría efectos deplorables para la democracia.

El sistema político tiene como tarea central hacer funcionar a la sociedad en su conjunto combinando la pluralidad de los intereses con la unidad de la ley, y sólo será democrático si a la vez que representa la unidad de los intereses nacionales representa asimismo los intereses de los actores sociales; es esta doble representación la que justifica la intervención de las democracias contemporáneas en la protección de las minorías, la redistribución de la riqueza y en general las intervenciones “voluntaristas” del Estado, empujado por fuerzas sociales, pero con la intermediación del sistema político, para promover objetivos de libertad, igualdad y justicia.

En oposición al marco liberal clásico, Touraine plantea que la democracia moderna ha de ser “social”, en el doble sentido de, por una parte, promover el ejercicio de los derechos políticos de toda la población con medidas redistributivas de la riqueza y el poder y, por la otra, de brindar representación política a la pluralidad de intereses de la sociedad, incluidos los movimientos sociales y lo que este autor denomina *nuevos sujetos sociales*, que son grupos en situación de vulnerabilidad o marginación que logran organizarse políticamente para la defensa de sus intereses. Este modelo de democracia contrasta notablemente con el modelo original de democracia liberal, que reservaba a la población el único derecho de elegir a la élite que habría de gobernarlo, sin que el grupo gobernante estuviera obligado a asumir tales o cuales demandas de grupos, movimientos o clases provenientes de la base social.<sup>3</sup>

El esquema propuesto por Touraine no excluye la posibilidad de que el sistema político desborde los límites de la democracia y, en vez del riesgo de ser absorbido por el Estado o la sociedad civil, acabe absorbiendo a uno, a la otra o incluso a ambos. En la actualidad el riesgo más grande en este sentido es la llamada *partidocracia*, que tiene lugar cuando los partidos políticos dejan de estar sometidos a las demandas de los actores sociales y pierden su representatividad; en tal situación, pueden inclinarse del lado del Estado y destruir así la primera condición de existencia de la democracia, que es la limitación del poder estatal; pero pueden liberarse a la vez del Estado y de la sociedad civil y no tener ya otro fin que el crecimiento de su propio poder.

La corrupción más peligrosa para la democracia es la que permite a los partidos acumular recursos económicos tan considerables y tan independientes de la contribución voluntaria de sus miembros que les posibilitan escoger a los candidatos a puestos de elección popular y asegurar el éxito de cierto número de ellos, tornando irrelevante el principio de la libre elección de los dirigentes por los dirigidos. Que no hay democracia sin partidos políticos es algo que hoy pocos discuten, pero es cierto que la partidocracia destruye a la democracia al eliminar su representatividad, y conduce a la dominación de hecho de grupos económicos o de corrientes políticas.

Pero hay otros peligros para la democracia asociados a un sistema político que invade a las otras esferas y vulnera su autonomía, ya sea al Estado, a la sociedad civil o a ambos. Touraine señala que las democracias parlamentarias europeas condujeron a veces al debilitamiento y a la descomposición del Estado, como muestra el ejemplo paradigmático de Italia. Otro caso es la invasión de la sociedad civil por los partidos, como ha ocurrido en países de América Latina donde la acción colectiva fue reducida a mero recurso político utilizado por los partidos y sus dirigentes. En este caso, el ejemplo paradigmático que menciona Touraine es el PRI mexicano, que durante más de la mitad del siglo XX gobernó directamente los sindicatos obreros y campesinos y las organizaciones urbanas. El corporativismo de Mussolini, Franco o Salazar y los Soviets leninistas son otras manifestaciones del desequilibrio de la relación entre las tres dimensiones o de la pérdida de autonomía de alguna de ellas; en todos los casos citados, la primera víctima fue la democracia.

### Democracia, participación y políticas públicas

Si hablamos de políticas públicas, disciplina que no pocos de sus cultivadores consideran un campo de especialistas situado más allá de las cuestiones políticas, ¿por qué hablar de democracia? En todo caso, se acepta que las políticas públicas serán más eficaces y legítimas si cuentan con una amplia participación social o ciudadana en su diseño, implementación y evaluación. ¿No es suficiente con esto? Probablemente no.

Por principio de cuentas, la participación de los actores sociales, aunque deseable y muchas veces imprescindible, no siempre es sinónimo de democracia. En todas las sociedades, los grupos dominantes y las élites se cuentan entre los actores más participativos en los asuntos públicos, y con frecuencia su participación es más eficaz que otras gracias al empleo de medios que tienen en abundancia, como riqueza, poder y recursos de variados tipos, por ejemplo los medios masivos de comunicación. Así, es posible pensar en una participativa red de actores a cargo de un servicio público que ha sido privatizado y por tanto sustraído al debate democrático, como las telecomunicaciones o el espectro electromagnético, por ejemplo (Canto 2012).

¿Y por qué la democracia? Bueno, porque desde la Grecia clásica sabemos que es más seguro vivir en una sociedad en que los individuos tienen participación en el gobierno, así sea la participación infinitesimal del voto, que donde tal participación no existe y los ciudadanos quedan a expensas de la voluntad de otros, como ocurre en las dictaduras y las oligarquías, aun si son o pretenden ser benevolentes. Como se sabe desde la antigüedad, a un monarca justo y sabio puede sucederle un déspota, y una generación de burócratas sensatos puede ser relevada por una oligarquía depredadora y rapaz; en ausencia de democracia tales desgracias serán inevitables. La democracia no es el mejor de los sistemas políticos, tan sólo es el menos malo, como solía decir Winston Churchill.<sup>4</sup>

Pero, por todo lo dicho hasta ahora, democracia no significa el gobierno directo de la sociedad civil. La conversión no mediada por el sistema político de las demandas sociales en políticas públicas probablemente significará, en muchos casos, la entronización de los intereses dominantes, especialmente en aquellas áreas de la política pública que atañen a la distribución de la riqueza y el poder, o *políticas redistributivas*. Así, una sociedad con aspiraciones democráticas deberá distinguir con claridad entre democracia y participación; ésta es deseable y, como se ha dicho, a veces imprescindible, pero en ocasiones entrará en conflicto con la democracia.

Por lo demás, en el mundo contemporáneo sólo podemos hablar de democracia social, como dice Touraine, y esto es especialmente cierto en América Latina; la desigualdad y la pobreza extremas son enemigos mortales de la democracia, como bien sabemos en esta región con su larga estela de dictaduras o de populismos que preludieron dictaduras. Pero sucede que los objetivos de redistribución social suelen ser impopulares entre los participativos grupos dominantes y las élites de nuestros países, que los perciben como amenazas a su riqueza o su poder. Entonces, el reto nada sencillo de nuestras democracias es diseñar e implementar políticas públicas fuertemente redistributivas *sin salirse del marco democrático*<sup>5</sup>.

Podemos volver ahora a la relación entre democracia, participación y políticas públicas. De lo dicho hasta ahora podemos subrayar varios puntos: si entendemos la democracia como un sistema de *representación política* de los intereses de los actores sociales y su conversión mediada por el sistema político en decisiones públicas o, en los términos ya citados de Kelsen, como la “formación de la voluntad estatal directriz mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo y que toma sus decisiones por mayoría”, deberemos aceptar que no todas las modalidades de participación de los actores sociales son democráticas, lo que de ningún modo equivale a decir que sean ilegítimas o incluso prescindibles, pero es preciso distinguir claramente entre unas y otras.

De esto último se deriva otra distinción importante: el *locus* o espacio de la participación –democrática o no– de los actores sociales; ésta podrá darse ya en el seno de la sociedad civil, por ejemplo en redes interorganizacionales autoorganizadas de actores (Rhodes 1996; Kooiman *et al.* 2008), o bien en el marco de la sociedad política, mediante la participación de los actores en asociaciones políticas o partidos políticos, o simplemente con el ejercicio del voto en elecciones libres, lo que llamaremos *participación democrática*; desde luego, un mismo actor podría participar en ambas esferas, por ejemplo una asociación de industriales que promueve la innovación tecnológica en su territorio (participación en la sociedad civil) pero a la vez está integrada a un partido político (participación en la sociedad política por canales democráticos) y simultáneamente presiona al gobierno con limitar sus inversiones de no conseguir tal o cual objetivo de política económica (participación no democrática)<sup>6</sup>.

Los actores políticos, siguiendo a Touraine, son los integrantes del sistema político o sociedad política: señaladamente los partidos políticos y, muy importante, los congresistas o representantes de la ciudadanía en el Poder Legislativo. Por su derecho al voto podemos considerar también al ciudadano *de a pie* como un actor político, si bien con un poder infinitesimal. Los actores políticos son los responsables de hacer y modificar la ley y definir el marco de actuación del Estado. Son, en tal sentido, actores protagónicos en un régimen democrático, aunque no necesariamente los más poderosos.

Por último, e igualmente importante para nuestro análisis, deberemos distinguir entre tipos de políticas públicas, dadas las profundas diferencias que pueden apreciarse entre unas y otras en términos de sus contenidos, alcances e implicaciones para la vida democrática de una nación. Con base en la sencilla pero todavía muy útil clasificación de Löwi distinguiremos entre políticas *distributivas*, *regulatorias* y *redistributivas*. Las primeras se caracterizan por su facilidad para agregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Los favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente; en muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las políticas *regulatorias* también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse; las leyes se elaboran en términos generales, sin embargo su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales; involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Finalmente, las políticas *redistributivas* son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos), e implican modificaciones de fondos en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. (Löwi 1992)

Tenemos así tres conjuntos de variables a considerar en nuestro análisis: los actores sociales y políticos, las modalidades de participación y los tipos de políticas públicas en juego. La lista de los actores no es exhaustiva y se reduce a los más significativos para nuestro análisis: los actores de la sociedad civil considerados son las agrupaciones ciudadanas y comunitarias, los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los grupos de interés económico y los poderes fácticos; de la sociedad política sólo consideramos a los partidos políticos y a los representantes electos; el Estado es abordado como un actor unitario. En lo que sigue del artículo abordaremos estas interrelaciones, tomando como eje central al conjunto de los actores.

### Sociedad Civil

*Agrupaciones ciudadanas y comunitarias.* Los vecinos, ciudadanos y comunidades organizadas para alcanzar determinados objetivos son una modalidad creciente de participación en y desde la sociedad civil. América Latina cuenta con diversas experiencias de participación ciudadana y comunitaria en la prestación de servicios públicos, la elaboración de presupuestos, la planeación urbana y las políticas sociales. En Brasil, por ejemplo, la

constitución de 1988 incluyó un *código de ciudadanía* que institucionalizó la descentralización y la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas sociales, al tiempo que fortaleció sensiblemente a los gobiernos municipales. En materia de salubridad se han instituido concejos de salud a nivel local. En el sector educativo se han creado concejos de educación a nivel estatal y también a nivel local, en cada escuela (Farah y Spink 2004).

En materia de desarrollo urbano y vivienda han proliferado las iniciativas basadas en la ayuda mutua, que involucran a la comunidad en el diseño, ejecución y monitoreo de proyectos urbanos y de vivienda. Brasil también registra experiencias de participación ciudadana en materia de presupuestos, como el programa de presupuesto participativo desarrollado en Porto Alegre, Río Grande Do Sul, que ha sido adoptado por gobiernos municipales en todo el país. En los términos de este programa, una parte del presupuesto municipal es discutido con la comunidad, que así participa en la definición de prioridades en la asignación de recursos.

Otras experiencias exitosas de participación ciudadana en América Latina se registran en Villa El Salvador, Perú; Tijuana, México; Montevideo, Uruguay y Rosario, Argentina; todas ellas orientadas a la construcción de un marco participativo en la planeación del desarrollo urbano; también destaca el ejemplo de Curitiba, en Brasil, en el rediseño y mejoras del sistema de transporte a partir de mecanismos de participación ciudadana (Cabrero 2005).

En general hay consenso en que estas modalidades de participación contribuyen al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficientes, eficaces y legítimas y que, por lo mismo, merecen y requieren el resuelto apoyo gubernamental. Por otro lado, como se desprende de los ejemplos citados, es posible distinguir entre formas de participación que se limitan a la arena de la sociedad civil, como los fondos de ayuda mutua, y otras que alcanzan cierto grado de institucionalización, como los concejos locales de salud y educación o los presupuestos participativos, promovidos y reconocidos por el gobierno brasileño y otros gobiernos latinoamericanos.

En este segundo caso podemos hablar, conforme a nuestro esquema, de un tipo básico de participación política e incluso de una forma elemental de democracia directa, al tener los ciudadanos el poder de decidir cómo se invierte una parte del presupuesto público. Sin embargo, salvo probables excepciones, en general las agrupaciones ciudadanas y comunitarias limitan sus demandas al ámbito de los servicios públicos y las políticas sociales, esto es, al campo de las políticas distributivas y quizá, a algunas regulatorias; las políticas redistributivas del poder y la riqueza, en cambio, suelen quedar más allá del alcance de sus reivindicaciones y de sus posibilidades de acción.

*Movimientos sociales.* Son, siguiendo a Touraine, acciones colectivas que apuntan a modificar el modo de utilización social de recursos importantes en nombre de orientaciones culturales aceptadas en la sociedad considerada; tal fue el caso del movimiento obrero al conquistar una legislación laboral que limitó el poder avasallante del capitalismo. Un movimiento social ha de tener un programa político porque apela a principios generales, al mismo tiempo que a intereses particulares; otros ejemplos son los movimientos por los derechos civiles, los de equidad de género y los ecologistas. Los movimientos sociales y la democracia son indisociables en el mundo contemporáneo: si un sistema político los considera como expresión de demandas imposibles de satisfacer, pierde su representatividad y la confianza de sus electores. De hecho es únicamente en las sociedades democráticas donde prosperan los movimientos sociales (Touraine 2006: 87-90).

Un sistema político será tanto más democrático cuanto más represente las demandas de los movimientos sociales, las articule y las traduzca en políticas públicas que, en muchos casos, serán ciertamente redistributivas del poder y la riqueza, como fue el caso del movimiento obrero y lo es hoy de los movimientos de género o de los pueblos originarios, por ejemplo. Las demandas de los movimientos sociales interpelan directamente a los congresistas y también a los partidos políticos, intermediarios por excelencia entre las demandas sociales y los hacedores de la ley. También interpelan, desde luego, al poder Ejecutivo.

En el mismo sentido, el fortalecimiento de la democracia pasa por la construcción de nuevos sujetos sociales, definida como la conquista de la capacidad de expresión y de iniciativa de quienes deben ser reconocidos como actores sociales; es el caso de minorías oprimidas o marginadas como los inmigrantes, los homosexuales, las minorías étnicas o las religiosas. Touraine reconoce que esta capacidad, en sí misma una ampliación del campo político, no se obtiene mediante la mera reflexión, y sólo será posible por la acción de los propios interesados. Desde luego, una vez más, el apoyo de los partidos y de otros actores políticos, así como de organizaciones de la sociedad civil, suele ser de gran ayuda en la tarea nunca fácil de construir nuevos sujetos sociales.

*Organizaciones de la sociedad civil (OSC).* Como su nombre lo indica, surgen en la sociedad civil pero sus acciones con frecuencia desbordan a ésta para proyectarse sobre la arena política e incluso sobre el Estado, por ejemplo con los modernos sistemas de entrega de servicios públicos que las emplean como distribuidoras. Las hay de todos tipos, misiones, objetivos e ideologías, y su creciente número es también visto como un indicador del fortalecimiento, tanto de la sociedad civil como del sistema político y de la democracia misma.

El apoyo de las OSC a las reivindicaciones ciudadanas y comunitarias, así como a los movimientos sociales, es de la mayor importancia y a veces es incluso decisivo. En pa-

labras de Harriss (2001), la realización del potencial comunitario de desarrollo requiere de la participación de las organizaciones no gubernamentales (otro nombre de las OSC) que aporten lo que el Banco Mundial llama capital social *de puente*, por ejemplo las redes de comercio justo, las asesorías de todo tipo o la capacitación en diversos campos del saber. El capital social de puente se da en las relaciones asimétricas entre personas con muy pocas características comunes, limitado contacto personal y generalmente con significativas diferencias en la posesión de recursos (Vallaey 2008).

Sin embargo es preciso distinguir entre la participación de las OSC y la de los grupos comunitarios o los movimientos sociales, porque nunca son sinónimos. El citado Harriss y sus colegas distinguen entre *asociación civil* (los que trabajan para otros, como las OSC) y *asociación social* (los que trabajan por y para ellos mismos, como los grupos comunitarios). Según estos autores, Brasil en efecto tiene una de las sociedades civiles mejor organizadas en América Latina, pero con fuerte liderazgo de ONG antes que de ciudadanías locales, lo que hace una diferencia apreciable (Houtzager *et al.* 2002). Desde luego, la construcción de sujetos sociales, en tanto sólo puede ser obra de los propios sujetos sociales, no deberá confundirse nunca con la actividad de las OSC.

*Grupos de interés económico.* Son característicos de las economías competitivas de mercado, y en general representan los intereses de los inversionistas o de los propietarios de los medios de producción: organismos empresariales, asociaciones de productores, sindicatos patronales, entre otros. Su disponibilidad de recursos, comparativamente mayor a las de otros actores sociales, los convierte en actores de influencia también comparativamente mayor. A la vez, el liderazgo que ejercen en la vida económica de sus países los convierte en actores imprescindibles en el proceso de diseño e implementación de la política económica.

La participación —y, con frecuencia, el liderazgo— de los grupos de interés económico en redes de cooperación para el desarrollo territorial los convierte en actores centrales en las políticas de fomento a la productividad, la innovación y la competitividad. Frente a las dudas que genera la idea de cooperación entre competidores por antonomasia o, más aún, la posibilidad de que puedan conciliar sus intereses con otros actores del territorio (gobierno, sindicatos, ambientalistas) para construir metas comunes, se ha argumentado de modo convincente que sí es posible la cooperación en tales redes a partir del concepto de dependencia recíproca o *interdependencia*, desarrollado por Dirk Mesner: los actores particulares no tienen todo lo que necesitan para alcanzar los resultados a que aspiran, puesto que los recursos económicos, políticos, científico-tecnológicos, morales, están dispersos entre muchos actores. Las redes son patrones de organización que procesan la dependencia recíproca y superan la autorreferencialidad de los actores (Messner 1997, citado en Aguilar 2006: 125).

Sin duda es así, y probablemente no exista alternativa al papel que desempeñan los grupos de interés económico cuando se trata, por ejemplo, de promover el desarrollo económico territorial en el marco de una economía competitiva de mercado, o en temas relacionados como la prestación de más y mejores servicios públicos. En cambio, cuando se trata de políticas redistributivas de la riqueza y el poder, como ampliar la participación del trabajo en el producto nacional o aumentar los impuestos para financiar un mayor gasto social, la historia suele ser diferente; en tales casos será mucho más probable encontrar resistencia que apoyo de parte de estos grupos (Canto 2012).

En todo caso, podemos ubicar a los grupos de interés económico entre los actores más participativos de un territorio, participación que suele extenderse a las tres dimensiones consideradas: a través de las ya citadas redes de actores en el marco de la sociedad civil; a través, en ocasiones, de su participación discreta o abierta en algún partido político, e incluso en el marco del Estado, por ejemplo mediante contratos para la prestación de los más variados servicios públicos y otros mecanismos semejantes, propios de la llamada Nueva Gestión Pública. Conforme a nuestro esquema, podemos distinguir también entre participación democrática de los grupos de interés económico, mediante el empleo de los canales institucionales de representación política, y participación no democrática, con el empleo de sus amplios recursos para presionar a las agencias públicas en busca de tales o cuales objetivos de política pública.

*Poderes fácticos.* Una buena idea de qué son los poderes fácticos es la desarrollada por Pablo González Casanova en *La Democracia en México* (1975), obra en que los llama *factores de poder*. Si bien la lista puede variar de un país a otro y de una época a otra, los poderes fácticos habitualmente incluyen a las grandes empresas nacionales y transnacionales y a los mayores grupos de interés económico; sin embargo no se limitan al ámbito económico y entre ellos debe incluirse también a la Iglesia, a los gobiernos de las mayores potencias extranjeras, a las instituciones financieras internacionales y a los medios de comunicación masiva, entre otros actores.

Aunque difícil de ubicar y evaluar, la influencia de los poderes fácticos en la política pública es innegable. Charles Lindblom y Robert Dahl, por ejemplo, sostienen que en las democracias liberales los poderosos intereses privados y mediáticos ejercen la influencia predominante en las decisiones públicas y distorsionan la agenda política, de tal manera que temas como la distribución del ingreso, la riqueza y el poder político o las prerrogativas empresariales —lo que Lindblom llama “las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida política y económica”— simplemente no se incluyen en la agenda (Dahl 1991, Lindblom 1999).

Podemos acaso dudar en llamar *participación* a la influencia de los poderes fácticos en la política pública; en cambio no podemos dudar que esta influencia o participación *no es*



*democrática* y, en más de un sentido, puede considerarse contraria a la democracia, por cuanto distorsiona, como dice Lindblom, la agenda política construida por los canales institucionales y la deliberación abierta entre los actores sociales para inclinarla en la dirección deseada por poderosos y con frecuencia soterrados intereses privados y mediáticos. Un reto mayor de las democracias contemporáneas es contrarrestar o al menos moderar el peso de los poderes fácticos y evitar que su influencia excesiva limite o incluso paralice la acción del Estado en determinadas áreas de la política pública. Entre las maneras de enfrentar este reto y a la vez afirmar la democracia, una clara posibilidad es apoyar el fortalecimiento de los actores, movimientos y nuevos sujetos sociales, cuyos intereses se oponen a los intereses de los poderes fácticos en áreas específicas de la política pública.

### Sociedad Política

*Partidos políticos.* Los partidos políticos han sido siempre actores polémicos. Desde la aparición de los primeros partidos modernos, en el siglo XIX, han sido vistos con recelo y desconfianza, ya fuera como potenciales disgregadores de la unidad nacional o como facciones movidas por intereses particulares y de grupo; y es que, como escribe Sartori, la palabra misma *partido* es ambivalente y hace referencia tanto a *parte* (de un todo) como a *partición* (división en fracciones). Sólo después de que se institucionalizaron los sistemas políticos nacidos de las revoluciones inglesa, estadounidense y francesa, las originales facciones prerrevolucionarias cedieron gradualmente el paso a los modernos partidos políticos en tales países y posteriormente en otros. (Sartori 2000: 17 y ss.)

El camino hacia el reconocimiento de los partidos como sujetos de derecho público ha sido largo y todavía no concluye. Hasta bien entrado el siglo XX siguieron siendo simples asociaciones privadas no reconocidas en las constituciones, y sólo después de la segunda guerra mundial lograron ser aceptados como sujetos de derecho público en Francia y Alemania y después en otras naciones. A finales del siglo XX, en la mayoría de los países los partidos políticos seguían siendo asociaciones privadas (Sartori 2000: 34).

En la actualidad es difícil encontrar un sistema político en que los partidos disfruten de la confianza de sus ciudadanías y no enfrenten algún grado de descrédito. Las causas de este descrédito son muchas y, entre otras, pueden mencionarse los frecuentes escándalos de corrupción asociados a las subvenciones que reciben de actores privados o empresas públicas, su paulatina conversión al modelo denominado *catch all*, o de maximización de votos al margen de ideologías, membresías y programas —lo que los convierte en poco más que empresas de mercadotecnia política—, y su desentendimiento de los problemas reales de política pública, asociado a la notable incompetencia de sus dirigencias para aportar respuestas y soluciones a los problemas y demandas de las ciudadanías.

Y sin embargo los partidos políticos siguen siendo indispensables para la democracia. La alternativa a los partidos, cuando se ha ensayado, ha resultado peor y a veces desastrosa para el sistema político en cuestión: por ejemplo cuando un gran empresario o un grupo de interés económico han arribado al poder al margen de los partidos reconocidos como tales, con frecuencia ostentándose como *no políticos* que sin embargo *hacen política*, una contradicción que generalmente conduce a la entronización de intereses muy específicos. El ejemplo clásico de tal situación fue el italiano Silvio Berlusconi, poderoso empresario financiero y mediático que creó *Forza Italia*, un partido-empresa que apoyó su candidatura a la presidencia del Consejo de Ministros de su país (Vallès 2003: 349). *Forza Italia* demuestra que la alternativa más viable al partido *político* será el partido *empresa*, un cambio nada envidiable en una democracia.

Entre las funciones que siguen desempeñando los partidos y que resultan indispensables para la democracia podemos incluir la agregación y articulación de las preferencias electorales de los ciudadanos; la conversión de las demandas sociales en proyectos de ley, a cargo de los legisladores —normalmente, miembros reconocidos de partidos— o bien en programas de política pública a cargo de gobiernos subnacionales y nacionales y, no menos importante, el reclutamiento y formación de cuadros políticos que eventualmente ocuparán posiciones en las instituciones del Estado (Vallès 2003).

Más allá del descrédito generalizado que afecta a los partidos —que, además, suele ser amplificado por los poderosos intereses mediáticos de los que habla Lindblom— vale la pena recordar la definición clásica de partido político, formulada hace más de dos siglos por el político británico Edmund Burke y todavía vigente: “Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo... Los fines requieren medios, y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado” (Burke 1770, citado en Sartori 2000: 26)

El elemento central de la definición de Burke es el interés nacional, a ser promovido por un grupo de hombres unidos sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Al margen de los muchos y con frecuencia graves defectos de los partidos realmente existentes, es este compromiso de fondo con el interés nacional lo que distingue a los partidos políticos de los grupos de interés de todo tipo y que les brinda una base de legitimidad imposible de alcanzar por los partidos empresa, las redes de gobernanza, los líderes carismáticos o cualesquiera otras entidades que aspiren hoy a sustituirlos. En una democracia, desde luego, corresponde a los votantes decidir qué tan real es este compromiso con el interés nacional declarado por tal o cual partido.<sup>7</sup>

Volviendo a nuestro esquema, los partidos políticos son, junto con los legisladores, piezas fundamentales del sistema político y actores protagónicos de una democracia. Su sola existencia y participación en elecciones libres y competitivas constituyen elementos definitorios de un régimen democrático, tanto como su eliminación o la anulación de sus posibilidades de acceso al poder, ya sea *de jure* o *de facto*, definen a un régimen dictatorial. Cuando los partidos son proscritos o sólo existe un gran partido del Estado, como en algunas dictaduras contemporáneas, estamos en el supuesto descrito por Touraine (ver *supra*): la sociedad política ha perdido su eficacia o, en el límite, ha dejado de existir, para ser sustituida ya sea por el poder ilimitado del Estado, como sucedía con los regímenes del socialismo pro-soviético del siglo XX, o bien por una dictadura de derecha, habitualmente militar, que en la práctica significaba la entronización sin más de los poderes fácticos.

Como se ha señalado, corresponde a los partidos articular y agregar las demandas provenientes de la sociedad civil en anteproyectos de ley o de política pública, no sólo en la dimensión local o provincial sino también —y esto es muy importante— en la dimensión nacional; esta última, normalmente, queda fuera de las posibilidades de acción de los grupos comunitarios y ciudadanos, que tienen en los partidos afines a sus demandas una vía acaso insustituible en la actualidad para impulsar sus reivindicaciones más allá del plano local y proyectarlas al debate político nacional<sup>8</sup>. En una democracia los partidos son, entonces, intermediarios imprescindibles entre la sociedad civil y el Estado y —otro punto importante— sus reivindicaciones se extienden al conjunto de todas las políticas públicas para incluir demandas sociales de redistribución de la riqueza y el poder, al lado de demandas de mejores servicios públicos, de políticas sociales eficaces o de todo tipo de políticas regulatorias.

La otra cara de la moneda es el espectro siempre presente de la *partidocracia*, de la que habla Touraine, que se materializa cuando los partidos políticos dejan de estar sometidos a las demandas de los actores sociales y pierden su representatividad, para ya no tener otro fin que el crecimiento de su propio poder. Es éste un riesgo muy real de las democracias contemporáneas, ejemplo característico de la pérdida del *equilibrio* en las relaciones entre sociedad civil, sociedad política y Estado, que es tan importante como la *autonomía* de cada esfera. Al igual que en el caso de la limitación del poder del Estado, el acotamiento del poder de los partidos políticos y su sometimiento al orden constitucional es tarea indelegable de una sociedad civil participativa y actuante, sin que haya sustituto conocido para esa responsabilidad.

El riesgo de la partidocracia aumenta considerablemente con la falta de control de las aportaciones de grupos privados a los partidos políticos, ya sean abiertas, cuando la ley no las ha limitado, o encubiertas, como suelen darse en la mayoría de los casos. Adam Przeworski afirma que, para la ciudadanía *de a pie*, dichas aportaciones sin control son

peores que el robo abierto, porque en los hechos se traducirán en privilegios y prebendas todavía más jugosas para los interesados donadores que los montos aportados, en detrimento del resto de la sociedad (Przeworski 1998: 362).<sup>9</sup> Las subvenciones legales a los partidos con cargo al erario público, no siempre bien comprendidas por los ciudadanos —o desacreditadas por los también interesados medios masivos de comunicación—, son así fundamentales para el fortalecimiento de la democracia porque, sumadas a las limitaciones legales a las aportaciones privadas, contribuyen a nivelar las condiciones de las contiendas electorales.

*Representantes electos.* Las democracias modernas son esencialmente representativas y los ensayos de democracia directa, cuando tienen lugar, son generalmente de limitado alcance —frecuentemente acotados al ámbito de lo local— y suelen enfocarse en la prestación de servicios públicos o en determinadas políticas distributivas. Las políticas redistributivas y la mayoría de las regulatorias, como se ha dicho, trascienden con mucho las posibilidades de los actores locales y normalmente se definen en el ámbito de los gobiernos nacionales.

Los representantes electos por la ciudadanía al Congreso, Parlamento o Dieta —entre otros nombres que el Legislativo recibe en los distintos países— forman parte, en nuestro esquema, de la sociedad política, por cuanto fungen como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado. Una pregunta, que sigue siendo motivo de un debate no concluido, es a quién o a quiénes representan realmente los congresistas, y la respuesta incluye al menos tres posibles sujetos: a los votantes del distrito que los eligió, al interés nacional o al partido político al que pertenecen.

Si la respuesta fuera sólo a los electores de su distrito, los legisladores quedarían reducidos al papel de voceros de la sociedad civil, y en tal caso no se justificaría considerarlos como intermediarios entre ésta y el Estado, antes bien seguiríamos en la clásica dicotomía Estado/sociedad civil; por otro lado, si sólo representasen al interés nacional —al margen de lo que se entendiese por esto— estaríamos en el modelo de la democracia liberal original, que reserva a los ciudadanos el único derecho de elegir a los que habrán de gobernarlos, sin mayor responsabilidad de los elegidos por representar los intereses de sus electores. Por último, si los congresistas sólo representasen a los partidos políticos a los que pertenecen, estaríamos en el supuesto de una sociedad política que se representa a sí misma, algo inadmisibles en una democracia, y desde luego también estaríamos en la antesala de la partidocracia.

Una posible respuesta es que los legisladores representan a los tres sujetos a la vez. En una democracia los congresistas representan los intereses de sus electores y esta representación es irrenunciable; como se ha señalado, la democracia se fortalece con el acceso a la representación política de grupos sociales cada vez más amplios: comunidades

organizadas, movimientos sociales y nuevos sujetos sociales, al dar presencia y voz en el gobierno nacional a reivindicaciones que el tradicional balance de poder mantiene en la penumbra o en el silencio. Pero, al mismo tiempo, se espera que los congresistas miren más allá de los intereses de sus distritos para representar simultáneamente al interés general de la nación y hacer o modificar las leyes que imperan en todo el territorio nacional.

La identificación de los congresistas con las directrices de sus partidos es un tema un tanto más complejo. Al criticar esta identificación, Touraine recuerda que la opinión pública emite un juicio desfavorable sobre los personajes políticos que aparecen como defensores de intereses particulares, y sostiene: “Cuando un partido político, como los Verdes en Alemania, reduce de manera extrema la autonomía de sus elegidos, dándoles mandatos imperativos que hacen de ellos delegados más que representantes, e impone una rotación rápida de la labor parlamentaria entre los elegidos de una lista, demuestra sobre todo su incapacidad para transformar un movimiento social en fuerza política...” (Touraine 2006: 66).

Sin embargo, parece claro que cierto grado de disciplina partidaria también resulta un ingrediente necesario en una democracia; por una parte, es la afinidad ideológica de los congresistas de un partido, como decía Burke, lo que permite sumar los votos necesarios para impulsar determinadas leyes o reformas; por otro lado, como recuerda Vallès, “allí donde –como es el caso de Estados Unidos– es poca o inexistente la disciplina de partido, existe el riesgo de que cada parlamentario se convierta en rehén de los intereses del grupo económico o social con cuyo apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. Es pública, a este respecto, la influencia que ejercen sobre el voto de determinados parlamentarios las grandes empresas, los colectivos profesionales, algunos sindicatos, sectas religiosas, asociaciones racistas o grupos defensores de la libre venta de armas. La libertad respecto del partido se convierte en dependencia respecto de grupos de presión económica” (Vallès 2003: 214).

Lo que señala Vallès, visto en los términos de nuestro esquema, es la pérdida del equilibrio entre sociedad política y sociedad civil, con el resultado público y notorio –como señala este autor– del sometimiento del parlamento a las demandas no mediadas de la sociedad civil. Los representantes de los intereses de las compañías tabacaleras o de los grandes bancos en el Congreso estadounidense demuestran que los partidos políticos, en el sentido que los definió Burke, son también piezas esenciales del sistema político. Existe desde luego el riesgo que Touraine ejemplifica con el caso de los Verdes en Alemania pero, como él mismo afirma, los partidos que se exceden en este sentido pagan la factura en las elecciones.

## Estado

De acuerdo con nuestro esquema, la democracia supone relaciones equilibradas entre sociedad civil, sociedad política y Estado, y también la autonomía de cada uno. Como se ha comentado, la democracia se debilita, al punto de desaparecer, cuando una de las tres entidades invade el espacio de las otras. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Estado avasalla a la sociedad civil o a la sociedad política, y en tal caso hablamos de autoritarismo, dictadura o incluso totalitarismo. Pero también opera contra la democracia el fenómeno opuesto: un Estado tan débil que termina sometiendo a los dictados de la sociedad civil –con toda probabilidad, a los dictados de los grupos dominantes de la sociedad civil–, o bien del sistema político, como en el citado caso del parlamentarismo italiano. Así pues, al lado de la autonomía y el equilibrio, también es condición de la democracia un Estado fuerte, desde luego sumado a una sociedad política fuerte y una sociedad civil fuerte también. La fortaleza de las tres entidades es, a fin de cuentas, la fortaleza de la democracia.

Antes de continuar vale la pena recordar, con Przeworski, que el Estado *rige*; esto es, *dicta y obliga*, y que la democracia, en el sentido más amplio, es una forma de ser gobernado; *no es, ni puede ser, una alternativa a ser gobernado*. Incluso en una democracia directa, continúa este autor, las decisiones de la mayoría son valederas para todos, aun para la minoría que considera que van en contra de su opinión o intereses. En una democracia representativa “estas decisiones son tomadas e instrumentadas por representantes electos así como por funcionarios designados a quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobernar. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones” (Przeworski 1998: 342).

¿Significan las fuertes palabras de Przeworski que el Estado es de suyo una dictadura? Por supuesto que no. La democracia es aquel régimen en que las grandes decisiones se toman por mayoría y todos los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en el gobierno, ya sea de manera directa o a través de sus representantes pero, como dice este autor, una vez tomada la decisión ésta es *vinculante*, es decir, obligatoria para todos, incluso para los que se opusieron a ella. Ahora bien, el contenido de las decisiones vinculantes será más democrático en tanto represente intereses más amplios de la ciudadanía, y lo será menos cuando tiendan a prevalecer los intereses de las élites o las oligarquías, como ocurre en las actuales democracias latinoamericanas. (Nun 2002, Touraine 2006)

Volviendo a nuestro esquema y de acuerdo con nuestra definición operativa del Estado, los actores centrales del mismo son, en primer lugar, el titular –o titulares, en su caso– del Poder Ejecutivo, seguido por el conjunto de las administraciones públicas. Las principales funciones del Estado, según nuestra definición operativa, incluyen asegurar la unidad y la continuidad histórica de la nación, defender la memoria colectiva, garantizar el orden jurídico, planificar a largo plazo, proteger a las minorías o grupos vulnerables



de la sociedad y alentar la creación cultural. Naturalmente, en una sociedad democrática el Estado también deberá contar entre sus principales funciones la garantía, protección y fortalecimiento del orden democrático.

Recordemos que la democracia se fortalece con la mayor igualdad socioeconómica de los ciudadanos y se debilita con su mayor desigualdad, porque esta última significa una menor o incluso nula capacidad de ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales para los ciudadanos más empobrecidos, que en algunos de nuestros países llegan a ser mayoría. Si el Estado cuenta entre sus responsabilidades garantizar y fortalecer el orden democrático, podemos esperar que incluya entre sus prioridades un resuelto combate a la desigualdad, cuya reducción permitirá incrementar el ejercicio de los derechos ciudadanos y asegurar una representación más amplia de los intereses sociales como base de la acción del propio Estado. En el plano de las ideas y las declaraciones existe un relativo consenso en torno al papel del Estado como promotor activo de la democracia mediante el empoderamiento de sus ciudadanías. Sin embargo, como decíamos al principio, el problema está en los *cómos*.

Si la desigualdad social predomina, escribe Przeworski, el poder estará distribuido de manera desigual e inevitablemente debilitará las perspectivas de que todos disfruten por completo los derechos civiles y políticos; por ejemplo, la tributación es más difícil en las sociedades más desiguales, y las razones que explican esto son más políticas que económicas: los ricos tienen más poder sobre el gobierno en las sociedades más desiguales y los pobres tienen menor capacidad de utilizar sus derechos democráticos. Los ricos encuentran que es más eficaz contratar servicios varios de manera privada —educación, salud, seguridad— que pagar impuestos que mantendrían estos servicios para todos. Los pobres están justo al margen del Estado: no tienen ingresos para ser gravados y reciben pocos servicios. De aquí surge un círculo vicioso: los pobres son ineficaces políticamente puesto que no disfrutaban de las condiciones necesarias para el ejercicio eficaz de sus derechos políticos; y como son ineficaces, continúan siendo pobres (Przeworski 1998).

¿Cómo romper este círculo vicioso? Algo que parece claro es que el modelo liberal de democracia, que enfatiza la libertad negativa (Berlin 1974) y confía en las fuerzas del mercado para alcanzar el desarrollo y reducir la desigualdad, es insuficiente en América Latina. En palabras de Touraine, en los países en desarrollo una política puramente liberal no puede producir más que efectos contrarios a la democracia, porque deja en la exclusión a una parte importante de los individuos que, sin embargo, querrían participar como consumidores y ciudadanos en la vida social.

El modelo liberal de democracia implica otro riesgo para los países latinoamericanos: no sólo no resuelve el problema de la desigualdad en la región —la peor del mundo, no lo olvidemos— sino que provoca el desencanto de nuestras ciudadanías ante la demo-

cracia<sup>10</sup>. No es muy difícil explicar tal desencanto. A propósito de la experiencia argentina, José Nun describe un fenómeno “bastante peculiar que se ha vuelto distintivo del área: la baja o nula asociación positiva que se detecta entre la protección social y la democracia representativa (...) A diferencia de lo sucedido en las naciones capitalistas avanzadas, la protección social creció aquí en ausencia parcial o total de la democracia representativa y, a la inversa, tendió a descender precisamente cuando se afirmaba esta última” (Nun 2002: 170).

Lo que describe este autor es un hándicap terrible para la democracia en América Latina, sin duda. Pero, ¿de qué democracia estamos hablando? El mismo Nun responde: en América Latina ha prevalecido el modelo schumpeteriano o minimalista de democracia, que es básicamente el modelo liberal de democracia en el sentido aquí planteado: los electores seleccionan a quienes habrán de gobernarlos y nada más. Lo que los gobernantes hagan es decisión exclusiva de ellos y, en todo caso, si a los electores no les gusta lo que hace un equipo gobernante podrá cambiarlo por otro en las siguientes elecciones; la representación política de los intereses sociales y su conversión en leyes y políticas de Estado no es en sí una prioridad, o en todo caso tal conversión es una decisión unilateral de los gobernantes. Este modelo de democracia, que se desentiende de las desigualdades socioeconómicas y de la existencia de estratos, clases o diferencias sociales más o menos profundas en la sociedad, es por completo insuficiente en América Latina<sup>11</sup>.

Uno de los riesgos del desencanto de la democracia, en parte materializado ya en la región, es el retorno del populismo que, a diferencia de la democracia puramente liberal, sí puede mejorar la protección social y reducir la desigualdad. El citado Nun nos recuerda también que un régimen populista autoritario no es una democracia ni tampoco un estado de bienestar por el solo hecho de otorgar una serie de derechos sociales, mientras cercena los derechos civiles y políticos. El riesgo aumenta porque “históricamente forman legión los latinoamericanos que han visto sistemáticamente confiscada su autonomía por derecha o por izquierda. Baste pensar en los regímenes oligárquicos, en las dictaduras, en los populismos autoritarios o en los movimientos leninistas y similares”, tal es la pesada tradición heterónoma en nuestra región (Nun 2002: 212).<sup>12</sup>

Frente a los pobres resultados de la democracia liberal en el plano social y los inaceptables costos políticos del populismo, sigue abierta la cuestión de cómo fortalecer y consolidar la democracia en América Latina o, en otros términos, como romper el círculo vicioso del que habla Przeworski. Algo que en principio parece evidente es que un gobierno que se limite a los estrechos marcos de la democracia liberal no llegará muy lejos en esta tarea y acabará perpetuando la desigualdad socioeconómica y política. Entonces, un deber de las democracias latinoamericanas, si aspiran a sobrevivir y consolidarse, es diseñar e implementar políticas públicas que apunten a la redistribución de la riqueza y el poder como base insustituible del desarrollo de ciudadanías fuertes y capaces de

afirmar *sus democracias* (Forester 1992). Democracia y justicia redistributiva vienen a ser, a fin de cuentas, las dos caras de una misma moneda.

Sin embargo resta el problema planteado por Przeworski: los estados latinoamericanos suelen ser muy débiles para enfrentar el enorme poder de las oligarquías dominantes, y carecen del contrapeso de ciudadanías fuertes a causa de la agobiante pobreza y la desigualdad, que en la práctica impiden a grandes núcleos de la población el ejercicio eficaz de sus derechos políticos (el círculo vicioso en sí). Przeworski tiene razón, y el típico Estado latinoamericano no puede por sí solo romper el círculo. Para romperlo hace falta más que la sola acción del Estado. Una posibilidad de lograrlo es, en sí misma, la fórmula de la democracia asumida en este trabajo: un Estado fuerte, respaldado por una ciudadanía fuerte y con la intermediación de un sistema político fuerte también.

Una ciudadanía capaz de respaldar eficazmente políticas redistributivas de la riqueza y el poder implica el reto nada fácil de empoderar a los sujetos sociales de los que antes hablamos: movimientos sociales, grupos comunitarios y ciudadanos y nuevos sujetos sociales. No menos fácil, pero igualmente insoslayable, es el reto de consolidar sistemas políticos fuertes y autónomos, capaces de asegurar la auténtica representación política de los intereses mayoritarios de la base social.

En síntesis, si la democracia liberal es insuficiente en América Latina, la alternativa sólo puede ser la democracia social, impulsada por un Estado de Derecho promotor de la igualdad socioeconómica con capacidad de decisión suficiente, capaz de oponerse a los dictados de los grupos hegemónicos con el contrapeso de grupos sociales organizados. Es en este sentido que Touraine habla de intervenciones *voluntaristas* del Estado, empujado por las fuerzas sociales. Sin embargo, como reconoce este autor, la tarea más importante y difícil en América Latina es fortalecer actores sociales y políticos capaces de luchar contra las desigualdades que hacen imposibles la democracia y el desarrollo, y es ésta, a no dudarlo, la tarea principal de los partidarios de la democracia en la región.

### Comentarios finales

Harold Lasswell llamó “ciencias de las políticas en la democracia”<sup>13</sup> a la disciplina que él mismo fundó, poco después de la segunda guerra mundial, para mejorar el contenido y la racionalidad de las decisiones públicas. Sin embargo, no todos los cultivadores de la disciplina han compartido la preocupación de su fundador por la democracia, y diversos autores han llamado la atención sobre la “deriva tecnista y práctica” (Mèny y Thoenig 1992) o la “insidiosa especialización técnica” (Ascher 1994) del análisis de políticas, no por el uso en sí de abundantes métodos cuantitativos y modelos econométricos –lo que es perfectamente explicable, dada la naturaleza de muchos problemas prácticos– sino

por la creencia de que los complejos problemas públicos se pueden resolver con ese tipo de técnicas, al margen de la vida política y los valores democráticos.

Este trabajo partió del supuesto de que la democracia es importante y, más aún, es decisiva para el éxito de las políticas que atienden los grandes problemas socioeconómicos de una región como América Latina, donde prevalece una aguda desigualdad social. Como escribieron, con distintas palabras, varios de los autores citados en el texto, el fortalecimiento de la democracia y el combate a la desigualdad son las dos caras de una misma moneda y no es posible quedarse con sólo una de ellas: si queremos afirmar la democracia deberemos combatir la desigualdad, y viceversa, si queremos combatir la desigualdad deberemos afirmar la democracia.

También, por lo antes argumentado, no podemos quedarnos solamente con el modelo liberal de democracia, que reserva la toma de las decisiones públicas a los grupos gobernantes y deja a la sociedad la única decisión de seleccionar a la élite que habrá de gobernarla. Decir que la democracia en América Latina sólo puede ser social significa, en pocas palabras, asegurar la representación política de los intereses sociales mayoritarios y su conversión en políticas públicas y programas de gobierno.

El bosquejo aquí presentado de la relación entre democracia y políticas públicas aspira a ser de alguna utilidad en la promoción del binomio democracia-igualdad y, en particular, ha buscado perfilar algunas respuestas a cuestiones todavía imprecisas, como la relación entre participación y democracia, el papel de los principales actores sociales y políticos en el proceso de las políticas públicas y las relaciones entre sociedad civil, sistema político y Estado. Así, con base en lo expuesto en el artículo, podemos aventurar las siguientes afirmaciones:

La democracia implica siempre participación, pero no toda participación es democrática, y es necesario distinguir muy bien entre ambas para evitar errores de apreciación que pueden ser importantes. Ciertos tipos de participación al margen de los canales institucionales de representación política, especialmente de los *potentes intereses privados y mediáticos* (Lindblom), no pueden considerarse democráticos, aunque esto no necesariamente significa que sean ilegales o incluso ilegítimos, pero no hay que confundir las cosas.

En el mismo sentido, ciertos mecanismos horizontales de participación de actores sociales, como las llamadas redes de gobernanza, pueden perseguir objetivos socialmente valiosos –como de hecho lo hacen–, por ejemplo promover el desarrollo económico territorial o la prestación de mejores servicios públicos, pero tal vez sea poco sensato pedirles que hagan suyos y promuevan objetivos fuertemente redistributivos de la riqueza

y el poder, sobre todo cuando incluyen en sus filas a los propios beneficiarios del *statu quo* que sería afectado por políticas redistributivas que persigan combatir a fondo la desigualdad socioeconómica. También aquí, los errores de apreciación pueden ser costosos.

La participación de los grupos comunitarios y ciudadanos, fundamental para el éxito de numerosas políticas públicas —como ejemplifican las experiencias de Brasil y otros países latinoamericanos—, podría sin embargo no ser suficiente para impulsar con éxito reivindicaciones de alcance nacional, y en ese caso el papel de partidos políticos afines sería crucial para articular y agregar las demandas y convertirlas en propuestas de política pública a través de los representantes electos y los poderes constitucionales.

Los movimientos sociales, en el sentido aquí planteado, tienen un alcance mayor y, por lo menos algunos de ellos, sí pueden proyectar sus demandas en el plano nacional; como se ha dicho, la democracia misma se fortalece con la incorporación de las demandas de los movimientos sociales en la agenda nacional y su atención con políticas públicas y programas de gobierno. Por supuesto, los apoyos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil, de los partidos políticos e incluso de representantes electos y dependencias públicas, pueden ser de gran valía para el logro de los objetivos de los movimientos sociales.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un lugar relevante en la vida democrática de nuestros países, toda vez que su papel como promotoras, educadoras e impulsoras de demandas provenientes de la base social es en varios sentidos insustituible y, por lo mismo, merecen el reconocimiento y el apoyo de los actores políticos y los gobiernos. Sin embargo, también aquí es preciso no confundir la acción de las OSC con la acción de los grupos comunitarios o los movimientos sociales, como señalan Harriss y sus colegas a propósito de la sociedad civil brasileña. Si la movilización de una comunidad se explica sobre todo por la acción de las OSC, el riesgo más evidente será el retraimiento o incluso el retiro de tales OSC, que podría significar el fin de la movilización; parece bastante claro que la acción independiente de los grupos ciudadanos y comunitarios a favor de sus demandas no tiene sustituto.

La construcción de nuevos sujetos sociales, acaso la tarea más ardua en las democracias latinoamericanas, puede requerir del concurso de las OSC, de otros grupos comunitarios y movimientos sociales, de partidos políticos afines, de funcionarios y oficinas públicas y de todos los actores sociales y políticos comprometidos con la democracia y dispuestos a apoyar la compleja y difícil tarea de procurar voz a quienes no la tienen; sin embargo, como en el caso anterior, será la acción reivindicatoria de los propios sujetos sociales la que los constituirá como tales; tampoco aquí caben sustitutos.

La democracia y la igualdad, como binomio indisoluble, requieren ciertamente del concurso de todos los actores sociales y políticos que se identifiquen con la tarea; ésta es demasiado grande y compleja para que pueda ser completada por unos pocos actores solamente. Los partidarios de la democracia y la igualdad bien pueden actuar *desde abajo*, apoyando la organización y las reivindicaciones de grupos comunitarios, movimientos sociales y nuevos sujetos sociales, y también *desde arriba*, impulsando desde los poderes constituidos el diseño e implementación de políticas fuertemente redistributivas de la riqueza y el poder.

Por lo demás, no es necesario negar la existencia de los grupos hegemónicos y los poderes fácticos para sostener que el poder del Estado no está fatal e irremediamente al servicio de los poderosos intereses privados y mediáticos. La lucha por las reivindicaciones democráticas siempre es posible y, si logra fortalecer lo necesario a los grupos comunitarios y ciudadanos y a los movimientos y nuevos actores sociales, puede llegar a cambiar la correlación de fuerzas en determinadas áreas de la política pública en favor de intereses sociales más amplios. Se trata sin embargo de una lucha larga y difícil, a librar por caminos siempre nuevos.

<sup>1</sup> El contenido de este apartado sigue el desarrollo de Touraine (2006) caps. III-VII.

<sup>2</sup> A la inversa, un jefe del Ejecutivo elegido por el voto popular tiene una representación democrática e incluso ciertas funciones legislativas; en este sentido es parte del sistema político; sin embargo, sus funciones centrales de ejecutar la ley y garantizar el orden político lo definen como parte esencial del Estado.

<sup>3</sup> Sin embargo, Touraine advierte que no debemos procurar nunca oponer enteramente liberalismo y democracia, porque es ésta quien sería la víctima principal de una oposición tan artificial (Touraine 2006: 78). En tal sentido podemos decir que la democracia social no es la negación, sino en todo caso la superación de la democracia liberal, al permitir y propiciar la representación de intereses sociales más amplios en las decisiones públicas.

<sup>4</sup> Vaya un dato para ilustrar este punto: Con abundante información empírica y elaborada estadística, Adam Przeworski y sus colegas han calculado que el solo tránsito de la dictadura a la democracia en una sociedad aumenta en más de una década la esperanza de vida de la población (Przeworski et al. 2000).

<sup>5</sup> Sacrificar la democracia en aras de la igualdad, como parecen dispuestas a hacer algunas corrientes políticas en América Latina, es del todo inaceptable. Podemos decir, con Hobsbawm y Valiani en *Historia del Siglo XX*: “Nuestro siglo demuestra que el triunfo de los ideales de la justicia y la igualdad siempre es efímero, pero también que, si conseguimos preservar la libertad, siempre es posible comenzar de nuevo.” (Hobsbawm 1999: 12)

<sup>6</sup> Una vez más: no democrático no significa necesariamente ilegal, sino sólo que la participación de los actores no sigue los canales democráticos de agregación y representación de las demandas, que en una democracia constituyen el sistema político propiamente dicho: voto, elecciones, partidos y representantes electos. La participación no democrática de los actores más poderosos, sin duda la más eficaz, obra por supuesto en contra de la igualdad política, y en este sentido puede considerarse antidemocrática.

<sup>7</sup> El compromiso con el interés nacional “sobre la base de algún principio particular” permite establecer cierto paralelismo entre los partidos políticos y los movimientos sociales como los define, con un lenguaje diferente, Alain Touraine: acciones colectivas que apuntan a modificar el modo de utilización social de recursos importantes en nombre de orientaciones culturales aceptadas en la sociedad considerada. Un movimiento social apela a principios generales más allá de sus intereses particulares, como fue el caso del movimiento obrero al conquistar una legislación laboral que limitó el poder del capital y benefició a la mayoría de la población.

<sup>8</sup> Por contraste, los grandes grupos de interés económico y en general los poderes fácticos no requieren de los partidos políticos para acceder a las esferas de decisión, aunque también suelen emplearlos como medios para conseguir sus fines, como demuestran los escándalos de las aportaciones económicas fuera de todo marco legal hechas a los partidos por grandes intereses privados y mediáticos, que de vez en cuando trascienden a la opinión pública.

<sup>9</sup> Przeworski considera a esas aportaciones el mayor atentado contra la calidad de la democracia, porque convierte a la competencia electoral en algo así como un partido de básquetbol entre un equipo de jugadores de más de dos metros de alto y otro de jugadores bajitos “como yo” (Przeworski 2003: 26).

<sup>10</sup> Pueden verse, al respecto, los informes anuales de *Latinobarómetro*, que mide las opiniones de los ciudadanos sobre la democracia en países latinoamericanos.

<sup>11</sup> Recordemos algunos de los planteamientos centrales de Schumpeter al criticar lo que llama la teoría clásica de la democracia para proponer su otra teoría de la democracia: “Se recordará que nuestros problemas principales con la teoría clásica se centraban en la proposición de que “el pueblo” tenía una opinión definida y racional acerca de cada cuestión individual y que llevaba a la práctica esta opinión —en una democracia— eligiendo “representantes” encargados de vigilar la ejecución de la opinión. En esta forma, la selección de los representantes es algo secundario ante el propósito primario del arreglo democrático que es el de investir al electorado con el poder de decidir las cuestiones políticas. Supongamos que invertimos los papeles de estos dos elementos y hacemos que la decisión de las cuestiones por el electorado sea algo secundario ante la elección de los hombres que han de tomar las decisiones. En otras palabras, ahora adoptamos la opinión de que el papel del pueblo es la creación de un gobierno, o de un cuerpo intermedio que a su vez creará un ejecutivo o gobierno nacional. Y definimos: el método democrático es el acuerdo institucional para la toma de decisiones donde los individuos adquieren el poder de decisión mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter 1974: 265). Esta idea de la democracia sería posteriormente desarrollada por otros economistas, como Downs (2001) y Niskanen (1980).

<sup>12</sup> En los términos de Berlin (1974) podríamos afirmar que los populismos, sobre todo en sus versiones más radicales, cercenan tanto la libertad negativa (derechos civiles) como la positiva (derechos políticos o igualdad

política), ambas igualmente imprescindibles en un régimen democrático. Quizá el mayor agravio a las ciudadanías es el reemplazo de la autonomía por la heteronomía política, rasgo que comparten, como dice Nun, las dictaduras de izquierda con las de derecha. Y de la heteronomía política, como ya sabían los clásicos griegos, no podemos esperar nada bueno más allá del corto plazo.

<sup>13</sup> “Policy sciences of democracy”, fue la expresión acuñada por Lasswell (1992: 93).

## Referencias Bibliográficas

**Aguilar, Luis** (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Ascher, William** (1994) “La evolución de las ciencias de políticas”. En Luis Aguilar (comp.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 181-195.

**Berlin, Isaiah** (1974) “Dos conceptos de la libertad”. En Anthony Quinton (comp.) *Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Cabrero, Enrique** (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Canto, Rodolfo** (2012) “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”. *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre: 333-374.

**Dahl, Robert** (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control*. México: Alianza Editorial.

**Downs, Anthony** (2001) “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En A. Batlle (ed.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel: 93-111.

**Farah, Marta y Peter Spink** (2004) “El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía”. *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, primer semestre: 209-236.

**Forester, John** (1992) “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”. En Luis Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 315-340.

**González Casanova, Pablo** (1975) *La democracia en México*. México: Ediciones Era.

**Harriss, John** (2001) “Social capital construction and the consolidation of civil society in rural areas”. *Working Paper Series* 01-16. London: Development Studies Institute, LSE.

**Hobsbawm, Eric** (1999) *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori.

**Houtzager, Peter et al.** (2002) “Rights, representation and the poor: Comparisons across Latin America and India”. *Working Paper Series* 02-31. London: Development Studies Institute, LSE.

**Kooiman, Jan et al.** (2008) “Interactive Governance and Gobernability: An Introduction”. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, núm.1: 1-11.

**Lasswell, H.** (1994) “La orientación hacia las políticas”. En Luis Aguilar (comp.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 79-103.

**Lindblom, Charles** (1999) *Democracia y sistema de mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Lowi, Theodore** (1992) “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En Luis Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 89-117.

**Mèny, Ives y Jean Claude Thoenig** (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

**Niskanen, William** (1980) *Cara y cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa-Calpe.

**Nun, José** (2002) *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México: Fondo de Cultura Económica.

**Palma, José Gabriel** (2011) “Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about”. *Cambridge Working Papers in Economics* 1111, January.

**Przeworski, Adam** (1998) “El Estado y el ciudadano”. *Política y Gobierno*, vol.V, núm. 2, segundo semestre: 341-379.

**Przeworski, Adam** (2003) “Capitalism, Democracy and Science”, *Interview with Adam Przeworski, conducted and edited by G. L. Munck*, February 24, New York: Mimeo

**Przeworski, Adam et al.** (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

**Rhodes, R. A. W.** (1996) “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*, vol. XLIV: 652-667.

**Sartori, Giovanni** (2000) *Partidos y sistema de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.

**Schumpeter, Joseph** (1974) “Dos conceptos de la democracia”. En Anthony Quinton (comp.) *Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Touraine, Alan** (2006) *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.

**Vallaey, François** (2008) *La Responsabilidad Social Universitaria como marco institucional para la innovación educativa*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán (mimeo).

**Vallès, Josep** (2003) *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

# Entre los “límites” y las alternativas de “otro” desarrollo:

**el problema de las necesidades básicas.**

**Un ejercicio genealógico.**

*Basic needs and “another” development: between “borders” and alternatives.  
A genealogical exercise.*

**Ana Lucía Grondona**

Instituto de Investigaciones Gino  
Germani/UBA/CONICET; Centro  
Cultural de la Cooperación Floreal  
Gorini. antrondona@hotmail.com

## **Resumen**

El artículo presenta un estudio genealógico del diagnóstico sobre las “necesidades básicas”. Partiendo de reformulaciones recientes, desde la perspectiva de la historia del presente y del análisis materialista del discurso, se analizan diversos dominios de memoria en los que ese diagnóstico adquirió sus sentidos. Luego de revisar el contexto de “emergencia” del problema de las necesidades básicas insatisfechas a comienzos de la década del ochenta en la Argentina, el artículo revisa memorias discursivas previas inscriptas en el debate sobre los “límites del desarrollo” y las propuestas de “otro desarrollo” entre 1970 y 1983. A partir de ello, se vuelve observable el aspecto polisémico y polémico del diagnóstico en cuestión, usualmente desatendido en las revisiones críticas de la historia del concepto. En este recorrido, se exponen documentos relevantes para la conformación de los saberes expertos de la pobreza en América Latina, generalmente ausentes en los estudios especializados (vgr Modelo Latinoamericano). Estos documentos nos permiten cuestionar los análisis que asumen que la problematización alrededor de las “necesidades básicas” fue importada *desde* el centro *hacia* la periferia o *desde* los organismos internacionales *hacia* los países dependientes.

**Fecha de recepción**

6.12.13

**Fecha de aceptación**

12.3.14



**Palabras clave:** necesidades básicas – genealogía – memorias discursivas – “otro desarrollo” – historia del presente.

### **Abstract**

*The paper presents a genealogical study of the “basic needs” diagnosis. Based on a theoretical perspective that intersects history of the present and materialist analysis of discourse, we discuss various “memory domains” in which this diagnosis acquired its senses. After reviewing the context of the “emergency” of the question of basic needs in the early eighties in Argentina, the paper reviews previous discursive memories inscribed in debates around “the limits to growth” and alternative paths to build “another development” that took place between 1970 and 1983. This analysis allows us to observe the polysemic and controversial facet of the “basic needs” diagnosis, usually neglected by critical reviews of the history of the concept. Our analysis includes documents relevant to the formation of the knowledge on poverty in Latin America, generally absent in specialized research. These documents allow us to question approaches that assume that the problematization around “basic needs” was imported from “the center” to “the periphery” or from international organizations to dependent countries.*

**Key-words:** basic needs – genealogy – discursive memories – “another development” – current history

## **Introducción: necesidades básicas, desigualdad, pesimismo, lucha, política y derechos.**

El presente trabajo se inscribe en la denominada Historia del Presente (Foucault 1995, Dean 1994). A partir de esta perspectiva, presentamos los resultados de una indagación sobre la emergencia de la cuestión de las “necesidades básicas” como problema nodal para las políticas de desarrollo.

Para ello, partimos de una definición de “problematización” como ensamblaje de prácticas discursivas y no-discursivas que hacen ingresar un concepto o un diagnóstico en el juego de la verdad y la falsedad como objeto para el pensamiento (Foucault, 1984:

670). Según Robert Castel (2001), una problematización supone un *haz unificado de interrogantes* (cuyas características comunes es preciso delimitar), que *han emergido* en un momento dado (que hay que datar), que *han sido reformulados varias veces* a través de crisis en las que también se han integrado *datos nuevos* (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad (idem: 18, énfasis nuestro).

Por su parte, Louis Althusser y Etienne Balibar (1967), han utilizado la noción vecina de “problemática”. Para estos autores la *delimitación* de problemáticas aparece como un modo de producir historia del conocimiento (en nuestro caso, de conocimiento experto). Este modo de abordaje requiere de una ruptura respecto de las unidades que se formulan como preexistentes en el discurso (“sistema”, “autor”, “teoría”, etc.), esto es, la investigación debe partir de la *rarefacción* (Foucault 1970: 200 ss) de ciertos presupuestos actualmente circulantes.

El trabajo que aquí presentamos asume, como punto de partida, uno de los modos en que contemporáneamente se reflexiona sobre la emergencia del problema de las necesidades. En particular, un modo de reflexión del que, aunque citaremos otra fuente, también nosotros hemos participado:

*Las teorías de las necesidades básicas y de los umbrales de ciudadanía se basan en una posición teórica que en general plantea la inevitabilidad de la desigualdad en la distribución de la riqueza y responde en forma pesimista a la posibilidad de resolver este hiato de una manera que favorezca el aumento del bienestar; desmerecen las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, junto al debilitamiento de la política como ámbito para disminuir las desigualdades sociales. Proponen desvincular la protección social de los derechos, llevando la satisfacción de las necesidades a un piso mínimo para los pobres (Alvarez Leguizamón 2005: 250, énfasis nuestro) (secuencia de referencia, SdR).*

En lo que sigue, trabajaremos sobre los distintos elementos que hemos enfatizado en la secuencia de referencia. Este recorrido reconoce un impulso genealógico de echar luz sobre las luchas y las voces silenciadas en el complejo entramado que configura (de modos ciertamente paradójicos) las verdades del presente. Tal como advierte Foucault, este proyecto “encuentra” en la arqueología su método. En nuestro camino también echaremos mano de la perspectiva del análisis materialista del discurso (AMD), que a partir de trabajos como los de Michel Pêcheux y Jacques Courtine nos permiten reunir

la perspectiva del materialismo dialéctico con las inquietudes foucaultianas, en el marco de una reflexión teórica que se pregunta por las materialidades textuales y discursivas sin reducirlas al psicologismo de la intención.

El recorrido del texto se organiza a partir de cuatro tiempos y de cinco “estaciones” en las que nos detendremos para desentramar algunas de las memorias discursivas que, según entendemos, han semantizado el concepto de “necesidades básicas” como problema social y que permanecen actualmente obturadas (aunque, como sugerimos en las reflexiones finales, existan bajo la forma de huellas o indicios). Por cierto, nuestro viaje por el archivo no respetará cronologías ni proporciones. El ordenamiento de la serie documental que expondremos responde al objetivo de producir una hipótesis que se irá construyendo en el itinerario. Los diversos apartados tampoco respetan una organización según proporcionalidades, en tanto, nuevamente, lo que nos orienta es una pregunta sobre el presente antes que una de “reconstrucción” del pasado. Antes que organizar un apartado de presentación de nuestra perspectiva epistemológica y metodológica, hemos preferido exponerla “en funcionamiento” a lo largo del artículo.

Pues bien, en texto en el que se inscribe la SdR que citamos más arriba se señalan cuatro “grandes concepciones” sobre las necesidades básicas que “si bien ofrecen divergencias, coinciden en la problematización del mismo objeto del saber”: (1) la teoría de la agencia basada en los aportes de Amartya Sen; (2) “una postura crítica ecologista ambientalista” interesada en promover el “desarrollo a escala humana”, cuyo principal representante sería un trabajo de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn en 1986 (*Desarrollo a escala humana*, del que citaremos una reedición de 1993); (3) la tercera es definida como una “postura crítica neo-estructuralista” y “socialdemócrata”, cuyos voceros serían Ian Gough y Len Doyal, particularmente en el trabajo de 1984 *A theory of human needs*; finalmente, (4) se señala la perspectiva del Banco Mundial “y demás organismos internacionales” que define como “más neoliberal, influenciada no sólo por las ideas de Amartya Sen, sino también por las propuestas de [Friederich] Hayek y [Milton] Friedman” (Leguizamón 2005: 256). No serán estas memorias las que concentrarán nuestro interés, sino otras, que conducen a sentidos alternativos del problema de las necesidades.

### 1. Primera estación: El “mapa de la pobreza”. Dominio de memoria 1

Uno de los hitos clave en el itinerario del problema de las necesidades básicas (NB) remite a los primeros años de la década del ochenta y la proliferación de estudios que graficaban la localización de las poblaciones con necesidades básicas insatisfechas. En este trabajo partiremos del modo en que esta problematización se produjo en el caso de la Argentina. Sin embargo, en virtud de los ensortijados recorridos de los sentidos asociados a esta cuestión, también deberemos referirnos a debates latinoamericanos e incluso globales. En ese punto, este artículo también reflexiona sobre los modos de *circulación* de los saberes expertos.<sup>1</sup>

En 1984 el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina fue convocado a producir un “mapa de la pobreza” útil para la distribución del Programa Alimentario Nacional. En el contexto de una creciente pauperización de sectores importantes de la población, afectados por el proceso inflacionario, el PAN se presentó como una de las primeras políticas focalizadas de atención a la pobreza. El proceso de producción de la información necesaria para el programa debía partir de los datos estadísticos existentes, en virtud de restricciones tanto operativas como presupuestarias. Esta empresa fue encomendada a Luis Beccaria y Alberto Minujín, quienes buscaron la colaboración del por entonces consultor de CEPAL (en Chile), Oscar Altimir.<sup>2</sup> En base a los estudios avanzados por CEPAL en aquellos años y al trabajo precursor de Sergio Molina de 1975 (“Mapa de la extrema pobreza”<sup>3</sup> de Chile), se tomaría la información del último Censo (que lograba un nivel de desagregación hasta el radio censal, por lo general manzanas) y se construiría a partir de ella un sistema de indicadores de necesidades básicas.

Si analizamos esta primera medición de NB en la Argentina, pareciera inscribirse en la lógica que describe la SdR, según la cual a la formulación de grandes objetivos de construcción “humana” de un desarrollo basado en necesidades, le siguen operacionalizaciones mucho más modestas que apenas apuntan a garantizar mínimos biológicos. Ahora bien, cabe sopesar el desafío que presenta el análisis de los sentidos formulados en afirmaciones como la que sigue, que no encontramos en la “versión chilena” de 1975:

*Si bien el contenido concreto, en términos de satisfactores, de las necesidades básicas solo puede ser determinado en el contexto social específico en que se manifiestan, su satisfacción surge como imperativo del reconocimiento universal de los derechos humanos. Además, por este mismo reconocimiento, aunque la medición de las situaciones de pobreza se concentre en las necesidades básicas materiales, no puede olvidarse que la satisfacción de estas solo adquiere sentido pleno en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales (INDEC 1984: 10, énfasis nuestro).*

Por una parte, el mecanismo descrito por la SdR parece comprender el proceso mediante el cual a un momento de enunciación de objetivos universales y generales, le sigue una programación mucho más moderada que opera a niveles de mínimos biológicos. Sin embargo ¿hasta qué punto se puede reducir esta formulación a ese mecanismo? Se trata, después de todo, de un documento publicado en 1984, un momento de *redefinición* de la noción de derechos humanos con intensas resonancias políticas. En este sentido, siguiendo la perspectiva del Análisis Materialista del Discurso (AMD), entendemos que existen condicionamientos discursivos del decir que exceden la lógica de administra-



ción reflexiva de “influencias”, pues superan al control de un sujeto psicológico delimitado a partir de perspectivas (tácita o explícitamente) liberales sobre la “consciencia”. Nuestro punto de partida para analizar la formulación de sentidos es otro:

*La condición esencial de la producción y de la interpretación de una secuencia no es inscribible en la esfera individual del sujeto psicológico: ella reside de hecho en la existencia de un cuerpo socio-histórico de huellas discursivas que constituyen el espacio de memoria de la secuencia. El término interdiscurso caracteriza ese cuerpo de huellas como materialidad discursiva, exterior y anterior a la existencia de una secuencia dada, en la medida en que esa materialidad interviene para constituirlo. Lo no-dicho de la secuencia no es entonces reconstruible sobre la base de operaciones lógicas internas, reenvía aquí a lo ya dicho, a lo dicho afuera (Pêcheux 1983, en Glozman-Montero 2010: 86, énfasis nuestro).*

La aparición de las huellas señaladas resulta, desde nuestra perspectiva, una marca de las Condiciones de Producción (CP<sup>4</sup>) de la secuencia al interior de una red interdiscursiva. Ahora bien, este nivel de “lo interdiscursivo” resulta abstracto, pues remite a una dimensión asimilable a la de “lo ideológico” (en sentido althusseriano) o de “lo inconsciente” (en términos lacanianos). La perspectiva del AMD, sin embargo, nos permite recortar distintos “dominios”, como ámbitos discursivos a partir de los cuales analizar las formas en las que el interdiscurso opera en determinada secuencia discursiva –bajo la forma de cita, de presupuesto, pero también de silencio y olvido.

De este modo, pueden distinguirse “dominios de actualidad” de una determinada formulación o secuencia de referencia (SdR). Éstos se delimitan en el proceso de investigación a partir del trabajo con discursos contemporáneos (de un mismo campo, de campos concomitantes, pero también de otros cuyos vínculos resultan menos “evidentes”) y que, según una hipótesis preliminar (a veces una intuición<sup>5</sup>), participan en la formulación de su sentido.

Por otra parte, pueden delimitarse diversos “dominios de memoria”, a partir de formulaciones previas a la SdR que, nuevamente según la hipótesis del investigador, conformarían la memoria de discursos retomados, resignificados y denegados a partir de los cuáles la secuencia de referencia trama su sentido.

En tercer lugar, aparece la interesante noción de “dominios de anticipación”, que remite a los efectos de antelación de ciertas formulaciones. Si esto resulta inasible en el caso de toma como secuencia de referencia, formulaciones de *nuestro* presente, aparece como una interesante dimensión de análisis en el caso de estar trabajando con discursos del pasado. En efecto, bien puede sostenerse que la cita del INDEC que transcribimos más arriba tiene un “efecto de anticipación” respecto de debates *actuales* alrededor de la denominada “perspectiva de derechos” (Grondona 2014).

Sigamos, entonces, con nuestra exploración en el archivo, sabiendo ahora que se trata de un recorrido por diversos “dominios de memoria” del diagnóstico de las necesidades básicas.

## 2. Estación Altimir-Graciarena. Dominio de Memoria 2.

Como señalamos más arriba, el documento de INDEC 1984 contó con el aporte central de Oscar Altimir. Más allá de las condiciones históricamente analizables de la circulación de este experto, existen huellas discursivas que nos muestran que el documento del INDEC es un nudo en una red de reformulaciones. Tomemos, por caso, la siguiente cita:

*[El concepto de necesidades básicas] quedaría incompleto si sólo incluyera necesidades materiales. Sólo para propósitos de medición se puede justificar la concentración en las necesidades básicas materiales. Pero la satisfacción de éstas sólo adquiere sentido, como imperativo universal, en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales (Altimir 1978: 27, énfasis nuestro)*

La analogía con la cita del INDEC que transcribimos más arriba resulta evidente. Además de señalar esta resonancia entre los textos trabajados, nos interesa en particular destacar otro aspecto del documento de 1978: en él se insinúa una *polémica* que comienza a inscribir (para nosotros, en este recorrido) la delimitación del problema de las necesidades en una trayectoria de luchas conceptuales, pero también sociales, por definir formas alternativas de desarrollo.

Antes de ello, corresponde una breve presentación del trabajo de Altimir *La dimensión de la pobreza en América Latina*, un informe inaugural realizado en el marco de un proyecto de investigación sobre la medición y el análisis de la distribución del ingreso en los países de América Latina (CEPAL-BIRF). Allí, el autor desarrollaba “las primeras” líneas de pobreza y de indigencia para distintos países de la región y estimaba, en virtud de ellas, la incidencia de estos fenómenos en el continente.

Pues bien, al reponer el estado del arte de los debates contemporáneos, Altimir señalaba que en el campo de estas discusiones había una tendencia a “identificar el uso del concepto de *pobreza* con las *políticas más conservadoras* de mitigación de la pobreza y el uso del concepto de *necesidades básicas* con las *estrategias más radicales* de reorientación de desarrollo y de reorganización del orden social” (1977: 22, énfasis nuestro).

De este modo, se introduce una *disputa* a partir de la cual lo que en nuestro presente parece irremediamente unido (los diagnósticos de la pobreza y la pregunta por las necesidades básicas), se presentaba en 1978 “por separado”, organizado en campos antagónicos. Altimir distingue las posiciones radicales (entre las que cita el Informe Hammar skjöld de 1975 y el informe del Programa Mundial de Empleo de 1976, sobre los que volveremos) y posiciones más moderadas (que no delimita con la misma claridad). Encontramos una perspectiva similar en un trabajo de Jorge Graciarena<sup>6</sup> publicado por primera vez en 1979 en la Revista de CEPAL. Allí la relación entre los discursos sobre la pobreza y los de las NB aparece como un antagonismo aún más radical que en la descripción de Altimir. Al respecto, resulta esclarecedor el título del primer apartado del capítulo: “Dos propuestas antitéticas: pobreza *vs.* necesidades básicas”. Por cierto, también resulta más clara la delimitación de la posición centrada en el problema de la pobreza, que se asigna, fundamentalmente, al Banco Mundial –vgr. el discurso de Robert Mc Namara en *The assault on world poverty* de 1973. El modo en que Graciarena inscribe este debate (pobreza *versus* necesidades) en un horizonte más vasto de la lucha política tampoco deja demasiado lugar a dudas<sup>7</sup>:

El presupuesto fundamental de los planteos sobre la *pobreza* es la necesidad de *asegurar la continuidad del sistema social* [...] *La revolución social es la amenaza temida que se lucha por evitar, mientras que para la propuesta del “otro desarrollo”, ella constituye la esperanza que abre la posibilidad de un futuro más promisorio* (Graciarena 1979: 44, énfasis nuestro).

Además de distanciarse de la “típica solución conservadora y tecnocrática” de los interesados por la *pobreza* y de separar dos conceptualizaciones que en el presente aparecen superpuestas, la cita presenta una lógica de dispersión de sentidos cuya gramática (de antagonismos) resulta muy diversa a la de la SdR, según la cual el discurso sobre las necesidades básicas desmerecía *las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo*. Pues bien, a continuación indagaremos en las posiciones promotoras de “otro desarrollo” a las que se refería Jorge Graciarena.

### 3. Estación “otro desarrollo”. Dominio de Memoria 3.

Entre las fuentes que citan los autores a los que nos referimos en el apartado anterior

encontramos un informe del Programa Mundial de Empleo (Organización Internacional del Trabajo) de 1976 y otro presentado a las Naciones Unidas en 1975 (Fundación Hammar skjöld 1975).

Ahora bien, antes de avanzar sobre estos documentos, bastante más recordado en los trabajos actuales sobre desarrollo y pobreza, nos interesa otro, generalmente olvidado, al que también remite Jorge Graciarena: *¿Catástrofe o nueva sociedad modelo mundial latinoamericano?* que recoge el trabajo realizado por la Fundación Bariloche entre 1970 y 1975<sup>8</sup>. Este documento dará el puntapié para adentrarnos en los debates sobre “otro desarrollo” y encontrarnos con interlocutores que el sociólogo argentino retoma, pero también con otros que no recupera.

Indudablemente, los documentos que analizaremos en esta estación remiten a una coyuntura histórica muy diversa a aquella en la que se producía “el mapa de la pobreza” en Argentina. En primer lugar, la geopolítica global estaba estructurada a partir de un orden bipolar que llegaría mucho más resquebrajado a los primeros años de la década del ochenta. La memoria de la Revolución Cubana estaba aún fresca, al tiempo que se ensayaban nuevas alternativas hacia el socialismo (notablemente, Chile). Al mismo tiempo, en el marco de la denominada crisis del petróleo se desaceleraba el desarrollo industrial a escala global y comenzaban a plantearse los límites del crecimiento (punto sobre el que volveremos). En ese mismo marco, avanzaban los primeros experimentos de Estado neoliberal, muchas veces mediante una articulación con formas inéditas de violencia represiva. Mirado desde el presente, el período 1970–1975 se muestra como un campo de batalla política, económica y cultural en la que se definían las orientaciones del gobierno de las poblaciones para las siguientes décadas.

#### 3.1. El Modelo Latinoamericano

El Modelo Mundial Latinoamericano (MML) se inscribió en una coyuntura signada por una pregunta que se presentaba inconfundible: ¿qué ocurriría con los recursos, en particular con los “no-renovables”, si se persistía en los mismos niveles de crecimiento económico? En términos geopolíticos: ¿cuál era el grado de “dependencia” de los países centrales respecto de aquellos en condiciones de proveerles materias primas para sostener el crecimiento? (Furtado 1976<sup>9</sup>) Las variables económicas y poblacionales presionaban sobre los recursos y montaban un juego de riesgos “globales”, en virtud del cual el crecimiento del PBI (clásico indicador del grado de desarrollo de una economía) devenía un criterio de medición insuficiente e incluso equívoco.

Estas inquietudes, junto con el desarrollo de la tecnología informática, movilizaron nuevos dispositivos del saber experto: modelos matemáticos que tomaban “la economía mundial” como ámbito en el que ensayar la proyección de escenarios.

Un acontecimiento ineludible en la cronología de esos debates fue la reunión auspiciada por el Club de Roma<sup>10</sup> en 1970. Ésta fue convocada, junto con el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, con el propósito de analizar y discutir el denominado *Modelo Mundo III*, construido por el grupo dirigido por Dennis Meadows en el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), cuyos resultados fueron publicados como libro en 1972 (*The Limits to growth*).

Desde esta perspectiva, los factores determinantes del inevitable callejón sin salida del desarrollo eran el crecimiento de la población, los rendimientos deficitarios en la producción agrícola (alimentos), los límites de los recursos naturales, la producción industrial y la contaminación. Estas restricciones parecían orientar el sentido de la intervención hacia un congelamiento del crecimiento económico en los países centrales (para no seguir presionando sobre los recursos escasos) y un estricto control de la natalidad en los países periféricos.

A partir de la incomodidad con la presentación de estos resultados –que proyectaban una sombra sobre las esperanzas del desarrollo, pero que además asignaban responsabilidades equivalentes entre los países desarrollados y subdesarrollados– un grupo de científicos latinoamericanos diseñaría un modelo alternativo. Reunidos en torno de la Fundación Bariloche<sup>11</sup> y dirigidos por Amílcar Herrera<sup>12</sup>, en 1976 publicarían los resultados que conformaron el “Modelo Latinoamericano”.

Según se explica en el documento *¿Catástrofe o Nueva Sociedad?- El Modelo Mundial Latinoamericano*, el ejercicio se inscribió en la lógica de la planificación normativa, que suponía delimitar un estado de cosas deseable, estimar los recursos requeridos para llevarla a delante y calcular la *factibilidad* de realizar tal visión. Para ello, se procedería a la construcción de otro modelo matemático, que a partir de un cálculo multivariado (también mediante el uso de computadoras) podía señalar los cambios necesarios no sólo para evitar la catástrofe que el modelo del Club de Roma asumía como inevitable, sino para construir un mundo *justo*<sup>13</sup>.

En la delimitación de la visión del mundo deseable (que se comprobaba, además *científicamente viable*), la cuestión de las “necesidades básicas” ocupó un lugar clave. Ellas fueron delimitadas como modo de operacionalizar *el verdadero indicador de un desarrollo óptimo*: el incremento de la *esperanza de vida al nacer*.

Desde la perspectiva de la Fundación Bariloche, para evitar “la catástrofe” era menester un verdadero cambio civilizatorio. De allí que el primer objetivo del MML fuera producir una *sociedad igualitaria*, tanto social como *internacionalmente*, cuyo principio fuera el reconocimiento de cada ser humano como ser dotado de un derecho inalienable a la *satisfacción de las necesidades básicas* –alimentación, vivienda, salud, educación.

La sociedad propuesta se alejaba de las pautas del consumismo: la producción debía determinarse por las necesidades sociales y no por la ganancia. Ello suponía una crítica lacerante al modo de vida de los países desarrollados cuya “ejemplaridad” –clásica de la formación discursiva desarrollista– se impugnaba.

Asimismo, tal como expresa el MML, en la nueva sociedad el concepto de propiedad carecería de sentido, tanto bajo la forma privada como estatal; en su lugar, se proponía una economía de *uso* de los bienes de producción y de la tierra mediante un régimen que sustituyera la propiedad por la *gestión*, a partir de organizaciones de producción, entes comunitarios *ad hoc*, las comunas o al Estado<sup>14</sup> (Fundación Bariloche 2006<sup>15</sup>: 7). El impacto del modelo fue importante, aun cuando resulte prácticamente desconocido para la bibliografía reciente sobre estudios de pobreza y desarrollo en la región. Este trabajo formó parte de una serie de producciones expertas que pensaban el desarrollo a la luz del problema de las necesidades, así como del imperativo de cuidar los recursos naturales del planeta.

Entre sus múltiples repercusiones inmediatas, se destaca un debate con Oscar Varsavsky –autor al que volveremos en breve– en el que éste acusaba al equipo liderado por Amílcar Herrera de “defensores o colonizados culturales de la civilización norteamericana” (Varsavsky 1976<sup>16</sup>: 144). Frente a ellos, Varsavsky proponía un “contra-club” que partiera como premisa de que “los problemas de la humanidad actual sólo podrán resolverse transformando la sociedad a través del socialismo” (ídem). A su tiempo, Herrera respondía afirmando que:

*Nuestro modelo postula un mundo igualitario, tanto social como internacionalmente; no consumista; con la producción regida exclusivamente por las necesidades humanas y no por la ganancia; con el aprovechamiento total de la capacidad creativa y de trabajo de todos los seres humanos; y con participación plena e igualitaria en todas las decisiones sociales. No creo que Varsavsky ni nadie, pueda llevar su ingenuidad política hasta el punto de creer que esta sociedad se pueda alcanzar “sin poner en peligro el predominio de las grandes potencias y las clases privilegiadas”. Por otra parte, no alcanzo a ver el contraste entre esta sociedad y la que postula Varsavsky: “nacional, participante, solidaria, creativa” (Herrera 1976: 146)*

Como queda expuesto, Herrera ratifica la inscripción de un desarrollo centrado en las necesidades que reconoce el papel del conflicto en el horizonte de la transformación social. Como saldo adicional, los sentidos presupuestos en este debate nos permiten

hipotetizar respecto de cierto régimen de enunciabilidad en el que podía (y debía) afirmarse la necesidad de *superación del horizonte capitalista*, aun cuando ello no necesariamente supusiera una aceptación del socialismo realmente existente (en particular, la versión soviética).

En lo que refiere al concepto de FB sobre “necesidades humanas”, en 1972, en un trabajo sugerentemente intitulado “Sobre las necesidades del ser humano y su relación con las teorías del mundo”, Carlos Mallmann, hombre clave de la Fundación Bariloche, planteaba la imperiosidad de definir un proyecto mundial que partiera de que

*El objetivo de la humanidad que proponemos es el de lograr que todos y cada uno de los habitantes presentes y futuros de nuestro planeta —nave espacial que compartimos— puedan, mediante sus actividades, satisfacer en forma genuina sus necesidades cuantitativas y comparativas de ser y de acceder (Mallmann 1972: 2).*

En virtud de ello, el trabajo se proponía definir y delimitar las necesidades cuantitativas—aquellas que se satisfacen a partir de un incremento de satisfactores— y las comparativas — que suponían formas de redistribución de la riqueza. Las necesidades cuantitativas se organizan entre aquellas del “acceder”— que incluyen necesidades biológicas (individuales: alimentación, vestido; habitacional y material, ejercicio físico), necesidades protectivas (medicina, seguridad, comunicación y transporte), necesidades intelectuales (educación, hábitat mental, ejercicios mentales) y necesidades del “ser” (el requerimiento de *indispensabilidad* afectiva, expresiva y activa, de *autonomía* afectiva, expresiva y activa; así como, de *participación* afectiva, expresiva y activa).

En relación con las necesidades comparativas, estas refieren a la distribución de satisfactores, y con ello a los valores de *igualdad* y *justicia*. Sin embargo, tal como se aclara, esta igualdad no debe ser absoluta, pues existen diversas necesidades y “estilos de vida”.

En cualquier caso, esta definición contrasta con la interpretación que proponía nuestra SdR respecto de los modos en que se ha problematizado la cuestión de las necesidades. Lo mismo puede decirse de las definiciones que analizamos en el apartado a continuación.

### 3.2. Informe Hammarskjöld

Este informe recibió su nombre en homenaje al Secretario General de la ONU. Fue elaborado por un grupo de expertos en desarrollo económico y presentado a la Asamblea General en 1975. A diferencia del caso anterior, se trata de un conjunto de proposiciones que no se fundan ni en el cálculo ni en la programación de las condiciones de “otro desarrollo”. Otra diferencia relevante es que el Informe Hammarskjöld se instaló

como referencia ineludible en los debates sobre “otro desarrollo”, aún más allá de su contexto inmediato de emergencia.

En efecto, algunos años después Max Neef (antecedente “reconocido” del debate sobre NB, *ver supra*) señala que la publicación de *Desarrollo a escala humana* en 1984 fue resultado de un proyecto “realizado de manera conjunta por el Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR) de Chile y por la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia”. El informe aludido, había nacido “de la necesidad de *situar en el contexto latinoamericano* (y a la luz de los cambios de escenario ocurridos durante el último decenio) *la propuesta contenida en el Informe Dag Hammarskjöld de 1975* «Qué hacer: Otro Desarrollo»” (Max Neef 1933: 18, énfasis nuestro). Se trata de una sentencia por demás problemática, sobre la que volveremos.

Según se explicita en el documento de Hammarskjöld, los pilares de “otro desarrollo” indican que éste: (1) debe estar orientado enteramente hacia la *satisfacción de las necesidades*, empezando por la eliminación de la *miseria*; (2) debe ser endógeno y *autodependiente*, es decir, se apoya sobre las fuerzas “propias” de las sociedades que lo emprenden y, finalmente, (3) se encuentra en *armonía con el medio ambiente*.

A contramano de las hipótesis malthusianas del Club de Roma, el problema no era la escasez, sino la *distribución*<sup>17</sup>. La mejora de la calidad de vida, al igual que la hipótesis del MML suponía también una reducción del despilfarro.

En el documento se afirma que entre las *condiciones* de otro desarrollo estaba la transformación de las estructuras. Entre ellas, la modificación en el orden internacional, particularmente en lo referido a la escasa participación del Tercer Mundo, de la que se derivaba la necesidad de readaptar el sistema de representaciones y participaciones del sistema de las Naciones Unidas. En este marco, se cuestionaban tanto las posiciones clásicas de la “teoría del derrame” y de la hipótesis del “despegue”, como la revisión de la estrategia de desarrollo propuesta hacia 1971 en el marco de la ONU.<sup>18</sup> En todos los casos, la estrategia internacional había desatendido tanto las necesidades humanas como ecológicas.

En sintonía con lo expuesto, se subraya la imperiosidad de sostener naciones autodependientes, movilizándolo para ello, como ejemplo deseable, la imagen de la Argelia de 1962, que había comenzado a creer en sus propias fuerzas, condición para un desarrollo endógeno y autodependiente. La resonancia del discurso anticolonial en la delimitación del proyecto de “otro desarrollo” centrado en las necesidades resulta un elemento interesante que, entendemos, debe incluirse en el análisis.

Aunque esta construcción de una alternativa centrada en las “necesidades básicas” se muestra afín a las del Modelo Bariloche, también se observan formulaciones que parecen más cercanas a los sentidos “minimistas” de la secuencia de referencia. En efecto, también observamos deslizamientos en los que junto con estas afirmaciones generales sobre los objetivos del otro desarrollo (“las necesidades ya son derechos”, Fundación Hammar skjöld 1975: 27) se sostiene la necesidad de privilegiar la satisfacción de las necesidades básicas, particularmente “asegurar la satisfacción de las necesidades *fisiológicas* de los *grupos vulnerables*”. En efecto, la cuestión de la “misericordia” como objetivo de las políticas de “otro desarrollo” aparece aquí de un modo más protagónico.

### 3.3. Informe Leontief

Entre 1973 y 1976 la ONU, en el marco de las iniciativas para el *Segundo Decenio del Desarrollo*, designó a Wassily Leontief como responsable de diseñar un modelo proyectivo capaz de evaluar los impactos ambientales en el desarrollo.

El objetivo del trabajo de Leontief era estudiar las interrelaciones entre el crecimiento y la emergencia de determinadas cuestiones que eran definidas como problemas económicos asociados a ciertos *costos*: la disponibilidad de recursos naturales, el grado de contaminación resultante de la producción de bienes y servicios, así como el efecto económico de las políticas de lucha contra el daño ambiental (políticas de abatimiento). Ello suponía una revisión de las metas dispuestas para la segunda década de desarrollo, a fin de analizar si eran o no congruentes con el stock de recursos y el modo en que estaban distribuidos.

El modelo,<sup>19</sup> cuyos datos estaban ordenados sobre el principio de la matriz insumo-producto,<sup>20</sup> corrió proyecciones alternativas para los años 1980, 1990, 2000. Los diversos escenarios hipotéticos (guiones) suponían un juego distinto entre la tasa de crecimiento, el PBI per cápita y la tasa de crecimiento de la población.

Una de las conclusiones a las que se arribaba a partir del modelo era que las metas de crecimiento establecidas en 1971 no eran suficientes para reducir la brecha entre los países desarrollados y no desarrollados. Sin embargo, los límites al desarrollo no eran efecto de barreras físicas insuperables (crecimiento poblacional, agotamiento de recursos, aumento de la contaminación) como presagiaban los pesimistas del Club de Roma. Por el contrario —en consonancia con lo expuesto por el MML—, se trataba de límites políticos, sociales e institucionales. Así, por ejemplo el problema “más acuciante” de alimentar a la población mundial, en rápido incremento, podía resolverse mediante la explotación de tierras arables y la intensificación de la productividad del agro.

La superación de los límites del desarrollo requería de una redistribución más equitativa sobre todo a nivel del comercio internacional. Efectivamente, aunque había menciones

al problema de la distribución del ingreso al interior de las economías nacionales<sup>21</sup>, la inquietud se orienta a un análisis de las relaciones internacionales de desigualdad (nuevamente, en sintonía con la perspectiva del MML).

Aunque este informe no refería a la cuestión de las necesidades humanas básicas, sino que se centraba en el problema ecológico, muchas de sus proyecciones fueron retomadas en el seno del debate que aquí nos interesa. En particular sería el caso del informe OIT-PME de 1976 que analizaremos en la siguiente estación.

### 4. Cuarta estación “¿otro desarrollo?”. Dominio de Memoria 4.

Los textos que revisaremos en esta estación están articulados, de un modo u otro, en el informe “Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial”, presentado en 1976 en la Conferencia Mundial Tripartita de la OIT. Este documento, como veremos, funciona como un nudo en una red, en la que también se tejen (y resignifican) los discursos analizados en la estación anterior.

La reunión de 1976 para la que fue producido y, en general, las iniciativas del Programa Mundial de Empleo (PME) (creado en 1969) constituyeron una intervención clave de la OIT en los debates sobre los “límites” y las posibilidades de “otro” desarrollo. Entre los aportes fundamentales del PME a este debate se encuentra el diagnóstico sobre el *sector informal urbano* desde 1972 (Grondona 2014), así como el interés otorgado a la cuestión de las *necesidades* desde 1975.

Ahora bien, las “necesidades” serían definidas, no ya desde el paradigma igualitarista que proclamaba el MML, sino como “el nivel de vida mínimo que una sociedad debería establecer para los *sectores más pobres de su población*” (PME 1976: 7). Lo que, por ejemplo, en el caso del Informe Hammar skjöld aparecía como un *deslizamiento* hacia la cuestión de la miseria se presentaría en el documento del PME como un recentramiento más radical en el que la problematización de la pobreza y la de las necesidades (ahora sí) *se superpondrían*. Entendemos que en ello fue fundamental la articulación de algunos elementos del debate sobre necesidades con otros provenientes de los trabajos desarrollados por el Banco Mundial en torno a la distribución del ingreso.

Además de constituirse en una referencia ineludible de las mutaciones del debate sobre las necesidades, este documento es un testimonio de la circulación del MML en el seno del debate de los organismos internacionales. Este hecho torna aún más curiosa la obliteración de la que fue objeto el documento coordinado por Amílcar Herrera. Obliteración que confirma la cita del párrafo de Max-Neef que transcribimos un poco más arriba, pues allí se suponía la necesidad de que América Latina “importara” los debates del “otro desarrollo” producidos por la Fundación Hammar skjöld (es decir, producidos por “el centro”<sup>22</sup>).



Sin embargo, a partir del documento OIT-PME de 1976 podemos inferir que los desarrollos conceptuales sobre la cuestión de las necesidades circularon también *desde el sur hacia el norte, desde la periferia al centro*. Hubo una simultaneidad en la circulación del informe de Hammarskjöld y los trabajos dirigidos por Amílcar Herrera. En virtud de ello, la denegación de este último discurso como memoria del debate de las necesidades resulta aún más interesante.

Tal como afirmamos en las primeras páginas, la detección de resonancias y ecos del pasado poco nos dicen respecto del *sentido* que éstos producen. En el caso del documento de 1976 intentaremos mostrar que se introdujeron importantes redefiniciones respecto del MML. Sostendremos que se trata de una torsión que, a diferencia de las que analizamos más arriba, supusieron –de hecho– una (primera) “domesticación” de los sentidos propuestos por el modelo de Herrera. El mecanismo de deslizamiento en el documento del PME 1976 opera a través de la redefinición de la cuestión de las necesidades en un problema técnico: *¿cómo hacer?* (no ya “¿qué hacer?”, como se preguntaba el Informe Hammarskjöld). En esta inflexión se articulan diversos documentos, cuya combinación, necesariamente, los redefiniría: el informe Leontief, el modelo Bariloche (ambos ya reseñados), el informe del BM de 1974 y (fundamentalmente) dos documentos preparatorios requeridos por la OIT en 1975. A continuación analizamos estos documentos, pero fundamentalmente los modos en que éstos se reinscribieron en el documento del PME de 1976.

#### 4.1. El modelo del BM de 1974:

A partir de la pregunta sobre los “modos de”, en el informe del PME de 1976 se recurre a un trabajo que había sido realizado en el marco de un financiamiento del Banco Mundial y el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex de 1974. Allí no se trabajaba sobre la cuestión de las necesidades, sino sobre la relación entre crecimiento y distribución de la riqueza.

El modelo se interrogaba por la distribución en los países subdesarrollados. Así, la pregunta de este trabajo remitía a las condiciones de mejor distribución del ingreso y el consumo, con particular atención sobre los sectores de menores ingresos de los países más pobres. A ellos se los denomina “low-income target groups”. En este punto, resulta importante subrayar que la inquietud de este modelo remite a la distribución *al interior* de la población y no ya a las relaciones desiguales entre centro y periferia. Una operación cabal en el documento del PME de 1976, sobre la que volveremos, sería el desplazamiento desde el problema del *nuevo orden internacional* a la cuestión de los *deciles más pobres de ingresos*.

El modelo del BM retomaba la retórica propia del diagnóstico sobre la dualidad de la economía y, particularmente del mercado de trabajo, de un modo afín a las explicacio-

nes centradas en el *capital humano* como variable determinante. En este modelo, preocupado por las economías segmentadas en las que conviven sectores modernizados y otros tradicionales, las variables fundamentales eran la distribución de capital, la productividad, los ingresos, el crecimiento poblacional y el ahorro. Se presuponían tres grandes grupos socioeconómicos, el 40% más pobre, el 40% de ingresos medios y el 20% más rico. En un primer momento se analizaba la incidencia de las diversas variables en la distribución y el crecimiento, para luego, en una segunda instancia, estudiar los posibles impactos de políticas orientadas a la distribución.

En esta segunda parte, se sopesaban los impactos de una política únicamente orientada al crecimiento del PBI, posibilidad rápidamente descartada por insuficiente, en virtud del improbable incremento que se requeriría para impactar sobre las poblaciones pobres. A partir de ello, se evaluarían diversas alternativas: la fijación de políticas que actuaran sobre los precios relativos, transferencias monetarias para el consumo, a nivel de la inversión y redistribución de bienes de capital (vgr. reforma agraria). Junto con la reforma agraria, la opción preferida sería la de invertir en “activos”. Ello incluía el gasto público en educación, pues se partía del presupuesto de que la retribución en el mercado se vinculaba con la propiedad y utilidad de cierto capital (incluido el humano).<sup>23</sup> Esta perspectiva dista en mucho de aquellas que ponían las desigualdades estructurales como foco del diagnóstico, a partir de una mirada singularmente sensible al conflicto de intereses. El lenguaje del BM era indudablemente distinto al de Bariloche y al de Hammarskjöld.

#### 4.2. Documentos preparatorios OIT 1975

Sobre las bases del modelo proyectivo de las Naciones Unidas (Leontief), en distintos trabajos comandados por la OIT en 1975 circulaba la pregunta respecto de cuáles eran los niveles que debían alcanzar determinadas variables (demográficas, económicas) para satisfacer las necesidades básicas hacia el año 2000. El modo en que las NB eran definidas retomaba la perspectiva de la Fundación Bariloche y del MML, aunque con algunas “precisiones” respecto de los umbrales de satisfacción.<sup>24</sup> En lo que sigue, nos detendremos en dos de los documentos preparatorios de la Conferencia Tripartita de 1976, referidos directamente por el documento final de la conferencia.<sup>25</sup>

En un análisis de estos trabajos observamos que, lejos del postulado igualitarista del Modelo Latinoamericano<sup>26</sup>, la pregunta por la igualdad se troca por otra: *cómo garantizar una mejora en las condiciones de vida del 20% más pobre de la población*. Ello en sintonía con la preocupación del BM, que expusimos más arriba. Pues bien, en virtud de esta inquietud, en los documentos preparatorios de 1975 se avanzaría en la definición de una canasta básica y del ingreso necesario para obtenerla.

Por cierto, el interés respecto del 20% más pobre estaba ya presente en el Modelo Latinoamericano, pero tan sólo de modo accesorio y frente a una argumentación puntual. Hacia el final del documento publicado en 1975, se polemizaba con las posiciones que sostienen la necesidad de *primero* garantizar el crecimiento y *luego* distribuir. En virtud de ello, se volvía a “correr” el modelo para determinar el nivel de crecimiento que debía garantizarse para que, manteniendo la estructura de distribución del ingreso, *todos* los miembros de la sociedad tuvieran garantizada la satisfacción de sus necesidades. El *indicador*<sup>27</sup> para ello era que el nivel de ingreso promedio del 20% más pobre excediera el de la “canasta” de dichos bienes. Como puede imaginarse, los resultados ratifican la necesidad de operar transformaciones drásticas en la estructura de la distribución del ingreso a todo nivel.

El punto que no debe dejar de subrayarse es el movimiento por el cual el 20% más pobre de la población pasa de ser el indicador del cumplimiento absoluto de metas igualitarias, a transformarse *en una subpoblación sobre la que debe focalizarse la intervención*<sup>28</sup>. Este mecanismo de traducción/reformulación, depende de la articulación del MML (restringido a su papel en la definición de necesidades básicas) con las preguntas por la distribución según habían sido formuladas, por ejemplo, por el BM en el modelo de 1974. Ello supone una redefinición, sobre la que aparece una reflexión explícita:

*El modelo de Bariloche no está siendo utilizado aquí para los fines para los que fue construido, sino que utilizamos su estructura para determinar el ingreso equivalente a un conjunto de necesidades básicas. El modelo de Bariloche fue diseñado para proporcionar una respuesta a las ideas maltusianas de Forrester y el Modelo del Mundo III de Meadows, al demostrar que dada una distribución de la renta totalmente igualitaria y una asignación “racional” de los recursos escasos, es posible (...) sostener crecimiento de la población mundial de tal manera que cada individuo satisfaga sus necesidades básicas (...)*

*El enfoque adoptado en este trabajo es la identificación de un grupo objetivo (el 20 % de individuos más pobres, es decir, el quintil más bajo de la distribución del ingreso de las personas que reciben salarios o ingresos en especie) y examinar la combinación de tasa de crecimiento del PIB y la redistribución del ingreso que se necesita para permitir que, en promedio, este grupo objetivo obtenga un ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas (Hopkins and Scolnik 1975: 9, traducción nuestra).*

En este punto, resulta fundamental señalar que quien coescribía el documento del que extrajimos la cita precedente era Hugo Scolnik, un matemático que había formado parte de la Fundación Bariloche y que tuvo a cargo el diseño matemático e informático del Modelo Latinoamericano.

Al respecto, algunos años después, Scolnik, recapitulando la historia del MML afirmaba que “el primer paso fue definir las “necesidades básicas” en términos de expectativa de vida al nacer, consumo de proteínas y calorías, vivienda, educación” y que “la burocracia internacional pronto incorporó estos conceptos como si fueran de elaboración propia” (Fundación Bariloche 2006: 24).

Una evaluación respecto de la (in)coherencia sería un atajo poco interesante para reflexionar sobre el itinerario de las nociones del Modelo Bariloche (¿traducidas? ¿robadas? ¿traicionadas? ¿olvidadas?). Por el contrario, parece necesario dar lugar a pensar las determinaciones materiales de su circulación. Entonces, más allá de éste o aquél sujeto psicológico (del que no podríamos, ni querríamos ocuparnos), deberían pensarse los regímenes de lo que puede y debe ser dicho desde una posición –como respuesta polémica al Modelo de Meadows– y desde otra – la apuesta de poner efectivamente en marcha “un nuevo desarrollo” en el marco del PME-OIT.

Entre ambas posiciones media una distancia que parece abismo. Si en la discursividad de la Fundación Bariloche el esfuerzo es el de mostrar que “otro desarrollo” era *posible*, en el informe de la OIT de 1976 y en el documento co-escrito por Scolnik el año anterior, importaba delimitar las condiciones objetivas en las cuales ello puede ser no sólo *viable*, sino *viabilizado*, asunto que requiere de operaciones de atemperación y ajuste a perspectivas más acotadas.

Por su parte, el documento preparatorio elaborado por Joseph Stern – quien había participado en el desarrollo del modelo mundial de Leontief y la ONU– también hacía foco sobre la articulación entre el modelo organizado a partir de la matriz insumo-producto y el trabajo de la Fundación Bariloche. Ello supondría, nuevamente, la redefinición de los elementos involucrados. El MML quedaría reducido a un estudio capaz de definir ciertas necesidades básicas en función de los cuales delimitar umbrales de pobreza.

Así se unían perspectivas que Oscar Altimir y Jorge Graciarena encontraban tan claramente separadas (necesidades básicas vs pobreza). Ahora bien, aún en las formulaciones del PME de 1976 ciertas preguntas, sobre las relaciones norte-sur, sobre las responsabilidades en el cuidado del medio ambiente –por citar algunas–, permanecían abiertas en la interrogación sobre las posibilidades de “otro desarrollo”. Entendemos que desde otras posiciones (discursivas, pero fundamentalmente políticas) la definición de las alternativas al desarrollo iban a articular la cuestión de la pobreza y las necesidades (una vez

“disuelto” el antagonismo) con cuestionamientos radicales a la centralidad de determinados significantes (industria, estado, nación) como pivotes del crecimiento económico de la región. Este entramado discursivo tomaría elementos del “otro desarrollo”, pero deslizaría hacia una propuesta que podríamos delimitar como “fin del desarrollo”. Comenzaba la era del ajuste estructural. En sus albores, el diagnóstico de las necesidades básicas sería objeto de una redefinición incluso más radical que en los documentos vinculados a la reunión PME-OIT de 1976. Antes de revisar esta deriva, nos aguarda una última referencia a la década del setenta, que, en el ámbito de la planificación nacional y regional, aporta una nueva red semántica para alimentar la plurivocidad del problema de las “necesidades”.

#### 4.3. Perón, Varsavsky, CEPAL y los “estilos de desarrollo”

De modo simultáneo a los debates que se registraban en la Fundación Bariloche, al calor de años convulsionados en términos de lucha política, entre los objetivos el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional de 1973 impulsado por el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, se afirmaba que:

*Este es un plan de liberación. Liberación de las necesidades básicas de los argentinos, cuya satisfacción les será asegurada, cualquiera sea su actividad o el lugar en que vivan. Liberación de la arbitrariedad de los poderosos. Liberación de la coacción extranjera. (Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, 1973:3, énfasis nuestro).*

La articulación de las necesidades con la cuestión de la “Liberación nacional” y su puesta en serie con la “arbitrariedad de los poderosos” y la “coacción extranjera”, inscribe, una vez más, este problema en un discurso abiertamente político –en nuestros términos, un discurso que se estructura en torno de uno o varios antagonismos (Laclau y Mouffe 1987).

La coyuntura del diseño del Plan al que nos referimos fue por demás agitada, pues involucró la primera parte del tercer gobierno de Juan Domingo Perón, signado por fuertes contradicciones internas y un panorama económico crecientemente complejo (Fizsbein y Rougier 2006, Fernández Pardo y Frenkel 2004).

En él se conjugaban una apuesta por la consolidación y complejización tanto de los aspectos técnicos, como de los aspectos políticos. En lo referente al último punto, sobresale la compleja trama de negociaciones con diversos actores sociales. Respecto de la probidad técnica del Plan, buena parte de su elaboración se concentró alrededor de un nodo de expertos en planificación, reunidos en una comisión *ad hoc*, en el marco del reciente Instituto Nacional de Planificación Económica, bajo la autoridad de la

Secretaría de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía. Se trataba de especialistas ya consagrados en su campo y cuya carrera seguiría en ascenso, entre los que se destacaba Benjamín Hopenhayn. A ellos se sumaría, con el fin de fortalecer técnicamente la elaboración del Plan un grupo de seis consultores argentinos de CEPAL. Entre los expertos vinculados al Plan, resulta particularmente interesante la figura de Oscar Varsavsky, quien participó en la elaboración de las proyecciones económicas (mediante el uso de modelos matemáticos y sirviéndose de computadoras). La participación de Varsavsky excede en mucho la elaboración técnica de previsión de escenarios<sup>29</sup>. En junio de 1971 Oscar Varsavsky había concluido un trabajo nodal para la historia de la planificación en la Argentina, *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*, donde aparecían tres cuestiones importantes para nuestro recorrido: la noción de necesidades básicas, la interpelación a hacer de su satisfacción el indicador de desarrollo (y no del PBI *per cápita*) y la postulación de diversos *estilos de desarrollo* alternativos.

Desde la perspectiva de este experto, los distintos estilos de desarrollo suponían no sólo objetivos diversos, sino distintas estrategias tecnológicas y políticas distributivas para garantizar su viabilidad física y social. Su análisis se extendía a cinco modelos: el estilo consumista (CONS también modernista o desarrollista), el autoritario (esencialmente contradictorio, tradicional y modernizante, nacionalista pero dependiente), el estilo creativo (CREA también socialista, nacionalista y solidario), el estilo lunar y el hippie.<sup>30</sup>

Uno de los ejercicios del libro *Proyectos nacionales...* consiste en describir estos paradigmas, pero, sobre todo evaluar, a partir de una modelización matemática<sup>31</sup> su *viabilidad* física, social y política (en ese orden). Una de las conclusiones centrales del texto será la viabilidad física y social del estilo creativo (cuyo desafío es la viabilidad política) y la *inviabilidad* radical del estilo consumista. Efectivamente, el antagonismo central que regula la economía de “estilos” que Varsavsky pone a prueba es la contraposición entre el estilo CONS y el estilo CREA. Mientras uno representaba un estilo centrado en el crecimiento económico y el consumo opulento que buscaba espejar la experiencia de los países centrales, el otro pivotea alrededor de la desarrollo de la capacidad creativa.

En el estilo CRE, que propone Varsavsky, el crecimiento tenía como medida la satisfacción universal de *necesidades humanas* que permitiría desarrollar tales capacidades. En *Proyectos nacionales...* se consignan veinticinco que, según una sistematización de Eric Calcagno (1990) se organizan en cuatro grupos: necesidades físicas, sociales, culturales y políticas. Resulta sugerente el que no se remitiera exclusivamente a las necesidades materiales del individuo y que hubiera muchas colectivas y espirituales. Esta pregunta por la totalidad, por el sistema social complejo (así definido) en el que se inscribía la pregunta por las necesidades (que comparte con el Modelo Bariloche, más allá de las polémicas) está perdida en las reflexiones actuales sobre las NB.



Además de imaginar órdenes alternativos, desde 1965 Varsavsky estuvo involucrado en proyectos estatales de planificación y diseño de políticas en Venezuela y Perú (por citar dos de las experiencias nodales de su carrera). Asimismo, Varsavsky fue consultor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde estableció estrechos vínculos con Eric Calcagno y, por su intermedio, con Benjamín Hopenhayn. Junto a ellos, participó, como hemos señalado del diseño del *Plan Trienal* de 1973, en el que resuena la contraposición entre el modelo CREA y el CONS:

*Las políticas anteriores respondían a un modelo de acumulación de capital basado en una regresiva distribución del ingreso y en consecuencia originaron un perfil de consumo crecientemente sofisticado, destinado a satisfacer patrones de comportamiento y aplicación de recursos de los sectores de ingresos elevados a costa de la satisfacción de necesidades individuales y colectivas vitales, prioritarias para las grandes mayorías del pueblo (Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, 1973: 27, énfasis nuestro).*

En este tipo de formulaciones, la cuestión de las “necesidades” se inscribe en un horizonte de disputa entre intereses de clase y de una intervención no-neutral del Estado en ella. Esta observación, junto con las que realizamos más arriba sobre la centralidad del conflicto geopolítico norte-sur en el MML, nos impele a reconocer que la unidimensionalidad y pretendida asepsia de los diagnósticos contemporáneos sobre las NB no son un dato de partida, sino el resultado histórico de una relación de fuerzas. La estación que sigue será particularmente ilustrativa sobre este punto.

#### **Quinta y última estación: los límites del debate. La ley del mercado**

Algunos años después de la serie documental de la estación precedente, Graciela Chichilinski, quien había formado parte de la Fundación Bariloche y que accedió temprano al mundo de los organismos internacionales, se trezaba en un singular debate con Manuel Mora y Araujo. Desde las páginas de la *Revista Desarrollo Económico* entre 1984 y 1985 la futura promotora del protocolo de Kyoto reflató la cuestión de las “necesidades básicas” como centro que debían adoptar las políticas del desarrollo.

En respuesta a ese artículo, Mora y Araujo “denunciaba” que la perspectiva de Chichilinsky resultaba utópica y que postulaba un mundo en que la remuneración no estaba vinculada con la productividad. En definitiva, suponía una economía que no respondía a las leyes del mercado e incluso individuos que no maximizan (Mora y Araujo 1985: 127). En su crítica, Mora y Araujo filiaba el análisis de la economista al modelo de mundo ideal de la Fundación Bariloche, para contrargumentar que “la tesis de que la

riqueza del Norte es su causa es muy popular, pero también muy controvertible” (Mora y Araujo 1985: 127).

La respuesta de Chichilinski a las “acusaciones” fue contundente. Lo que nos interesa subrayar es el tramo en que, una vez señalada su pertenencia al equipo que diseñó el Modelo Latinoamericano<sup>32</sup>, la experta rectificaba “la confusión de Mora y Araujo” quien

*Tal vez (...) pensó que yo estaba reescribiendo el modelo Bariloche. Esta impresión debe haber sido reforzada por el uso del término “necesidades básicas” en el título del artículo. Pero en realidad este artículo se refiere a un trabajo muy distinto, que realicé, como se aclara en él, en las Naciones Unidas durante los últimos seis años. Este trabajo es una continuación del que comencé con el modelo Bariloche, pero su forma es diferente (...) El modelo subyacente es el de una economía de mercado, donde los individuos maximizan y las leyes fundamentales del mercado están satisfechas, en tanto que en Bariloche estudiamos la posibilidad de planificar una economía para satisfacer las necesidades básicas de la población. Este modelo de mercado, al que denomino modelo Norte-Sur, fue desarrollado precisamente por mi deseo de ir más allá del mundo ideal, y de encontrar las condiciones reales que permitan acercarnos a este mundo, así como las condiciones de la realidad que nos lo impiden (Chichilinsky 1985: 130, énfasis nuestro).*

En la cita precedente opera un nuevo régimen de evidencias en el que lo “obvio” no es ya la necesidad de una transformación radical de la sociedad (como era el caso del debate entre Amílcar Herrera y Oscar Varsavsky, pero también del Informe Hammarkjöld), sino de una transformación “realista”, cuyo punto de partida debe ser la dinámica del mercado. Sería imposible remitir a todas las transformaciones que media entre el discurso del MML, los “estilos de desarrollo” de Varsavsky y este nuevo consenso. Sin embargo, entendemos provechoso sumar un último eslabón al encadenamiento de documentos de nuestro recorrido. Nos referimos puntualmente a una serie de trabajos en los cuales se “retomaba” el avance de la OIT sobre la cuestión de las necesidades, en (una nueva) clave latinoamericana: el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica.<sup>33</sup>

#### **Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica (PIPC)**

En su documento fundacional el PIPC recupera la traza del debate entre la Fundación

Bariloche, el Club de Roma y el PME. Así, el documento enfatiza las divergencias respecto de la definición de “necesidades básicas”. En particular, resulta interesante que, en sintonía con argumentos de Oscar Altimir (1978), se sostiene que la perspectiva de la Fundación Bariloche supondría una transformación “poco probable” en términos de la distribución del poder.

Los documentos del PIPC resultan interesantes en tanto *discurso de transición* en el que, al mismo tiempo que ciertos enunciados “no pueden dejar de decirse”, otros, nuevos (que resignifican el sentido de los diagnósticos y de los cursos de acción) comienzan a asomar. Lejos de tratarse de una convivencia “pacífica” las huellas discursivas de estos procesos redundan en estructuras adversativas, en permanentes aclaraciones y en no pocas contradicciones.

En su documento inaugural de 1979 (a cargo de Sergio Molina, coordinador del proyecto, y de Sebastián Piñera),<sup>34</sup> el PIPC organiza su indagación sobre la pobreza a partir del análisis de tres dimensiones: 1) *las características y alcances de las poblaciones pobres*, 2) las características de la estructura económica de la región, atendiendo a su régimen de propiedad, la distribución del ingreso, las relaciones con el sector externo, los mecanismos de asignación de recursos y el funcionamiento de los mercados de bienes; finalmente, 3) las características y capacidades del Estado para llevar a cabo la tarea de erradicar este problema social, su estructura de gasto público y organización.

El orden de los objetivos no es arbitrario. Una de nuestras hipótesis, que hemos desarrollado más puntualmente en otro trabajo (Grondona 2014) señala que las mutaciones al nivel de los debates de la pobreza en la década del ochenta supondrían la progresiva eliminación del segundo aspecto, y la consolidación de un diagnóstico descriptivista sobre la heterogeneidad de la pobreza como problema, y las limitaciones de su participación institucional (“exclusión”) como su causa. En ese punto, la delimitación de *déficit* de necesidades iría circunscribiendo poblaciones distinguibles en términos descriptivos y de intervención.

Una vez “desplazado” el eje de la discusión de los límites civilizatorios del capitalismo (ese mundo de determinaciones y alienación que se cuestionaba en la estación anterior), los expertos de la pobreza iban a concentrarse alrededor de la caracterización y delimitación de los *perfiles* de la pobreza. En ese proceso iban a desestabilizarse diversos presupuestos vinculados a “las evidencias” a partir de las cuales se diagnosticaba el problema de las necesidades, fundamentalmente, el que suponía al desarrollo nacional como horizonte de toda intervención. Así, por ejemplo, se muestran dudas respecto de las políticas de protección industrial, e incluso se cuestionaba (aunque con atemperaciones) el programa mismo de industrialización (PIPC 1979: 33).

Si las políticas de protección habían beneficiado sólo a unos pocos, estos no se contaban tan sólo del lado de las burguesías que gozaban regímenes de promoción o exenciones impositivas, sino también entre los trabajadores asalariados “protegidos” por el estatuto del trabajo formal. La legislación laboral y la política de protección al salario habían tenido “efecto escaso, nulo o incluso negativo, sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población (...) De hecho, la propia legislación laboral, al prohibir la sindicación en el campo o en empresas de menor tamaño, o al discriminar en contra de ella ha contribuido a *agudizar la dualidad de los mercados laborales*” (ídem: 42, énfasis nuestro). Consecuentemente, entre las recomendaciones estaría la eliminación del “impuesto al trabajo” (ídem: 44).

Las acciones del Estado respecto de la pobreza, por su parte, se habían mostrado insuficientes, en razón de lo cual debía avanzarse en una redefinición de sus formas de intervención. Las acciones redistributivas del Estado hasta entonces habrían beneficiado a los sectores medios urbanos y a los sectores obrero organizados, mientras que los pobres habían sido olvidados. Eran ejemplo de ello no sólo las políticas de salario mínimo, con efectos negativos en términos de empleo, sino también la estructura tributaria regresiva, así como el alto porcentaje del gasto público en educación superior, orientada a los sectores acomodados, en desmedro de la inversión en educación primaria y técnica acorde a los requerimientos del mercado de trabajo (ídem: 52). Otro defecto de las políticas hasta aquí había sido “su casi nula selectividad” (ídem: 53):

*El diseño de políticas destinadas a paliar la pobreza, particularmente aquellas basadas en transferencias (en que es necesario evitar o minimizar las filtraciones hacia grupos que no están en situación de pobreza), hace necesario identificar grupos destinatarios más homogéneos en cuanto a pobreza. La clasificación de los hogares de acuerdo a dos o más características en forma simultánea constituye un paso en esa dirección (Piñera, 1979: 16, énfasis nuestro).*

En el mismo documento, en una nota al pie, se aclara que la formulación “grupos objetivos destinatarios” tiene un sentido equivalente a la expresión inglesa “*target group*”, “en diversos trabajos, tales “*target groups*” han sido llamados “grupos objetivo”, “grupos focales”, etc. (Piñera, 1979: 11). El juego de variables descriptivas (etarias, de género, geográficas, etc.) determinaría subgrupos con mayor incidencia de la pobreza. Entre ellos se destacan los asalariados analfabetos, cuenta propia de la construcción, mujeres entre 40 y 44 años, trabajadores de la industria manufacturera con bajo nivel educativo. etc. En otros trabajos, iban a ser los niños, los indígenas o los pobres rurales. Estos eran

los primeros trazos para la delimitación de los análisis multidimensionales de la pobreza y su demarcación como problema relativamente autónomo.

El solapamiento del problema de las necesidades y el de la pobreza reduciría al olvido a las perspectivas holistas, estructurales y radicalmente transformadoras que hemos analizado más arriba.

### Reflexiones finales

Según una clásica y citada expresión de Mijail Bajtin, el signo es la arena de la lucha de clases. Hemos intentado mostrar que las “necesidades básicas” no resultan una excepción. A diferencia de la interpretación que proponía la secuencia de referencia, en nuestro viaje por el archivo encontramos que la inevitabilidad de la desigualdad, la perspectiva pesimista frente a la distribución del ingreso, el desmerecimiento de las luchas sociales, de la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, y de la política como herramienta de transformación social, no han sido los sentidos con los que se *siempre* se ha asociado esta cuestión.

En este punto, delimitar la cuestión de las necesidades como una “problematización” —es decir, como un *haz de interrogantes*— resulta iluminador, pues permite reconocer que aunque algunos elementos de ese haz se han mantenido relativamente constantes, otros han cambiado notablemente, al tiempo que los énfasis también han sido diversos según las coyunturas. En el discurso de Varsavsky o del MML “necesidades” se predicaba con “igualdad”, “socialismo”, fin de la alienación, “proyecto nacional”, modificación de las relaciones de poder, etc. Ello, en el marco de un diagnóstico que subrayaba los límites civilizatorios del capitalismo. Indudablemente, no es este el modo en que se ha conjugado recientemente la cuestión de las necesidades. Entre ambas coyunturas han mediado complejos procesos políticos, sociales, económicos y geopolíticos cuyo análisis excede las posibilidades de este trabajo. Esas transformaciones han operado de un modo singular en la esfera de la práctica que hemos analizado (la de la producción de saberes expertos sobre la pobreza). Hemos intentado dar cuenta de algunos de los deslizamientos a partir de los cuales las “necesidades básicas” se reinscribirían en el campo problemático de la “pobreza”, insistiendo en el carácter paradójico de esta operación, en tanto en la formación discursiva de “otro desarrollo” ambos significantes habían funcionado como elementos antagónicos.

Ahora bien al final de nuestro recorrido cabe preguntarnos por el interés de esta “exhumación” para los debates actuales ¿Por qué valdría la pena analizar los modos de *problematizar* esta cuestión? En particular, cuando *la cuestión* en sí misma es tan acuciante. Por una parte, entendemos que las memorias de las disputas que hemos evocado sobreviven, aunque soterradas, en los diagnósticos que canónicamente se asocian a la cuestión

de las NB. En la primera estación de nuestro viaje por el archivo comenzamos con una serie de formulaciones acerca del “reconocimiento universal de los derechos humanos” y el “disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales”. Resulta probable que, tal como propone la secuencia de referencia, en la coyuntura de su formulación (1984), estas afirmaciones hayan tenido una función más bien “retórica”.<sup>35</sup> Sin embargo, también pueden ser leídas como indicaciones, huellas o supervivencias que, aunque vaciadas de su sentido previo, *desbordan* los sentidos que operaban en aquel diagnóstico (más “domesticado”) de las NB, enfrentándolo a lo irreductible de su interdiscurso (que siempre nos habla, aun a través del olvido).

Finalmente, quisiéramos insistir en la relevancia de una historia del presente capaz de analizar diversas “problematizaciones” asociadas al diseño de diagnósticos y políticas sociales. Si los signos están atravesados por luchas, ello quiere decir que no son neutrales. Tampoco lo son las “omisiones” y los “silencios” que agrietan su historia. La obliteración de los debates sobre “otro desarrollo” (y de su relevancia en el ámbito internacional) merece ser analizada con mayor profundidad<sup>36</sup>. Por un lado, porque ello permitirá complejizar diagnósticos actuales que tienden a suponer que EL discurso del desarrollo (en singular) ha circulado sin fisuras desde el norte hacia el sur hasta el advenimiento de las críticas recientes. Por otra parte, en virtud de la discontinuidad histórica de las instituciones científicas, académicas y estatales de la región, la empresa de desentramar sus múltiples y heterogéneas historias merece incorporarse, tal como lo sugieren diversas iniciativas recientes, a una agenda de investigaciones.

<sup>1</sup> Este procedimiento podría resultar reñido con algunas perspectivas metodológicas que definen de antemano una unidad de análisis que, como recorte, organiza la investigación. La perspectiva arqueológica (Foucault 1970) nos orienta en un sentido contrario, en tanto no parte de unidades sino que, por el contrario, se propone deconstruirlas en su “evidencia”. Nuestro punto de partida es la SdR y nuestra búsqueda será la de dar cuenta de algunas de las disputas involucradas en lo que allí se presenta como “dato”. Se trata, como advierte el propio Foucault, de un ejercicio constitutivamente “incompleto”, pero no por ello falto de rigor. En todos los casos hemos intentado mostrar de un modo explícito los “hilos” que nos han llevado de un documento a otro hasta construir la serie que estructura este artículo.

<sup>2</sup> Remitimos al trabajo de Gabriel Vommaro (2011), así como al de Grondona (2014), en prensa

<sup>3</sup> Además de múltiples divergencias metodológicas, conviene señalar la notoria regularidad de enunciados asociados con la formación discursiva neoliberal en el caso chileno (ODEPLAN 1975). Así por ejemplo, el punto de partida para medir los ingresos es la inferencia en virtud de las dotaciones de capital (humano y físico) antes que las condiciones en el mercado de trabajo (que parece estar más presente en el caso del INDEC). La delimitación del “pobre” como portador de capital (capitalista más o menos fallido) o como trabajador es una diferencia que entendemos sustantiva entre los documentos chilenos y los argentinos.

<sup>4</sup> Con mayúsculas, para distinguirlas de las condiciones de enunciación o las cp con minúsculas que refieren a entramados institucionales, trayectorias, circulaciones observable mediante herramientas sociológicas e historiográficas. En la investigación, financiada por CLACSO, de la que este artículo es un resultado parcial, nos hemos valido de trece entrevistas en profundidad a actores clave del campo de los saberes expertos sobre la pobreza y de diversas fuentes secundarias para reconstruir estas condiciones de producción en minúsculas.

<sup>5</sup> Como sabemos, algunas veces las corazonadas son infundadas. Conviene que el proceso de investigación (y el investigador) esté abierto a las reveces de la buena y la mala fortuna.

<sup>6</sup> Sociólogo argentino, uno de los fundadores de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires en 1957. Trabajó junto a Gino Germani con quien escribió *De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Trabajó en UNESCO y CEPAL.

<sup>7</sup> Resulta relevante señalar que la construcción de un “estado del arte” de los debates sobre pobreza y necesidades básicas operan de modos muy diversos en el texto de Altimir (1978) y en el de Graciarena (1979). El primero, al mismo tiempo que reconoce las diferencias sustantivas de ambas posiciones, se dispone a hacer de la medición de las necesidades básicas la operacionalización del concepto analítico (que encuentra más genérico) de “pobreza”. Por el contrario, Graciarena señala la imposibilidad de tales “soluciones eclécticas”. Antes que una razón experta interesada en zanjar el debate, el texto de Graciarena parece inscribirse en el campo del debate académico, a través del cual invoca a pensar los límites que supone la configuración singular de las élites latinoamericanas y la de sus sistemas políticos para viabilizar el despliegue de “otro desarrollo”.

<sup>8</sup> El Proyecto de historia intelectual de las Naciones Unidas también ha dado cuenta de este antecedente en el debate de las “necesidades básicas”. Sin embargo, no han precisado la relación entre los antecedentes encontrados, al tiempo que otros que aquí se consignan no son tomados en cuenta (Emmerij *et al.* 2001: 68-69). También, Louis Emmerij se refiere a este antecedente en una entrevista realizada por Gerry Rodgers en 2008. Disponible en <http://www.unhistory.org/pdf/LEinterviewILO.pdf>. Fecha de acceso: 20-01-2013.

<sup>9</sup> Este año corresponde a la reedición del texto en un compendio de trabajos que debatían los resultados del Club de Roma (ver referencia bibliográfica al final). Según se consigna allí, la primera publicación había sido en 1974 como capítulo del libro *O mito de desenvolvimiento económico*. Río de Janeiro: Paz e terra.

<sup>10</sup> Un grupo de científicos y políticos, reunidos desde 1968 alrededor de las preocupaciones por el desarrollo.

<sup>11</sup> “La Fundación Bariloche fue creada en el año 1963 con el fin de contribuir a la realización de actividades de investigación, enseñanza de postgrado y creación, y de transferir sus experiencias y resultados a la sociedad (...) La creación de una institución de este tipo en la ciudad de Bariloche resultó de la inquietud de un grupo de científicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica, entre quienes se destacaron Carlos A. Mallmann, Jorge A. Sabato (...)”, en la página web de la Fundación: [http://www.fundacionbariloche.org.ar/fundacion\\_historia.html](http://www.fundacionbariloche.org.ar/fundacion_historia.html) Fecha de acceso: 20-01-2013.

<sup>12</sup> Geólogo argentino de enorme incidencia en los debates sobre desarrollo y tecnología, con una mirada particularmente interesada por las relaciones centro-periferia.

<sup>13</sup> Vid. los detalles técnicos del modelo en Grondona (2014).

<sup>14</sup> “El concepto corriente de propiedad debe ser reemplazado por el más universal de uso de los bienes de producción y de la tierra. No existiría propiedad de estos bienes, sino *gestión* de los mismos, decidida y organizada por los mismos procesos de discusión mediante los cuales se regula el resto de las actividades sociales.

La gestión correspondería a las organizaciones de producción, a entes comunitarios *ad hoc*, a las comunas o al estado, según fuera la naturaleza y el nivel de la actividad considerada.” (Fundación Bariloche 2006: 47). En el informe de Hammarskjöld, que analizaremos más adelante, también hay cuestionamientos a la propiedad privada, aunque entendemos que ello de un modo más recortado.

<sup>15</sup> El año remite a la edición que citaremos en el artículo, disponible online. La primera edición fue en 1976.

<sup>16</sup> Ambos artículos, el de Varsavsky y el de Herrera, habían sido publicados anteriormente a esta fecha en la revista *Ciencia Nueva*. El primero en el número 18 de la revista en Agosto de 1972 y el segundo en el número siguiente de Septiembre del mismo año.

<sup>17</sup> “El énfasis puesto en las necesidades fundamentales no excluye, por el contrario, que se considere la cuestión de los límites máximos de consumo, justificados por la inquietud de una repartición más equitativa de los recursos, por los riesgos de transgredir los límites exteriores de la biósfera que representa el superconsumo de los ricos y, en fin, por los límites de la capacidad de absorción del organismo humano (ya se observan enfermedades de la nutrición resultantes de un exceso de proteínas)” (idem: 42).

<sup>18</sup> Alrededor de 1970 comenzaban a diseñarse diagnósticos y políticas que atendieran a las promesas incumplidas del desarrollo en términos de distribución del ingreso y condiciones del medio ambiente. Estos “límites” se vinculaban con cuestiones políticas e institucionales, aunque también sobrevolaba, como en el caso del modelo del Club de Roma, la inquietud por el “exceso” de población en los países pobres. En 1971, las Naciones Unidas aprobaban, mediante la Resolución 2626 (XXV), una serie de metas para la década 1971-1981: los países en desarrollo debían crecer un 6% anual en términos de PBI y un 3.5 en términos de PBI per cápita, la población, por su parte debía crecer sólo un 2.5%.

<sup>19</sup> Tampoco podemos detenernos sobre los aspectos técnicos de este modelo, sugerimos Grondona 2014.

<sup>20</sup> Innovación de Wassily Leontief en la década del treinta que le valió su reputación como economista, luego coronada por el Nobel de Economía.

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, se sostenía que “para aumentar la eficacia” de las políticas económicas orientadas al desarrollo “se deberán tomar medidas que tiendan a una distribución más equitativa” (Leontief 1977: 42). De un modo análogo, un poco más adelante se sostiene que la simultaneidad de cambios a nivel de la distribución de las estructuras nacionales e internacionales era condición para lograr las metas de desarrollo (idem: 43).

<sup>22</sup> Resulta interesante notar que Max-Neef había formado parte, a comienzos de la década del setenta, de la Fundación Bariloche. En un libro publicado en 1986 sostenía que algunos de los trabajos de Mallman podían considerarse “pioneros sobre todo en la diferenciación entre necesidades y satisfactores” (Max-Neef, Manfredo 1993 *La economía descalza. Señales de un mundo invisible*. Santiago de Chile: 238)

<sup>23</sup> Recordamos que más arriba mencionamos que la primera experiencia de medición de satisfacción de necesidades en América Latina en el Chile de 1975, bajo la coordinación de Sergio Molina, articulaba un diagnóstico fuertemente ceñido a la teoría neoclásica del capital humano, que vemos operando aquí en el marco de la cuestión de la distribución.

<sup>24</sup> El ejemplo más claro remite a los años de escolarización, mientras el grupo de Amilcar Herrera apuntaba a 12 años los documentos preparatorios de OIT en 1975 apuntan a 9.

<sup>25</sup> “Basic Needs, Growth and Redistribution: A Quantitative Approach” y “Growth, Redistribution and Resource Use”

<sup>26</sup> “Como ya se ha visto, en el modelo se postula la igualdad de todas las personas en lo que se refiere a los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas, y también igualdad de oportunidad para el acceso a los bienes y servicios no comprendidos en esas necesidades. En otras palabras, se supone una distribución esencialmente igualitario del ingreso”. Más adelante “Más que en consideraciones económicas el supuesto de igualdad del modelo se basa en un sentido elemental de justicia y solidaridad social.” (Fundación Bariloche 2006: 122).

<sup>27</sup> Se considera que todos los habitantes tienen sus necesidades básicas satisfechas cuando el 20 % menos favorecido alcanza un nivel de ingreso que le permite cubrir adecuadamente las mismas” (idem: 123)

<sup>28</sup> “El objetivo es satisfacer las necesidades básicas en el término de una generación, que para los fines del cálculo se considera el año 2000. Por lo tanto, hay un objetivo de producción (necesidades básicas), un grupo destinatario (el 20 por ciento de hogares más pobres) y un plazo (una generación)” (ILO 1976: 43, énfasis nuestro).

<sup>29</sup> Aunque su identificación en las filas del peronismo de izquierda permanece disputada (por el contrario, es segura su temprana adhesión a la Federación Juvenil Comunista), según señalan Fernández Pardo y Frenkel (2004: 150) participó de los Grupos Técnicos junto a Rolando García. Actualmente, en el marco de una ini-

ciativa del Grupo de Estudios sobre Historia y Discurso estamos trabajando sobre los textos y el itinerario de esta singular figura del “otro desarrollo”.

<sup>30</sup> Estos dos últimos, presentes en el texto sobre *Proyectos nacionales*, tienen un despliegue mucho más acotado. El estilo lunar suponía el establecimiento de una colonia en la Luna, cuyo objetivo sería aprender a sobrevivir en un medio totalmente hostil. El estilo hippie remitía a una sociedad basada en la solidaridad interpersonal, mística que buscaba formas artísticas de la realización personal con el auxilio de drogas.

<sup>31</sup> Según explica Varsavsky en un texto de 1971 coeditado con Eric Calcagno, el método a partir del cual se ponía a prueba estos modelos era la experimentación numérica.

<sup>32</sup> Dato que, por otra parte, es extraño que Mora y Araujo desconociera, pues él mismo había participado de la Fundación.

<sup>33</sup> Esta institución experta articuló esfuerzos de PNUD, UNICEF, ILPES, CELADE y CEPAL entre 1978 y 1980.

<sup>34</sup> Sebastián Piñera sería, años después, Presidente de Chile. Por su parte, Sergio Molina fue Presidente del Banco Central y luego Ministro de Hacienda, de Planificación y de Educación, durante los gobiernos de Eduardo Frei y Patricio Aylwin, respectivamente. Asimismo, como hemos insistido, fue el responsable del primer mapa de la pobreza de ALC del que se tengan registros (en 1975).

<sup>35</sup> Más arriba hemos sugerido la necesidad de matizar esta lectura aun para la coyuntura de 1984.

<sup>36</sup> Tomando como insumo este trabajo y otros realizados por el equipo e individualmente por sus integrantes, el Grupo de Estudios sobre Historia y Discurso (GEDH) del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini que comparto con Paula Aguilar, Pilar Fiuza, Mara Glozman, Victoria Haidar y Pablo Pryluka se ha embarcado en julio de 2013 en el estudio de la formación discursiva de “otro desarrollo” entre 1968 y 1975, así como en sus resonancias con las propuestas actuales sobre el “Buen vivir”.

## Referencias Bibliográficas

**Althusser, Louis y Balibar, Etienne.** (1967) *Para leer el capital*. México: FCE.

**Calcagno, Alfredo Eric** (1990), “Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, 42:55-67.

**Castel, Robert** (2001) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

**Courtine, Jean Jacques** (1981). “Quelques problèmes théoriques et méthodologiques en analyse du discours, à propos du discours communiste adressé aux chrétiens”, en *Langages*, 62 :9-128.

**Dean, Mitchel** (1994) *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*. London: Routledge.

**Emmerij, Louis et al.** (2001) *Ahead of the Curve?: UN Ideas and Global Challenges*. Indiana: Indiana University Press.

**Fernandez Pardo, Carlos y Frenkel, Leopoldo** (2004) *Perón. La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)*. Córdoba: Ediciones del Copista.

**Fizbein, Martín y Rougier, Marcelo** (2006) *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.

**Foucault, Michel** (1995) [1978] “¿Qué es la crítica?”, en *Revista de Filosofía-ULA*, n° 8: 56-78.

(1970). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno

(1984), “Le souci de la vérité » en M. Foucault, *Dits et Écrits*, vol. IV, 350ss.

**Glozman, Mara** (2013) “Varsavsky: Proyectos Nacionales, estilos de desarrollo y emancipación”, en *Mancilla* N° 6:128-131.

**Glozman, Mara y Montero, Sol** (2010). “Lecturas de nunca acabar. Consideraciones sobre la noción de interdiscurso en la obra de Michel Pêcheux”, en *Cadernos de Letras da UFF*, 40: 75-96.

**Grondona, Ana** (2014) *Los saberes expertos de la pobreza en Argentina 1956-2006*. Ediciones CCC: Buenos Aires. En prensa.



**Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal** (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

**Murillo, Susana et al** (2005) *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires, Ediciones CCC.

**Pêcheux, Michel** (1988). *Semântica e discurso. Uma crítica à afirmação do óbvio*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

**Vommaro, Gabriel** (2011). “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento de la cuestión social en la Argentina de los 80”, *Apuntes de Investigación del CECYP*, XIV/19:45-73.

#### Documentos del corpus

**Ahluwaha, Montek y Chenery, Hollis** (1974) “A model of distribution and growth”, en Chenery et al. *Redistribution with growth* World Bank-Oxford University Press- Institute of Development Studies at the University of Sussex: Washington DC, pp. 209-235.

**Álvarez Leguizamon, Sonia** (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez Leguizamon, S. (comp) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 239-274.

**Chichilnisky, Graciela** (1985) “Necesidades básicas, recursos naturales y crecimiento en el contexto de las relaciones Norte-Sur: respuesta a un comentario” *Desarrollo Económico* Vol. 25, No. 97: 128-133.

**Fundación Bariloche** (2006) *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Buenos Aires: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Disponible en [http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio\\_doc/Catastrofe\\_o\\_Nueva\\_Sociedad\\_MML\\_30\\_a%F1os\\_despues.doc](http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/Catastrofe_o_Nueva_Sociedad_MML_30_a%F1os_despues.doc). Fecha de consulta: 20-01-2013.

**Fundación Hammarskjöld** (1975) *¿Qué hacer? Otro Desarrollo*. Development dialogue 1975:1/2, pp. 3-130 Disponible en <http://www.dhf.uu.se/publications/development-dialogue/que-hacer-el-informe-dag-hammarskjold-1975-sobre-el-desarrollo-y-la-cooperacion-internacional/>. Fecha de consulta: 20-01-2013

**Furtado, Celso** (1976) “La profecía del colapso”, en AAVV *El club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*. Buenos Aires: Síntesis: pp. 9-73.

**Graciarena, Jorge** (1979) “La estrategia de las necesidades básicas como estilo alternativo de desarrollo nacional e internacional. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano”. *Revista de la CEPAL* 8: 41-55.

**Herrera, Amilcar** (1976) “Un proyecto latinoamericano de modelo mundial” y “Respuesta a Vasravsky”, en AA.VV *El club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*. Buenos Aires: Síntesis, pp.133-142.

**Instituto Nacional de Estadística y Censo** (1984). *La pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

**Leontief, Wassily** (1977). *El futuro de la economía mundial: un estudio de Naciones Unidas*. México: Siglo XXI.

**Mallmann, Carlos** (1972) *Sobre las necesidades del ser humano y su relación con las teorías del mundo*. Bariloche: Fundación Bariloche.

**Max-Neef, Manfredo, Elizalde, Martín y Hopenhayn, Martín** (1993) *Desarrollo a escala humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

**Molina, Sergio y Piñera, Sebastián** (1979) *La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL PNUD.

**Mora y Araujo, Manuel** (1985) “Sobre las necesidades, los recursos, el crecimiento y la pobreza en el mundo”. *Desarrollo Económico*, Vol. 25, No. 97:125-127.

**Oficina de Planificación Nacional** (1975) *Mapa de pobreza extrema*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía.

**Piñera, Sebastián** (1979) *Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina (Área Metropolitana de Buenos Aires)*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina**, (1973) *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, República Argentina.

**Programa Mundial de Empleo** (1976) *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*. Génova: OIT.

**Scolink Hugo y Hopkins, Michael** (1975) *Basic Needs, Growth and Redistribution: A Quantitative Approach*. Génova: ILO.

**Stern, Joseph J.** (1975) *Growth, Redistribution and Resource Use*. ILO: Génova.

**Varsavsky, Oscar** (1971) *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

**Varsavsky, Oscar** (1974) *Estilos Tecnológicos. Propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. Buenos Aires: Editorial Periferia.

**Varsavsky, Oscar** (1976) “El club de roma” AAVV *El club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*. Buenos Aires: Síntesis, pp. 143-144.

**Varsavsky, Oscar y Calcagno, Eric** (1971) *Modelos matemáticos: ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

# La formación y capacitación política en la Argentina democrática

*Political education and training in democratic Argentina*

**María Melina Guardamagna**  
Universidad Nacional de Cuyo.  
meliguadamagna@gmail.com.

## Resumen

La preocupación por formar cuadros políticos para la gestión del Estado adquiere rango constitucional en 1994 cuando el Estado se compromete a contribuir a la capacitación de los dirigentes de los partidos políticos. Para la implementación de dicha política se crearon dos instituciones de formación y capacitación político estatales: la Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto de Capacitación y de Dirigentes Políticos. El análisis del proceso de formulación e implementación de la política busca comprender el devenir de estas instituciones que, desde su creación, fueron cerrándose cada vez más a las necesidades coyunturales de cada gestión, generando la gubernamentalización de componentes estatales e impidiendo la estabilización de un modelo de formación y capacitación de cuadros políticos tal como lo prescribe la Constitución Nacional en su artículo 38.

**Palabras clave:** Estado – política – formación – cuadros políticos – democracia.

## Abstract

*Concern on the development of politically motivated cadres devoted to State management reached constitutional rank in 1994, when the State undertakes the commitment to contribute to the training of the leaders of political parties. Two public institutions were thus enacted: the National School of Government and the Institute for*

**Fecha de recepción**  
13.11.13

**Fecha de aceptación**  
21.2.14

*the Training of Political Leaders. The analysis of the process of formulation and implementation of policy seeks to understand the evolution of these institutions which, since its inception, were progressively reoriented towards a short-term approach linked to the successive governmental periods, in an implicit reduction of the State to the Executive branch which contrasts with the constitutional provisions of Article 38.*

**Key word:** State – policy – training – political cadres – democracy.

## Introducción<sup>1</sup>

La formación y capacitación de cuadros políticos para la gestión del Estado constituye un preocupación que atraviesa tanto a la teoría como a la práctica política y que, por lo tanto, se trata de una cuestión que es necesario abordar desde ambas ópticas. Sin embargo, en el caso argentino, este no ha sido un tema de preocupación del ámbito académico, siendo escasos los estudios dedicados al abordaje de la problemática. El presente trabajo pretende constituir un aporte al análisis de las políticas implementadas por el Estado argentino orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia, específicamente desde la incorporación del artículo 38a la Constitución Nacional en 1994.<sup>2</sup>

La identificación, caracterización y análisis de las sucesivas políticas implementadas por el Estado argentino a través de la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) del Ministerio del Interior, junto a la interpretación y comprensión del proceso de formulación e implementación de la política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos constituye, de esta manera, un aporte indispensable en la búsqueda de diversas y posibles soluciones a un problema aún pendiente para los argentinos: la formación y capacitación de nuestra clase dirigente.

El abordaje de la política que constituye el objeto de estudio de esta investigación, por las agencias estatales mencionadas, se realizó a través de un estudio longitudinal desde una estrategia de tipo cualitativa e identificando sucesivamente cada uno de los siguientes períodos de gobierno: la gestión de Carlos Menem desde 1994 a 1999; la de Fernando De la Rúa (1999-2001); la de Eduardo Duhalde (2002-2003); la de Néstor Kirchner (2003-2007) y la de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

Las componentes de la política analizadas en cada uno de estos momentos se desprenden de una matriz teórico-analítica (Cuadro 1) construida a partir del enfoque propuesto por Oszlak y O'Donnell (1976). Como se resume en el Cuadro 1 del Apéndice, son las siguientes:

1. *Problematización del asunto*, que en este caso se refiere al momento histórico en el cual se explicita por primera vez la necesidad de una política estatal destinada a la formación y capacitación de los cuadros dirigentes del Estado; las ideas sobre las que se justificó dicha política y las instituciones a través de las cuales se implementó la misma;
2. *Contexto*, tanto de las ideas como el institucional, en el que dicho asunto comienza a integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y los diversos contextos en los que, a lo largo de cada período de estudio, se redefine la política;
3. *Forma en que se definió la cuestión* en el momento del surgimiento histórico de la misma y su redefinición en cada uno de los períodos democráticos seleccionados. Nos preguntamos aquí cómo, en cada uno de estos momentos, el Estado logró construir consenso social en torno a la necesidad de contar con cuadros políticos formados para la gestión y cómo definió el perfil de los mismos. Para ello utilizamos la clasificación propuesta por Carlos Matus (2008), quien distingue entre cabecillas, políticos y estadistas.

A los fines de nuestro análisis interesan los perfiles del político y del estadista, ya que la mayoría de sus capacidades pueden ser adquiridas a través de procesos de formación y capacitación. Tal como sostiene Matus, el poder de un actor político se compone de cinco fuentes: la personalidad, la motivación, el control de los recursos, la experticia con que administra los recursos que controla y el soporte técnico-cognitivo, es decir, el valor científico-técnico de las herramientas que maneja y controla (2008: 65). Las dos primeras fuentes se relacionan con atributos propios de la persona que difícilmente serán aprehendidos mediante instancias formales de capacitación. El patrimonio de recursos que el líder posee o controla, ya sea en forma directa como control de recursos o indirectamente como soporte y adhesiones de otros actores sociales, es el que le permite al líder “producir decisiones y acciones frente a los otros actores sociales que participan en el juego social” (id 2008: 69).

La capacidad del político para la toma de decisiones tiene que ver con la experticia con que administra dichos recursos. “La experticia de gobierno tiene como base el capital experiencia ponderado por el capital intelectual, incluido el capital ideológico, con que dicha experiencia se acumula. Si la experiencia es cero, por muy alto que sea el capital intelectual, la experticia es cero. De la misma manera, si el capital intelectual es cercano a cero, por muy prolongada que se la experiencia, la experticia es cercana a cero” (Matus 2008: 75). De esta forma, el político acumula experticia cuando tiene una base teórica a partir de la cual interpreta la realidad. Finalmente, el soporte técnico-científico le permite al político diferenciar el valor relativo científico-técnico de cada uno de los re-



cursos que posee. Es decir que “cada control de un recurso debe ponderarse por su valor relativo técnico-científico”; este conjunto de capacidades personales, aunque presentan cierta rigidez, admite “un proceso significativo de aprendizaje” (id. 77).

4. *Toma de posición del Estado*, es decir la política formulada e implementada por los diversos gobiernos tendiente a resolver el problema de la formación y capacitación de los cuadros políticos y las ideas a partir de las cuales se ha fundamentado en cada momento;
5. *Actores* que se involucran en torno a la cuestión y la forma en que influye la toma de posición estatal respecto a la de estos otros actores sociales;
6. *Recursos y apoyos* que los actores movilizan para la resolución de la cuestión;
7. *Cristalizaciones institucionales* que se producen en el proceso de resolución de la cuestión, es decir, las unidades burocráticas a través de las cuales el Estado implementa la política en cada período y las consecuencias que dichas cristalizaciones pueden tener respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado.
8. *El modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión* en cada momento;
9. *Cambios sociales e internos al Estado* que puedan ser atribuibles al proceso generado en torno a la política. Es decir, cuáles han sido las contribuciones del Estado, producto de la implementación de la política, al cambio social, si la política ha alentado la generación de valores tendientes al fortalecimiento de la democracia y, en tal caso, si dichos valores han modificado la relación entre gobernantes y gobernados.

Se trata de componentes que permitieron el análisis del proceso de formulación e implementación de la política estatal en tanto expresión dinámica del Estado. Abordaje que, al mismo tiempo, se entrecruza, con otras expresiones de lo estatal, es decir, el Estado como relación social y como conjunto de instituciones a través de las cuales se materializa.

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron métodos y técnicas cualitativas como el análisis documental (leyes, resoluciones, decretos, diarios de sesiones, publicaciones, programas, artículos periodísticos, investigaciones académicas, etc.) y la realización de entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos de toma de decisiones en la política objeto de estudio. Para ello, se operacionalizó un cuestionario, semi-estructurado, con preguntas representativas de la matriz teórico-analítica. De esta forma, la conjunción de los métodos de análisis documental y de entrevistas en profundidad permitió triangular los dichos de los entrevistados con el análisis de la información a fin de comprender e interpretar más acabadamente el fenómeno en estudio, contribuyendo, en la medida de lo posible, a delinear un modelo capaz de trascender las gestiones de gobierno, teniendo en cuenta las condicionalidades que presenta el sistema político y social argentino.

## 2. La formación y capacitación de cuadros políticos en el Estado

En la historia contemporánea argentina hay un momento del desarrollo político estatal en el que se explicita abiertamente la necesidad de una política de formación y capacitación para sus cuadros dirigentes, que hasta entonces no se había formulado. A partir de allí emerge la necesidad y se formaliza una política que más allá de integrar la agenda de cuestiones socialmente problematizadas, no logra estabilizarse y alcanzar altos niveles de institucionalización, quedando atrapada en la discusión de quién y dónde se tienen que concretar esos procesos de formación y capacitación: ¿Es en las universidades estatales y/o privadas? ¿Es en los partidos políticos? ¿Es en organizaciones de la sociedad civil? ¿Es en los sindicatos? ¿O es simplemente desde el propio Estado a través de agencias creadas para tal fin?

En la década de 1930 la búsqueda de salida de la crisis mundial pone al Estado en el centro de la escena. Junto a la instauración del Estado de Bienestar se empieza a visualizar que el Estado es el actor central de la política y a descubrir que no está pensado ni diseñado para actuar como tal. El nuevo rol intervencionista del Estado requiere una clase dirigente capaz de cumplir los objetivos de la política nacional. Los herederos de la Generación del 80, aglutinados en el Partido Conservador, extraños a los intereses de la mayoría y a las crecientes demandas provenientes de los sectores más sensibles de la sociedad, no habían tenido la necesidad de formar dirigentes políticos capaces de dar respuesta a estas demandas, ya que hasta entonces la elite gobernante había estado conformada por los mismos individuos que integraban las elites económicas del país. Sin embargo, en la década de 1940 los grupos que hasta entonces habían gobernado el país, pierden legitimidad para conducir el proyecto nacional.

En este contexto, el gobierno de Juan Domingo Perón significó un quiebre en el razonamiento de cómo debía ser el Estado y cómo debían formarse y capacitarse los cuadros políticos que iban a conducir ese Estado, siendo tan imperiosa esta necesidad que se plantea en el texto constitucional de 1949. De esta forma, lo que hizo el peronismo a través del artículo 37 de la Constitución Nacional (CN) fue cristalizar una cuestión que ya había empezado a problematizarse en las dos últimas décadas: la necesidad de dar formación política a quienes se encargarán de la conducción del Estado. A partir de ese momento dicha preocupación queda instalada en el Estado, pero siempre inconclusa, nunca suficientemente resuelta, nunca adecuadamente diagnosticada y sin certezas de lo que se quería formar y capacitar. Se transforma en una cuestión que aparece de manera discontinuada como un elemento más de las propias crisis que atraviesa el desarrollo del Estado argentino.

El artículo 37 de la Constitución de 1949<sup>3</sup> enunció una política de formación y capacitación de dirigentes políticos que se fundamentaba teóricamente en los principios de la

doctrina peronista y en la idea de impulsar un programa educativo orientado a la inclusión y movilidad social a través del cual se lograría la revolución política y cultural. Se buscaba formar una élite política plural, razón por la que se involucró a las universidades.

Los primeros intentos de implementación de la política se realizaron en 1950, con cursos de formación política a dictarse en las universidades estatales. Sin embargo, el clima antiperonista que reinaba en la mayoría de ellas dificultó la efectiva y generalizada ejecución de la misma. En la Universidad de Buenos Aires los alumnos, en su mayoría opositores al gobierno, impidieron el dictado de los cursos, tal como Tulio Halperín Donghi (2008) lo relata en sus memorias.

En la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), comenzaron a dictarse cursos generales y obligatorios de formación política para el conocimiento de la realidad argentina, que anticiparon la creación de una carrera de estudios universitarios y de una unidad académica específica para el desarrollo de la ciencia política regional. Los cursos no sólo se orientaron a la “formación de especialistas para la alta burocracia del Estado”, sino también a “dirigentes sindicales y de partidos políticos, formadores de opinión pública y funcionarios capacitados para la dirección de las empresas públicas estatales” (Sampay 1951: 18). A través del artículo 37 CN se pensó una instancia de capacitación política destinada a los estudiantes de todas las carreras que se dictaban en la universidad. Sin embargo esto nunca se cumplió, ya que el Estado terminó impulsando la creación de una unidad de formación específica para el estudio de la política y lo social, como fue la Escuela de Estudios Políticos y Sociales que en el año 1967 adquiriría el rango de Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNCuyo. De esta forma, la lógica de la organización universitaria que supone la disposición de los saberes en unidades académicas específicas, terminó reinterpretando la política del gobierno de Perón. Con el tiempo, quienes no optaron por dicha unidad académica, no tuvieron formación política. Algo que años más tarde, también sucedería a partir de lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1994 y la creación de instituciones como la Escuela Nacional de Gobierno (ENG) y el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos que, durante la presidencia de Eduardo Duhalde pasaría a llamarse Instituto Nacional de Capacitación de Dirigentes Políticos y Sociales; a partir de 2004 se denominó Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), que desde entonces centralizan la formación y capacitación de la clase dirigente en la órbita del Estado.

A mediados de la década de 1950 varias universidades privadas confesionales fueron fundadas y muchas de ellas crearon Departamentos de Ciencia Política dentro de las Facultades de Ciencias Sociales, con el fin de formar dirigentes católicos. Por medio del artículo 28 del Decreto-Ley 6.403 del Poder Ejecutivo Nacional (diciembre de 1955), el gobierno de la “Revolución Libertadora” autorizó la creación de universidades privadas; artículo que recién sería reglamentado durante la presidencia de Arturo Frondizi,

en medio de profundos enfrentamientos y de las presiones de la Iglesia. “Entre los sectores que apoyaron el golpe de estado de 1955, también estaban aquellos que, como la Iglesia, solicitarían se contemplaran sus intereses en un área decisiva para la formación de dirigentes y para la expansión de una influencia social que, con razón, se consideraba no representada en el cuerpo de universidades públicas. El artículo 28, que habilita las universidades privadas en condiciones de competir con las públicas, es una respuesta a estas reivindicaciones” (Sarlo 2007: 88). Bajo estas premisas, a partir de 1965 comienza a funcionar en el ámbito de la Universidad Católica Argentina (UCA) la Escuela de Ciencias Políticas como escuela de postgrado, ámbito en el cual se cursaba un Doctorado en Ciencias Políticas. Siete años después se abrió la Licenciatura en Ciencias Políticas que apuntaba al mismo objetivo que se había trazado el curso inicial de doctorado, esto es, la formación de vocaciones políticas, de diplomáticos y de funcionarios públicos.

El período iniciado a mediados de la década de 1970 afectó seriamente estas aspiraciones en lo relativo a la actividad política misma, pero no así en lo atinente a la diplomacia y la administración pública, campos donde los graduados pudieron insertarse.<sup>4</sup> Tal como sostienen Guiñazú y Gutiérrez, la Escuela de Ciencias Políticas “definió su perfil sin demasiadas contradicciones con el proceso político y social de aquellos años, extremando sus esfuerzos para formar “líderes políticos” que nutrieran a la nueva clase dirigente” (mimeo). En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo la carrera se modificó en respuesta a las necesidades de la dictadura militar que se propuso eliminar la ciencia Política, tal como lo hizo con la carrera de Sociología, dejando la Facultad dedicada a la formación de cuadros administrativos para la función pública. Primó en este período una perspectiva estrechamente tecnocrática (Sarlo 2007: 101) en la concepción de la ciencia. De esta forma se invirtió la denominación de la carrera que pasó a llamarse Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas y, prácticamente, se eliminaron los contenidos propios de la disciplina de la currícula.

Hasta principios de la década de 1980 las políticas educativas desarrolladas por los diversos gobiernos, orientadas a la formación y capacitación de cuadros políticos y administrativos se formularon e implementaron, principalmente, a través de las universidades y de fundaciones partidarias bajo la orientación político-ideológica de cada uno de ellas.

### **2.1. La capacitación de los cuadros políticos en el retorno a la democracia**

La vuelta a la democracia en 1983 significó una nueva etapa para estas políticas. La imperiosa necesidad de consolidar el régimen democrático, de impulsar un proyecto de modernización del Estado y dar lugar a las crecientes demandas de participación política de la ciudadanía, plantearon nuevos dilemas para los cuales el Estado necesitaba contar con una clase dirigente capaz de “recuperar la política y recomponer el espacio público liberal como lugar de aparición de los sujetos de la democracia” (Quiroga 2005: 17). En este contexto, surge nuevamente el interrogante en torno a quiénes integrarían

dicha clase dirigente y cuáles serían las instituciones a través de las cuales se podría articular su capacitación.

En el caso del gobierno de Raúl Alfonsín, la respuesta a estas cuestiones se pensó, por un lado, a través del acercamiento de intelectuales al gobierno y por el otro, a partir del proceso de modernización del Estado en democracia en el cual se establecían “canales de expresión adecuados a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los municipios, las instituciones barriales y vecinales” (Alfonsín 1985). En este proyecto, a diferencia de lo que sucederá luego, no se explicitaba el rol de los partidos políticos, “el sistema de partidos parece ser el actor ausente de la propuesta modernizadora” (Quiroga 2005: 23). Más allá de lo cual, la capacitación política quedó, en este período, en manos de las fundaciones partidarias y de la Universidad de Buenos Aires (UBA), sin llegar a definirse, desde el Estado, una política específica que atendiera dicha demanda.

El partido en el gobierno contaba con instancias de formación, como la Fundación Karakachoff y la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE), para el adoctrinamiento de la militancia partidaria. Mientras, el semillero de los cuadros políticos del radicalismo era la UBA y la Federación Universitaria Argentina (FUA).<sup>5</sup>

Con anterioridad a la caída del régimen militar, Alfonsín ya había mostrado su interés por acercar a los intelectuales a la política tras el desafío de “construir una nueva democracia” (Quiroga 2005: 23, 50). Esta convocatoria, destinada a intelectuales, independientes y afiliados del partido radical para participar en la elaboración de los textos presidenciales a través de los cuales se fijarían los temas centrales de la agenda política, permitió la configuración de una nueva cultura política democratizadora que iría a replantear las relaciones entre el intelectual y la política. Algunos de ellos, extrapartidarios que pertenecían a centros de investigación privados como el Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) o el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) ocuparon puestos de primera importancia en los gabinetes de Alfonsín. Dante Caputo fue designado Ministro de Relaciones Exteriores y Jorge Sábato de Educación; Jorge Roulet fue nombrado Secretario de la Función Pública y Enrique Groisman Subsecretario de la Función Pública, mientras Oscar Oszlak ocupó la Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa. Este grupo de intelectuales orgánicos, que nutrieron la clase política en el poder, ayudó a pensar teórica e ideológicamente el proceso de transición y consolidación democrática. Sumado a lo cual, el gobierno diseñó un espacio de discusión pluralista, representativo de los diferentes ámbitos en los que se organizó la vida colectiva, destinados a la producción de proyectos que se orientaran al logro de estos fines (Quiroga 2005: 46). De esta forma la necesidad de reestructuración del Estado, puso nuevamente de relieve la demanda de cuadros políticos formados para la generación de políticas públicas y técnicos capaces de gerenciarlas en el marco de una democracia participativa.

En respuesta a esto último, en 1984, se crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. La estrategia del Gobierno era hacer frente de forma focalizada al problema de la función pública. Para ello se convocaría a las sucesivas promociones de Agentes Gubernamentales (AG) que integrarían las áreas críticas de Gobierno en la gestión de políticas públicas (Negri 2000). Se trataba de un programa destinado fundamentalmente a la formación de cuadros técnicos que trabajarían articuladamente con los cuadros políticos encargados de la formulación de políticas.

Sin embargo, hacia mediados de los años ochenta la fortaleza del proyecto del Gobierno radical comenzó a verse delimitada por la confrontación entre las estructuras partidarias y la lógica de formación y acumulación de poder de las corporaciones empresarias y sindicales, que irían a deteriorar los cimientos de la incipiente democracia participativa en pos de los propios intereses sectoriales. A partir de 1987 “la gravedad de la crisis, el poder de los centros financieros internacionales, y el peso de una sociedad altamente corporativa, doblegan la voluntad política del Gobierno, mientras el sistema de partidos se resiente y los ciudadanos pierden protagonismo y buscan desentenderse (en términos relativos) de la política” (Quiroga 2005: 24). En este contexto, en el que el gobierno no logró implementar muchas de las reformas propuestas, la recuperación de la eficiencia estatal no fue una preocupación central, con lo cual no se pudieron mejorar las capacidades estatales (Sidicaro 2001: 50).

## **2.2. La creación de instituciones para la formación y capacitación política en el marco de la reforma constitucional**

En 1989 las situaciones hiperinflacionarias y anómicas llevaron al gobierno radical a adelantar el traspaso del poder al nuevo presidente electo, Carlos Menem. A partir de entonces y en el marco del agotamiento de un modelo de gestión pública populista o desarrollista (Cavarozzi 1996: 12), la reestructuración del aparato del Estado se impulsó a través de la implementación de un conjunto de reformas –de primera y segunda generación– siguiendo las recetas de organismos de financiamiento internacional. En el marco de dichos esquemas modernizadores del Estado volvió a surgir una problemática tradicional del sector público: el desdibujamiento en la frontera entre política y administración. La crisis del Estado intervencionista fue el contexto propicio para que volviera a plantearse la necesidad de que, desde el Estado, se aliente la formación de liderazgos políticos, administrativos y sociales acordes a los procesos de modernización. En este sentido, la carencia de espacios de interacción diferenciados entre las estructuras administrativas y las políticas, e inclusive entre estas últimas y los partidos políticos, constituyó uno de los principales problemas a resolver, más allá de la necesaria complementariedad funcional que un modelo de gestión pública eficaz y eficiente requiere de los mismos (CLAD 1997: 6).

En este escenario que evidencia la indefinición en la delimitación de los espacios que corresponden a la política y a la administración, donde conviven funcionarios administrativos deslegitimados en su función, técnicos apartidarios, políticos-gerentes y lógicas partidocráticas que impiden la conformación de aparatos estatales eficientes al mando de una conducción política capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad (Thwaites Rey 2005:105), se implementó a mediados de los años noventa una política orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos. A través de la misma se intentó responder al problema de “la limitada influencia que los institutos y escuelas de administración han tenido en la capacitación de liderazgo político de sus respectivos países y, como consecuencia, el restringido peso de las mismas en la conducción de los destinos del Estado y la sociedad” (CLAD 1992: 6). De esta manera la formación de los políticos volvió a ser una cuestión de agenda de los organismos estatales dedicados a la capacitación de funcionarios públicos.

En el marco de la reforma constitucional de 1994, esta problemática vuelve a adquirir rango constitucional al reconocerse a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y, en consecuencia, consagrar la capacitación de cuadros políticos en tanto “política de Estado orientada a la gestión del sector público y liderada por el Estado” (ENG 1998:9). De esta manera, se crearon dos instancias de formación y capacitación política estatales, una en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública: la Escuela Nacional de Gobierno –ENG– dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, organismo rector de la capacitación del Estado argentino; y la otra en la órbita de la Subsecretaría de la Juventud del Ministerio del Interior: el Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos.

El Instituto de Capacitación y Formación de Dirigentes Políticos, con dependencia funcional del Subsecretario de la Juventud del Ministerio del Interior comenzó a funcionar en el año 1995 por Resolución 774/95. Su finalidad era la de organizar “cursos y seminarios en el campo del derecho, la política, la economía y las relaciones internacionales”; realizar “estudios e investigaciones en las áreas mencionadas” y “propiciar el contacto directo con la clase dirigente de aquellos que se inscriben en los cursos y seminarios” (Art. 3°). De esta forma, se buscaba responder a los “cambios en la dinámica de las funciones de gobierno” producidos por la reforma constitucional que impactarían en el “diseño de un nuevo Estado”, que “exigirá una capacitación especializada de la dirigencia política argentina...a fin de operativizar eficientemente las acciones políticas” (Considerando, Res. 1664 del Ministerio del Interior).

Ese mismo año inició la implementación del Programa Escuela Nacional de Gobierno en el ámbito del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Su finalidad, definida por Resolución 379 de la Secretaría de la Función Pública, era la de “formar y

capacitar a dirigentes políticos” (Art. 1°). La normativa preveía que el programa estaría dirigido por un Consejo Rector presidido por el Directorio del INAP y conformado por representantes de los partidos políticos legalmente constituidos y con representación parlamentaria no menor a cuatro bancas, así como también invitaba al Ministerio del Interior y al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) a proponer un representante para que formara parte del mismo (Art. 3°). Dentro de las atribuciones del Consejo Rector se encontraban: la de “proponer, coordinar y supervisar las condiciones de ingreso de los aspirantes a la Escuela”; “elaborar el diseño curricular para la capacitación de los dirigentes políticos en los poderes legislativos y ejecutivo de los distintos niveles de Gobierno”; “elevantar la propuesta de designación del plantel docente”; “diseñar un régimen de pasantías”; “aprobar el reglamento de funcionamiento interno de la Escuela Nacional de Gobierno”; “proponer programas y convenios de cooperación técnica externa e interna para cumplir con los cometidos de la Escuela” y “proponer un programa de becas para aspirantes a ingresar a la Escuela Nacional de Gobierno” (Art. 4°).

A través de estas instituciones, que desde su creación se superpusieron en relación a sus objetivos y finalidades sin llegar a articularse y menos aún a unificarse, el Estado buscaba dar respuesta al mandato constitucional a través de la formación y capacitación de una clase política apta para la gestión y conducción del aparato estatal.

La política desarrollada se fundamentó en el principio de que al tratarse de una cuestión que involucra valores éticos y morales es el mismo Estado el que debe hacerse cargo de la formación y capacitación de su clase política. “La formación de la dirigencia política es algo demasiado valioso como para dejarlo librado a la voluntad de los partidos políticos. La Constitución obliga al Estado a participar en la formación de la dirigencia política a los efectos de mejorar y profundizar la democracia e igualar las oportunidades de los argentinos para su participación y actuación política” (ENG 1998: 6). Desde esta visión, la formación de cuadros políticos a cargo de instituciones estatales se basó en objetivos muy diferentes a los encarados tradicionalmente por los partidos políticos, principalmente la ambiciosa política implementada –en términos políticos, académicos y presupuestarios– por la Escuela Nacional de Gobierno.

Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la CN y de la fundamentación que los constitucionales dieron al mismo, el Estado se comprometía a contribuir al sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos y de la capacitación de sus dirigentes, con lo cual su obligación consistía en garantizar el financiamiento de dicha actividad y controlar el cumplimiento de la misma, lo que dista bastante de implementar desde el Estado una política de formación y capacitación de cuadros políticos. De hecho, la incorporación al artículo 38 propuesta por el convencional constituyente por el Partido Justicialista de Córdoba, el Dr. Juan Carlos Maqueda, referida a la formación y capacitación de los dirigentes de los partidos políticos,<sup>6</sup> se apoyó en la convicción

de que “si bien es cierto que alguien puede sostener que esto es producto de la ley o, valga la redundancia, que dentro de la expresión sostenimiento económico está incluido todo, quiero que quede claro que una cosa son los fondos que destina el Estado legítimamente para la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, y otra cosa son los fondos que destina para la capacitación y formación de la dirigencia política. De la misma forma en que el Estado sostiene económicamente el funcionamiento de los partidos políticos y puede exigirles publicidad sobre el origen y destino de los fondos, podrá controlar que sean destinados a la capacitación y formación de dirigentes y no se desvíen de sus fines específicos o sean utilizados para lo que puede representar una tentación permanente; la maquinaria electoralista del partido” (Maqueda 1994: 1829-1938). La intención de Maqueda era crear, a partir del reconocimiento constitucional, instituciones para la capacitación y la formación de los dirigentes, que pertenecieran a los partidos políticos y que fueran financiadas por el Estado. “Tenía en mente lo que son las famosas fundaciones alemanas, la Fundación Konrad Adenauer, que es la más conocida, la Friedrich Ebert, o sea, todas las fundaciones que tiene cada partido político alemán (Entrevista: Maqueda 2012).

Es decir que, a diferencia de lo dispuesto por el artículo 37/CN 1949, donde el Estado encargaba a las universidades la formación de dirigentes políticos, el artículo 38/CN 1994 delega dicha responsabilidad al sistema de partidos bajo el financiamiento y control del Estado. Ambos artículos tienen un sentido distinto, mientras el artículo 38 de la Constitución Nacional de 1994 responde a un interés central –el reconocimiento de los partidos políticos– y como derivación se plantea la capacitación de cuadros políticos, el artículo 37 de la Constitución Nacional de 1949 respondía directamente a la necesidad de formar y capacitar clase dirigente. En este sentido, es confusa la forma en la que se interpretó la disposición constitucional de 1994, no dejando en claro quién y cómo debería afrontar los procesos de formación y capacitación de la dirigencia política.

En el año 1995 los funcionarios involucrados y los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria interesados en la misma recurrieron, para la implementación de la política, a la experiencia en la capacitación de funcionarios públicos del INAP en la órbita de la Secretaría de la Función Pública y de otros programas implementados en el ámbito del Ministerio del Interior; a experiencias de capacitación política desarrolladas en el pasado, que más allá de sus resultados no tuvieron continuidad en el tiempo; a modelos internacionales como el de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA), el de las Fundaciones Políticas alemanas y la Escuela de Gobierno John F Kennedy de la Universidad de Harvard; a recomendaciones desde el ámbito académico; y al logro de consensos entre los principales partidos políticos en torno a los contenidos y docentes de los programas. En este período, la idea de aprobar la creación de dichas instancias de formación y capacitación política a través de una ley que garantizara la continuidad institucional de las mismas estuvo presente pero no llegó a concretarse. El proyecto presentado en el año

1999 por Leopoldo Moreau y Antonio Cafiero para la creación por ley de la Escuela Nacional de Gobierno así lo demuestra.

### **2.3. La formación y capacitación política en un contexto de crisis**

Hacia fines de los años noventa los programas de formación y capacitación de cuadros dirigentes no fueron ajenos a un contexto en el cual la política había perdido centralidad en la relación Estado/Sociedad, vaciándose de contenidos y siendo reemplazada, en muchos casos, por el tecnicismo imperante en la época.

Más allá de la continuidad institucional de los programas de formación y capacitación política, en 1999, con el gobierno de la Alianza, disminuyó la importancia otorgada a la función pública. En un contexto generalizado de reducción presupuestaria y de cargos políticos, se desjerarquizó el área pasando de Secretaría a Subsecretaría. En consecuencia, la Escuela Nacional de Gobierno, con el cambio de gestión, abandonó el modelo de formación que había sido implementado desde su creación en el año 1995 poniendo en práctica uno mucho más orientado a la lógica academicista, siguiendo la impronta del modelo norteamericano y el de la ENA en Francia. Mientras el INCaP, que cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Capacitación Política bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, continuó, sin mayores modificaciones, orientando sus actividades a la formación de “cuadros políticos partidarios” (La Nación 2 de julio 2000). En ambas instituciones se redujeron las horas cátedra y los recursos disponibles; la formación y capacitación política estaba siendo relegada a un segundo plano. Finalmente, tras la violenta crisis institucional, política, económica y social del año 2001 y la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, los cursos anuales de formación y capacitación política implementados fueron abruptamente interrumpidos, aunque se continuaron desarrollar algunas actividades.

La crisis de 2001 reveló las debilidades de una clase política más abocada a sostenerse electoralmente que a construir un proyecto político consensuado o, en principio, concertado. Una clase política integrada a una maquinaria electoral y de poder que ella misma contribuyó a consolidar, y a la que “le faltó una lectura de los signos de los tiempos y manifestó una falta de capacidad para construir agenda propia, para gobernar más que para administrar” (García Delgado 2003: 45).

En este contexto de emergencia económica y social, a principios del 2002, Eduardo Duhalde fue elegido Presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa en aplicación de la Ley de Acefalia. Comenzó un nuevo período donde las prioridades del gobierno se redireccionaron fundamentalmente a la provisión de bienes y servicios públicos básicos como la salud, la educación, y los programas de promoción y seguridad social (Memoria del Estado de la Nación Año 2002. 2003: 712).



En medio del desencanto y descreimiento en la política, en los dirigentes y en las instituciones, el presidente Duhalde convocó a un proceso abierto de diálogo apoyándose en la iniciativa que con anterioridad a la renuncia de De la Rúa venía promoviendo el Episcopado Argentino apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objeto de conformar la mesa del Diálogo Argentino. A través de este proyecto se buscaba “recuperar la confianza de los argentinos en sí mismos y relanzar todo el potencial del país” (Diálogo Argentino, 2002:1). Para ello se congregó a los distintos sectores sociales, incluidos los partidos políticos, empresas, sindicatos, bancos, organizaciones no gubernamentales, sociales y de la ciencia y de la cultura, las asociaciones de consumidores, los sectores emergentes, diversas personalidades de la Argentina y a la ciudadanía en general. En la búsqueda por alcanzar amplios consensos entre la clase dirigente, la ENG a través de su experiencia en la formación y capacitación de cuadros políticos cooperó brindando soporte académico al proyecto del Diálogo Argentino (ENG, 2002: 8). De esta forma, la capacitación de dirigentes implementada a través del Programa ENG debía dar respuesta a una serie de desafíos propios de la situación que vivía el país, que permitiera vislumbrar a futuro las profundas transformaciones demandadas por la sociedad (Bellagio 2002: 1,2). Algo bastante difícil de lograr en un contexto en el cual, la crisis de representación política junto al deterioro en el nivel académico, venían transformando a la Escuela en parte del sistema de clientelismo de los partidos políticos.

Por otro lado, el INCaP, frente a la carencia de recursos, instrumentó un modelo de gestión asociada principalmente con las organizaciones no gubernamentales y distintos sectores de la sociedad civil. El desafío era acercar nuevamente la sociedad a la política recreando los ámbitos de participación social. Para ello, el Instituto orientó sus actividades a las demandas de los nuevos actores sociales que emergían en el escenario posterior a la crisis del 2001. De esta forma, los programas de formación y capacitación política se llevaron a cabo a través de cursos, talleres, seminarios y jornadas a demanda de los interesados, redefiniendo el perfil de los destinatarios que dichas políticas habían tenido en los años noventa. Lo mismo sucedió con los docentes y los contenidos temáticos, que pasaron a delinarse a propuesta de las organizaciones involucradas en cada instancia de capacitación.

Ni la gravedad de la crisis presupuestaria o el objetivo común e imperioso por dar respuesta a las demandas sociales permitieron que ambas instancias de formación encontraran espacios de articulación o unificación. La ENG trató de mantener la estructura operativa inicialmente planteada, a través de un Consejo Consultivo de carácter político y de composición plurisectorial, y un Consejo Académico de composición plural desde lo ideológico, incorporando las visiones de diferentes sectores y actores sociales orientadas a definir cómo debía plantearse la formación y capacitación de dirigentes políticos y sociales en el marco de la reforma política. El INCaP, por su parte, territorializó la gestión orientando sus acciones al ámbito local y al militante de base.

#### 2.4. La capacitación política se orienta a la formación ciudadana

Con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la República comenzó un proceso, tal como se lo denominó desde el propio gobierno, de “reconstrucción nacional bajo las premisas de la emergente cuestión social, la rearticulación entre política y sociedad, y las cuestiones vinculadas a la transparencia estatal”. La crisis fue el contexto propicio a partir del cual surgió un debate cuyo eje central fue la necesidad de iniciar un proceso de ingeniería institucional. El proceso de Reforma Política se orientó de esta forma a fortalecer institucionalmente al Estado para que el mismo se legitimara haciendo frente a las necesidades y exigencias de la sociedad (Memoria del Estado de la Nación Año 2003, 2004: 199). Una sociedad en la que prevalecía “una sensación reiterada de incumplimiento de promesas y de falta de voluntad y de abroquelamiento de la dirigencia política detrás de los recursos de poder de que dispone para digitar la nominación de los representantes” (Mora y Araujo 2005: 133). En este sentido y más allá de que la capacitación de cuadros políticos que permite la renovación dirigencial constituye solamente uno de los aspectos en la recuperación de la legitimidad del sistema democrático representativo, volvía a ser un tema de agenda en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública, pero principalmente en el del Ministerio del Interior.

Se trata de un período en el que las instituciones estatales orientadas a la formación y capacitación política, a pesar de algunas acotadas actividades realizadas en conjunto, definen diversos rumbos de acción, en parte debido al apoyo político y a los recursos con los que cada una contó para diseñar y ejecutar los programas de capacitación política. Más allá de lo cual, un rasgo común a ambas gestiones, fue el alejamiento de las universidades por un lado y de la prácticamente nula articulación con los partidos por el otro.

En el caso de la ENG, teniendo en cuenta que Gestión Pública volvió al rango de Secretaría en la órbita de la Jefatura de Gabinete, podría haberse esperado un mayor apoyo político a dicho Programa. Sin embargo, no hubo una clara decisión política al respecto. Los partidos políticos tampoco se mostraron preocupados por alentar instancias de formación y menos aún acudir a las convocatorias realizadas desde los aparatos estatales por considerarlos formas de cooptación del partido gobernante, lo que terminó influyendo negativamente en el desarrollo del Programa.

Sin apoyo político y sin demasiados recursos, la ENG redefinió una vez más su perfil. Orientada a la formación de dirigentes políticos y sociales y a la construcción de un espacio de encuentro entre la dirigencia política tradicional y los nuevos actores de la sociedad, como los movimientos sociales, se dictaron seminarios de carácter trimestral específicos en diversas temáticas –Gobierno y Sociedad; análisis de políticas públicas; historia; economía; técnica presupuestaria y legislativa; sistemas electorales; administración financiera; etc.– y charlas abiertas al público en general. No obstante, al no contar con un presupuesto propio, el Programa no llegó a realizarse por fuera de la Ciudad



de Buenos Aires, como se había previsto. Por el contrario y como parte de la reforma política impulsada desde el Ministerio del Interior, se asignaron nuevos recursos para el desarrollo de la política orientada a la capacitación de dirigentes políticos y sociales. En este contexto, el INCaP pasó a la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales incorporando un nuevo programa de capacitación.

La nueva versión del Instituto fue creada con el objetivo de “alcanzar a través de políticas activas de capacitación, encuadradas dentro de un marco académico institucionalizado, la cualificación de los ciudadanos, como sujetos portadores de valor político, a fin de aportar al mejoramiento de la calidad político-institucional de la Nación” (Resolución 452/04). La intención era recuperar la política como herramienta para el cambio y la capacitación política de la ciudadanía era parte de este objetivo.

El Instituto, que contaba con una partida presupuestaria específica, amplió el perfil de sus destinatarios y definió, a partir de diversos trayectos formativos, un itinerario secuencializado de módulos que les permitía a los cursantes abarcar áreas de conocimiento integradas. Además, se implementó una fuerte política de federalización de la capacitación política a través de convenios con provincias y municipios del Gran Buenos Aires y del interior del país, principalmente con los que respondían al partido al frente del gobierno nacional y también con fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos.

### **2.5. La política estatal de formación y capacitación política en el proyecto nacional y popular**

Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia de la Nación en diciembre de 2007. Su período de gobierno es el que quizás más contrastes presenta con la gestión de Carlos Menem, donde la política se encontraba fuertemente desvalorizada. En el año 2008 las condiciones de desarrollo de la política y los conflictos que enfrentados por el gobierno, como la discusión de la Resolución 1257 y la aprobación de la “ley de medios” le generaron la necesidad de fortalecer la construcción de un “relato kirchnerista”, que ya había comenzado durante la gestión de Néstor Kirchner, vinculado a la revalorización de la política en el imaginario público.

La política es ahora impulsada como herramienta del cambio y la transformación. Las acciones del gobierno se orientan a la “construcción de un proyecto nacional más equitativo y plural, como así también hacia el fortalecimiento del sistema democrático en pos de su consolidación” (INCaP 2011: 4). Consecuentemente, las políticas destinadas a la formación y capacitación política se reformulan en función de la orientación del gobierno. Se trata de políticas gubernamentales que responden a necesidades de coyuntura. “Nuestro objetivo general es formar dirigentes que incrementen sus capacidades para identificarse con el proceso político en marcha, reflexionen con sentido crítico

sobre los elementos teóricos del Modelo Nacional y Popular y puedan volcarlos a la práctica política concreta en su territorio” (INCaP, 2011).

En el 2007 y más allá de la continuidad del mismo partido en el gobierno, cambió nuevamente la dirección del INCaP. Tras las modificaciones producidas en la institución durante la gestión anterior, se implementó un nuevo programa de formación y capacitación, el Programa Nacional de Formación de Dirigentes y Fortalecimiento Institucional, con el objeto de “fomentar el federalismo a través de la participación a nivel nacional de los distintos estamentos de la sociedad en las actividades de capacitación, realizando cursos y seminarios en forma coordinada y conjunta con gobiernos provinciales y organizaciones no gubernamentales” (Memoria del Estado de la Nación Año 2011, 2012: 38).

La ENG, por su parte, y luego de la gestión anterior en la que contó con escasos recursos y apoyo político, a partir de la asunción del nuevo gobierno en 2007 dejó de funcionar hasta fines de 2010, cuando se designó a un nuevo director. La nueva gestión cambió radicalmente los fundamentos bajo los cuales se creó la Escuela en 1995, para implementar un programa basado en el uso de las nuevas tecnologías en materia de estrategias políticas. Con dicho objetivo y bajo la lógica del “Modelo nacional y popular”, cambiaron también los destinatarios de la política, que pasaron a ser desde adolescentes con algún tipo de militancia barrial hasta adultos mayores del PAMI que se acercaban a la Escuela para acceder a cursos sobre el uso de internet.

### **3. La gubernamentalización de la política y la inestabilidad del modelo de formación y capacitación de cuadros políticos**

Más allá del devenir de estas políticas, lo cierto es que desde el primer gobierno de Juan Domingo Perón, tanto en los períodos de dictaduras militares como en los de los gobiernos constitucionales, existieron iniciativas en distinto grado de desarrollo que partían de la necesidad de formar y capacitar dirigencia política y cuadros técnicos para la gestión pública.

Sin embargo, en el caso de las instituciones estatales creadas a mediados de la década de 1990, destinadas a la formación y capacitación de dirigentes políticos fueron cerrándose cada vez más a las necesidades coyunturales de cada gestión, generando la gubernamentalización de componentes estatales de la gestión, en torno a lo cual sigue sin quedar claro ¿en qué tienen que formar y capacitar dichas instituciones? y ¿A quién tienen que formar? Las respuestas a estas interrogantes no han sido lo suficientemente precisas. Es por ello que la política de formación y capacitación de cuadros políticos ha estado muy ligada a cuestiones coyunturales de los gobiernos y no al Estado. Aunque la cuestión aparezca recurrentemente ligada a los proyectos de reforma del Estado y a los constantes

intentos de reconstrucción de la política argentina, siempre terminó diseñada en respuesta a los requerimientos del gobierno y no a lo que necesitan el Estado, el sistema de partidos y la sociedad. La idea de la “Argentina en emergencia permanente” (Quiroga 2005) ilustra los diversos contextos de crisis en los que la demanda de cuadros políticos vuelve a instalarse en el Estado y la Sociedad, aún sin poder resolverse, careciendo la Argentina de una clase dirigente formada y capacitada para la gestión de los asuntos estatales.

Es por ello que hasta el momento dicha necesidad no termina de institucionalizarse más allá de las iniciativas particulares alentadas por cada gobierno. Los paradigmas teóricos desde donde se ha pretendido formular e implementar esta política han sido diversos y en consecuencia el quién lo hace y el cómo se hace ha tenido en cada gestión respuestas diferentes. Se trata de un proceso inconcluso, en el que los partidos políticos también fracasaron como responsables de esta tarea. “Histórica y genéricamente, los partidos no se han propuesto sistemáticamente mejorar la calidad de los cuadros, con nefastas consecuencias para el sector público en particular, y para la sociedad en general” (Thwaites Rey 2005: 111). Mientras a las universidades tampoco se les otorgó el rol explícito de formar y capacitar a la dirigencia política, aunque siempre tuvieron iniciativas al respecto.

Se trata de una política que ha sido formulada con la intención de adquirir el rango de una política de Estado, aunque en los hechos ha quedado atrapada en la lógica de la particular ideología del oficialismo gubernamental. Este es el caso de la política implementada a través de la ENG y del INCaP, que más allá de su continuidad temporal, son aparatos estatales destinados a la formación política cada vez más cerradas a la visión que cada gestión tiene de los procesos de capacitación de la dirigencia política. De esta forma, agencias estatales creadas para la formación de los cuadros políticos del Estado se convierten en órganos de gobierno y la política adquiere el sesgo partidario, desde donde se produce “una captura de lo público en función de intereses que no necesariamente son colectivos” (Negri 2000: 8), relegando los intereses de la sociedad. Sumada a ello, la indefinición de una política de Estado orientada a la capacitación de la dirigencia política no ayuda en la delimitación de los espacios entre cuadros administrativos, cuadros políticos, y tecnócratas. “La falta de idoneidad para conducir con solvencia segmentos especializados del Estado por parte de los funcionarios políticos, puede derivar en problemas serios de articulación con la llamada “línea” de funcionarios técnicos – permanentes o contratados – que son los encargados de llevar a la práctica los lineamientos trazados, y así hacer naufragar las propuestas mejor intencionadas” (Thwaites Rey 2005: 111)

En definitiva, la política de formación y capacitación de cuadros políticos implementada por la ENG y el INCaP ha estado ligada a coyunturas políticas de los gobiernos y no al Estado. Esto es así porque, por un lado, el Estado no ha tenido la claridad conceptual ne-

cesaria para entender la naturaleza del problema y ha tratado de resolverlo trasladándole la responsabilidad a los partidos políticos o creando agencias estatales que quedan atrapadas en la particular ideología del oficialismo gubernamental. Por el otro lado, los partidos no han utilizado el financiamiento del Estado para la capacitación de sus cuadros y tampoco cuentan con los mecanismos para hacerlo, consecuentemente acceden al poder sin contar, muchas veces, con dirigentes políticos formados. Estas experiencias han tenido resultados e impactos diversos, que nos demuestran que en Argentina no se logró aún estabilizar un modelo para la formación y capacitación de los cuadros políticos.

<sup>1</sup> El presente trabajo es parte de la tesis doctoral “¿El Estado sin políticos? La formación y capacitación política en la Argentina democrática”. Presentada y aprobada en la Escuela de Gobierno de la UNSAM en el mes de Abril de 2013.

<sup>2</sup> “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio” (Artículo 38 de la Constitución Nacional).

<sup>3</sup> “Las Universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución” (Constitución 1949. Capítulo III, art. 37, sección IV, inciso 4).

<sup>4</sup> Información extraída de la página de la UCA disponible en <http://www.uca.edu.ar> (Recuperado 17 de marzo, 2011)

<sup>5</sup> De hecho, este contexto fue favorable para la postergada creación de la carrera en ciencias políticas en la Universidad de Buenos Aires (UBA). En 1986 la apertura de la carrera “intentó, por un lado, concentrar la actividad académica que se encontraba tan dispersa en centros de investigación no universitarios, y por otro, la formación de una masa intelectual democrática e influyente en la dirección de la política a través de la transmisión del conocimiento científico de la política” (Bulcourn y D’Alessandro, 2003: 162).

<sup>6</sup> “El Estado contribuye al sostenimiento económico y la capacitación y formación de los dirigentes de los partidos políticos, quienes deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios” (Disidencia propuesta por el Dr. Juan Carlos Maqueda. Debate del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos en mayoría y minoría originados en la Comisión de Participación Democrática. 1994: 1829-1938).

<sup>7</sup> A través de la Resolución 125/08 el gobierno intentó incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema móvil para estas. En respuesta a esta medida, el sector agropecuario se manifestó en contra provocando un paro generalizado y el bloqueo de rutas. Mientras el proceso continuó politizándose y otros sectores políticos, económicos y sociales comenzaron también a manifestar sus posturas. En el mes de junio, el proyecto de ley por las retenciones fue enviado para su tratamiento al Congreso de la Nación, siendo finalmente rechazado por el Poder Legislativo y posteriormente dejado sin efecto por el Poder Ejecutivo.

**ANEXO**

**CUADRO 1.** Matriz teórico-analítica para el estudio de la política estatal orientada a la formación y capacitación de cuadros políticos<sup>1</sup>

| Política estatal Componentes  | Estado como relación social   | Estado como conjunto de instituciones <sup>2</sup>  |
|---|---|---|
| Momento histórico en el que por primera vez se explicita, desde el Estado, la necesidad de contar con una política de formación y capacitación para los cuadros políticos | Ideas que justifican la problematización del asunto   | Instituciones a través de las cuales se problematiza el asunto  |
| Contexto político, económico, social e ideológico en el que la formación de cuadros políticos forma parte del conjunto de problemas sociales que requieren solución       | Contexto de las ideas en el que la formación de cuadros políticos constituye un problema social   | Contexto institucional en el que la formación de cuadros políticos se plantea como un problema social         |
| Definición del problema a solucionar  | Definición del problema / Perfil de los destinatarios / Ideas que permiten al Estado la formación de consenso en la sociedad                                | Forma en que se plantea la relación entre la lógica política y la lógica administrativa/técnica               |
| Toma de posición del Estado: política estatal   | Tipo de política: de Estado o de gobierno / Ideas que dan fundamento a la política Finalidad de la política   | Niveles de institucionalidad de la política / Definición de contenidos específicos                            |
| Actores que han participado en la resolución del problema   | Formas en la que cada actor ha fundamentado la necesidad de resolución del problema y su participación en la misma  | Instituciones que los actores utilizan para la resolución del problema  |
| Prácticas de los actores involucrados en la resolución del problema   | Ideas sobre las cuales se fundamentan las prácticas de los actores  | Prácticas de los actores Instituciones dentro de las cuales los actores realizan sus prácticas                |
| Recursos y apoyos que los actores movilizan para la resolución del problema   | Consenso o recurso de confianza y de mayoría  | Recurso jurídico; humanos; económicos; cognitivos; relacionales; cronológico y patrimoniales                  |
| Cristalizaciones institucionales  | Ideas que dan sustento a la creación o modificación de las instituciones  | Instituciones a través de las cuales se implementa la política  |
| Modo de resolución del problema   | Fundamentación del modo de resolución del problema  | Instituciones a través de las cuales se ha decidido, de forma dominante, resolver el problema en cada período |
| Cambios sociales e internos al Estado atribuibles a la política   | Impacto de la política en el Estado / Valores tendientes al fortalecimiento de la democracia / Modificaciones en la relación entre gobernantes y gobernados | Cambios institucionales   |

<sup>1</sup> En el trabajo de tesis doctoral se incorporan a la Matriz los indicadores que permitieron el análisis de cada uno de los componentes de la política.

<sup>2</sup> Mabel Thwaites Rey se refiere a esta dimensión del Estado como conjunto de aparatos (2005).

**Referencias Bibliográficas**

**Abal Medina, Juan y Suarez Cao, Julieta** (2002) “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Santa Fe: Homo Sapiens, 2002: 163-186.

**Bulcournf, Pablo A. y D’Alessandro, Martín** (2003) “La Ciencia Política en la Argentina”. En Pinto, Julio. *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires. Ed. Universitaria de Buenos Aires, 2003: 133-184.

**Cueto, Walter y Guardamagna, María Melina** (2011): “Políticas de Estado en democracia”. *Revista El Estadista*. 39: 20-21.

**Cueto, Walter y Guardamagna, María Melina** (2012) “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 18: 7-26.

**De Imaz, José Luis** (1964): *Los que mandan*. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

**Dugini, María Inés y Lopez, Marta Iris** (1995): *Breve Reseña Histórica de la Creación de Nuestra Facultad*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

**García Delgado, Daniel** (2003): *Estado-nación y la crisis del modelo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

**Guardamagna, María Melina** (2011): “Marchas y contramarchas en el desarrollo de la ciencia política argentina”. *Persona y Sociedad*. Volumen XXV (3):11-27.

**Guardamagna, María Melina** (2012): “Una política de Estado para la función pública? Aciertos y desaciertos en la formación y capacitación de cuadros políticos en democracia”. *Trabajo y Sociedad*, 19: 451-464.

**Guardamagna, María Melina** (2013): “El rol de la universidad en la formación de cuadros políticos en la Constitución de 1949”. *POSTdata* 18 (1):73-102.

**Guiñazú, María C. y Gutiérrez, María A.** “La Ciencia Política en Argentina: de la inestabilidad a la transición”. Mimeo.

**Halperin Donghi, Tulio** (2008): *Son memorias*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Matus, Carlos** (2008) *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. San Justo, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de la Matanza.

**Negri Sergio Ernesto** (2000): “La Función Pública en la República Argentina: Impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales”. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Octubre.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1976): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. JGM. Presidencia de la Nación. Segunda Edición. 2008: 555-584.

**Oszlak, Oscar** (1977): “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Julio. Buenos Aires.

**Oszlak, Oscar** (1978): “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. Estudios CEDES, Vol. 1, N° 3. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. JGM. Presidencia de la Nación. Segunda Edición. 2008: 115-142.

**Oszlak, Oscar** (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios CEDES*, Vol. 3, N°2.

**Oszlak, Oscar** (2003): “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Argentina, vol. 42, 168: 33-61.

**Oszlak, Oscar** (2006): “Burocracia estatal: política y políticas públicas.” *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Buenos Aires, Argentina. 11: 11-56

**Quiroga, Hugo** (2005): *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.

**Quiroga, Hugo** (2010): *La república desolada; los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires: Edhasa.

**Sampay, Arturo Enrique** (1951): “La Formación Política que la Constitución Argentina encarga a las Universidades”. *Boletín de Estudios Políticos*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina. 1952 (2): 9-54.

**Sarlo, Beatriz** (2007): *La batalla de las ideas (1943-1973)*. Biblioteca del Pensamiento Argentino VII. Buenos Aires: Emecé.

**Subirats, Joan et al.** (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

**Thwaites Rey, Mabel** (2001). “Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración”. *Encrucijadas*, UBA, Buenos Aires, 6: 12-25.

**Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea** (editoras) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

## Documentos citados

**Alfonsín, Raúl** (1985): “Discurso Parque Norte”. En Aznar, Luis y otros (1986): *Discursos sobre el discurso*. Buenos Aires. Eudeba-FUCADE. 11-41.

Diálogo Argentino. Boletín informativo. N° 1. 30 de enero de 2002.

[http://www.presidenciauhalde.com.ar/system/contenido.php?id\\_cat=37](http://www.presidenciauhalde.com.ar/system/contenido.php?id_cat=37) (Recuperado 14 de octubre 2012).

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1949. Tomo I. Debates y Sanciones. 24 de enero - 16 de marzo. Buenos Aires. Imprenta del Congreso de la Nación.

Diario de Sesiones. Convención Nacional Constituyente. 15ª Reunión. 3ª Sesión Ordinaria. 22 de Julio de 1994

Diario de Sesiones. Convención Nacional Constituyente. 16ª Reunión. 3ª Sesión Ordinaria. 25 de Julio de 1994.

Escuela Nacional de Gobierno. Documento Inauguración Ciclo Lectivo 1998. Buenos Aires. Argentina.

Escuela Nacional de Gobierno. Informe anual de actividades 2002. Material aportado por el AG Enrique Bellagio. Febrero, 2012.

Instituto Nacional de Capacitación Política (2011): Informe de Gestión 2008-2011. Ministerio del Interior. Secretaría de Asuntos Políticos y Electorales.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2002. Marzo 2003. <http://www.jgm.gov.ar> (Recuperado 20 de noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2003. Marzo 2004. <http://www.jgm.gov.ar> (Recuperado 23 de noviembre, 2011)

Jefatura de Gabinete de Ministros. Memoria Detallada del estado de la Nación Año 2011. Marzo 2012. <http://www.jgm.gov.ar> (Recuperado 23 de noviembre, 2011)

# La toma del Parque Indoamericano.

## Un disparador para pensar a la política pública en movimiento

*The occupation of Parque Indoamericano: A trigger for the understanding of an evolving public policy*

### Nicolás Dino Ferme

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA  
nico\_ferme@hotmail.com

### Leandro Vera Belli

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA  
leanvera@gmail.com

### María Cecilia Zapata

Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA  
ceciliazapata@gmail.com

### Resumen

En diciembre de 2010, familias con necesidades habitacionales críticas de la Ciudad de Buenos Aires ocuparon un predio abandonado en la sur de la urbe, el Parque Indoamericano. Su desalojo violento trajo aparejado la muerte de tres ocupantes, desencadenando un impasse entre el Gobierno local y el Gobierno Federal sobre la definición del conflicto y las consecuentes políticas para su resolución. A partir del estudio del caso, en este artículo se indagan las tomas de posición de los actores estatales que intervinieron en la ocupación del Parque, a fin de considerar la definición que cada actor interviniente construyó del conflicto. Este trabajo apunta a presentar una reflexión sobre la emergencia e implementación de políticas públicas en un contexto de conflicto social. Se recurrió a la utilización de fuentes secundarias (tales como notas periodísticas, documentos oficiales, trabajos académicos sobre la temática) para la reconstrucción del caso y del escenario macro-estructural en el que inscribió y se recurrió a un análisis temático del objeto de estudio. Al mismo tiempo, el artículo entabla un diálogo con varios de los análisis académicos de estos mismos acontecimientos.

**Palabras clave:** Estado – Asentamientos urbanos – Políticas Públicas – Toma de tierras – Parque Indoamericano.

### Fecha de recepción

26.10.13

### Fecha de aceptación

7.3.14



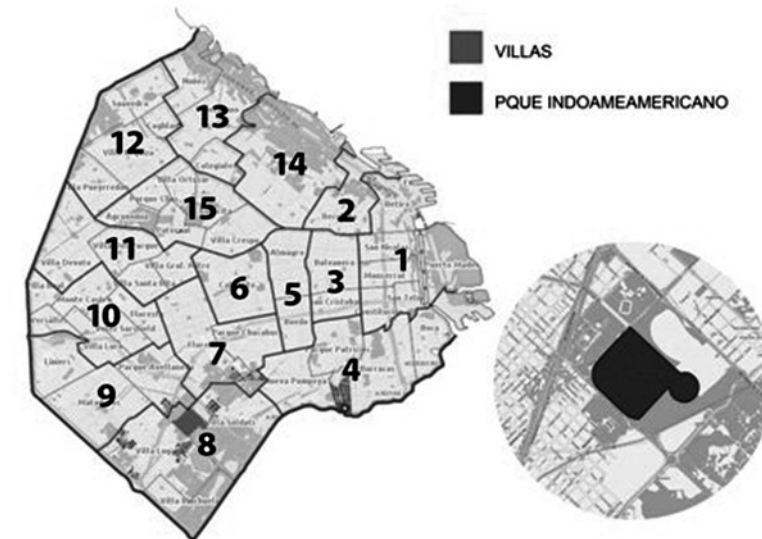
**Abstract**

*During December 2010, families with critical housing needs of the City of Buenos Aires seized an abandoned piece of land in the southern city's area known as Indoamerican Park. The subsequent eviction process took the life of three of the squatters, triggering an impasse between both City's and the Federal Government over the definition of the conflict and the policies to give it to a solution. Through this case study, this article focuses on the stances assumed by the involved state actors so as to consider how they constructed a definition of the conflict. It points to an appraisal of the elaboration and implementation of public policies in a social conflict-driven setting. Secondary sources (such as newspaper articles, official documents and academic papers related to the issue) have been mobilized in order to reconstruct the case as well its structural scenario as well as to conduct our thematic analysis. By the same token, this article involves itself in a discussion with several academic analysis of these same events.*

**Keywords:** State – Urban dwellings – Public Policies – Land seizure – Parque Indoamericano

**Introducción**

El Parque Indoamericano se ubica en la zona del Parque Almirante Brown, en el barrio de Villa Soldati, al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre las avenidas Escalada, Lacarra, Castañares y Fernández de la Cruz, dentro de la Comuna 8. El parque se extiende sobre un terreno de 130 hectáreas y en sus proximidades se ubican muchas de las villas y asentamientos<sup>1</sup> de la ciudad: Villa 3, Villa 20, Villa 1-11-14, Calaza, Calacita, el barrio Ramón Carrillo, barrio “Las Palomas” y los asentamientos Lacarra, Los Pinos, Los Piletos y La Esperanza.

**Gráfico: Ubicación del Parque Indoamericano en la CABA.**

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la Encuesta Anual de Hogares 2010 de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la población de la Comuna 8 se caracteriza por una gran mayoría de asalariados (78.4%) y trabajadores cuentapropistas (19.3%). El 56.8% se dedica a la prestación de algún servicio; 23.3% trabaja en la construcción. El ingreso promedio total por hogar –para una familia tipo– en la comuna fue \$2.825, siendo éste notoriamente inferior al promedio de la CABA (\$4.960) o al de una comuna de zona norte de la ciudad –Comuna 2: \$7.015. Las tasas de desocupación y subocupación de la comuna también se ubican entre las más altas de la ciudad: 9.3% y 12.7% respectivamente (frente a 5.9% promedio de desocupación y 8.8% de subocupación, en la CABA). Estas cifras dan cuenta del nivel de vulnerabilidad social que existe en la comuna que contiene al Parque Indoamericano.

En este escenario, en diciembre de 2010, unas 1.500 familias (alrededor de 13.500 personas<sup>2</sup>) provenientes de los asentamientos informales de la zona, tomaron las tierras del predio del Parque Indoamericano improvisando precarias construcciones, en forma de reclamo por una vivienda digna en la ciudad. A lo largo de los días que duró el conflicto, se produjeron enfrentamientos entre los “ocupantes”, los vecinos de Villa Soldati, Villa Lugano y Parque Avellaneda y las fuerzas de seguridad que se disputaron el parque, con un saldo de 3 muertos<sup>3</sup> y varios heridos.



La notoriedad de este conflicto, que implicó por primera vez en la CABA un desalojo violento en gran escala durante la gestión presidencial tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner,<sup>4</sup> suscitó un conjunto de producciones académicas que buscaron describir, enmarcar y dotar de sentido a sus causalidades y sus efectos políticos. Gran parte de esta producción se redactó al calor de los acontecimientos que, con distintos énfasis en la multiplicidad de dimensiones del conflicto, coincidió analíticamente en tomar como punto de partida la crisis habitacional de la ciudad y la carencia de políticas públicas locales que atendieran esta problemática (Fernández Wagner, 2010; Corti, 2010; Cravino, 2011). Otros enfoques abordaron el análisis de lo que consideraron una construcción xenofóbica y racista que el Jefe de Gobierno de la CABA, Mauricio Macri,<sup>5</sup> realizó públicamente del conflicto (Canelo, 2010a; Carman, 2011; Pacecca, 2011). Por su parte, Perelman (2011), desde una perspectiva etnográfica, indagó en torno a la construcción de legitimidad como modo de acceso al suelo entre los ocupantes del Indoamericano. Incluso se han publicado aproximaciones de análisis de discurso en las que se marcaron posiciones ideológicas de los periódicos de mayor tirada, poniendo énfasis en el modo en que fueron delimitando y conceptualizando los hechos (Cravino, 2013).

Si bien el derrotero académico ha configurado cierta densidad en la problematización desde diferentes trayectorias y disciplinas, aún no se ha avanzado en profundidad en una lectura que busque dar cuenta de la interacción y tensión entre los distintos niveles estatales que atañen al conflicto. Giaretto (2011) realizó un primer acercamiento al modo de intervención del Estado en sus diferentes niveles pero poniendo el acento en el modo del accionar represivo como mecanismo de integración o neutralización del conflicto. En ese sentido, el presente artículo apunta a presentar una relectura del caso que permita relacionar el accionar no sólo de esos niveles en término de disputas políticas, sino de las diferentes agencias estatales que intervinieron en el conflicto a fin de desenmascarar la puja de intereses y capitalización política que se desplegó dentro del Estado por la resolución/disolución del conflicto. Desentrañar la forma en que se buscó hegemonizar y definir los límites de la cuestión nos brindarán la posibilidad de considerar a *la política en movimiento*. Con esto buscamos referirnos a las distintas instancias de movilización por parte de un entramado de actores en la definición del conflicto y las políticas públicas que, en este caso, trajeron aparejado un desplazamiento de las cuestiones que inicial y estructuralmente le dieron origen.

Adelantándonos a nuestra argumentación, afirmamos que la ocupación del Parque Indoamericano puso al descubierto la gravedad de la crisis habitacional que acosa estructuralmente a la Ciudad de Buenos Aires y el poco impacto que tuvieron las políticas públicas desplegadas para resolver dicha problemática. Sin embargo, la puja por la definición política del conflicto trajo aparejada una situación de estancamiento político a partir de una inconmensurabilidad en las definiciones del conflicto –tanto por el

Gobierno Local como el Federal–. Estancamiento político que puso en evidencia una disputa aguerrida entre dos gobiernos, de colores políticos antagónicos, y una tensión dentro del aparato estatal que se expresó en la movilización de recursos de diferentes agencias, organismos y jurisdicciones en pos de una puja por la clasificación y definición de la problemática social. Tal disputa tuvo por resultado una resolución final del conflicto vinculada a la creación del Ministerio de Seguridad en el plano del gobierno nacional y de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social en el gobierno local, implicando un desplazamiento de la cuestión socialmente problematizada –el déficit estructural habitacional– hacia una problemática de seguridad, por un lado, y una problemática de usurpación del espacio público por otro. La toma de tierras mostró entonces de forma descarnada cómo los mecanismos burocráticos actúan *sine ira et studio*<sup>6</sup> y la manera como sus actuaciones fueron corridas de un escenario político a otro, a medida que el conflicto tomaba visibilidad pública y cada sector político encontraba una mejor capitalización política.

Se busca en este artículo problematizar la relación entre los distintos niveles estatales –federal y local– a partir de la reconstrucción de la definición que estos hicieron de la problematización del conflicto, y se analiza cómo esto se traduce en el proceso de negociación que dio fin al mismo. Intentamos demostrar cómo a partir de una cuestión social, distintos organismos estatales construyen –entrando en conflicto– una definición de la problemática y cómo esta definición se traduce en determinadas políticas públicas y no en otras. Para esto se tomó la decisión metodológica de recurrir a la utilización de fuentes secundarias (como estadísticas oficiales para la reconstrucción del déficit y de las políticas implementadas, artículos periodísticos para la reconstrucción del caso de estudio y documentos académicos para su abordaje conceptual) y la construcción cronológica del caso para ordenar –y mostrar– los vaivenes y movimientos de la política. El análisis de los datos se llevó a cabo con una técnica de análisis de contenidos, que Krippendorff (1982) define como “una técnica de investigación para hacer inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto”.

A continuación, se exponen las condiciones estructurales que consideramos funcionaron de colchón para el despliegue del conflicto. Posteriormente se realiza un abordaje teórico del caso desde el subcampo de los estudios de políticas públicas denominado “perspectiva de la implementación”. Este subcampo busca contribuir a superar la tradicional separación entre política y administración para dar cuenta de un espacio intermedio del actuar, que media entre la declaración de las intenciones y la declaración de los resultados (Aguilar Villanueva, 1996:44 en Chiara y Di Virgilio: 2005). Inmediatamente después se reconstruye la respuesta en términos de política urbanas que ofreció el gobierno local a la demanda habitacional de los habitantes de la CABA. Luego se avanza sobre una descripción de cómo se desarrollaron los acontecimientos de la toma de manera cronológica en pos de ir señalando los virajes en las construcciones de la de-

finición de posiciones que hicieron los organismos públicos que tuvieron algún tipo de intervención en el conflicto, para luego analizar la resolución del mismo. Para finalizar se exponen algunas reflexiones finales y algunos interrogantes para la profundización del caso en cuestión a partir de otros resortes estatales que no han sido problematizados, al menos en el contexto académico local.

### ***Condiciones estructurales hacia la toma del Indoamericano.***

Desde el año 2004 hasta la actualidad, la Legislatura porteña, cíclicamente, declara la emergencia habitacional en todo el territorio de la urbe como consecuencia de la situación en la que se encuentran los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo,<sup>7</sup> los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, los ocupantes de villas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los alojados en hoteles y pensiones, personas que viven en viviendas que no reúnen condiciones mínimas de habitabilidad y los que se encuentran en situación de calle.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, año del estallido del conflicto del Parque Indoamericano, mostró que la situación socio-habitacional de los porteños se agudizó en los últimos diez años, verificándose un empeoramiento de las condiciones de habitabilidad en la comuna que contiene al Parque Indoamericano.

El acceso a la vivienda y al hábitat se convirtió en una problemática central. A pesar de que la población residente de la ciudad se mantiene prácticamente estable desde 1947, el stock de vivienda aumentó considerablemente. La población de la ciudad creció sólo en 114.013 personas, pero el 52.3% de éste crecimiento se explica, en gran parte, por el aumento en densidad y verticalización de población en villas (pasando de una población villera de 107.422 personas en 2001 a 163.587 diez años después). Con excepción de villa 31, la mayoría de ellas están localizadas en la zona sur de la ciudad y con concentración en la comuna 8 donde se ubica el Parque. En detrimento de esto, mientras la población creció un 4.1% en el último decenio, los permisos de construcción de vivienda nueva, preferentemente localizada en la zona norte de la ciudad, lo hicieron en un 94%. Si estos datos se cruzan con la evolución del valor promedio del m<sup>2</sup> de departamentos usados de 2 y 3 ambientes, el informe Reporte Inmobiliario da cuenta de un aumento del 88% entre 2005 y el 2010.<sup>8</sup> Si tenemos en cuenta que la última década los salarios no evolucionaron al ritmo que lo hizo el precio de los inmuebles (Cosacov, 2012: 9) (por el contrario, el proceso inflacionario<sup>9</sup> provocó una pérdida del poder adquisitivo del trabajador), la situación habitacional se complejizó aún más con el recrudecimiento de las condiciones de acceso a un alquiler. Esto repercutió en un aumento significativo de inquilinos informales en la ciudad (de 7.8% en 2001 a 11.7% en 2010 -133.940 hogares). La comuna 8 registró el porcentaje más alto de informalidad en la tenencia de la vivienda, el 18.8% de sus hogares, frente al 11.7% de los hogares de la ciudad. Este indicador de régimen de la tenencia mostró en los últimos diez años un aumento equivalente a 4 veces más que en el 2001.

También aumentaron las condiciones deficitarias en los hogares de la ciudad, pues más de 70 mil hogares (el 6.2%) habitaban viviendas consideradas como deficitarias en su tipología (viviendas tipo B,<sup>10</sup> rancho, casillas, piezas de inquilinato, hoteles y/o pensión, viviendas móviles o en locales no aptos para vivienda). Sin embargo, categorías como “departamento”, y “casa tipo A”<sup>11</sup> —que no remiten a viviendas precarias—, escondían en su interior situaciones habitacionales deficitarias vinculadas al hacinamiento,<sup>12</sup> pues un 50% de los hogares (58.035 hogares) que vivían en departamentos y un 20% de los hogares (23.937 hogares) que vivían en casa tipo A registraron éste déficit. Este dato no es menor pues indica que la emergencia habitacional, a partir de esta última década, no hace distinción por tipologías de vivienda. Si este análisis lo remitimos directamente a la comuna 8, se verifica que 2.118 viviendas eran deficitarias, el 23.26% de los hogares vivía hacinado (58.204 hogares) y el 11% eran viviendas con dos o más hogares (5.289 viviendas).

Además se han dado incrementos en los hogares sin servicios básicos. En términos absolutos, hay 21.214 hogares sin cloacas (17.262 hogares más que en 2001), 4.651 hogares sin agua de red (3.831 hogares más respecto al 2001) y 89.886 hogares sin gas de red (61.377 hogares más que principio de siglo) en la CABA. Específicamente en la comuna 8 se registraron los valores más altos de hogares sin cloacas, con 2.599 hogares (4.56% hogares), hogares sin agua de red, 552 hogares (0.92%) y de hogares sin gas de red, 21.172 familias (el 36.4% de los hogares de la comuna). Estos datos resultan elocuentes a la hora de graficar la situación de incremento de la precariedad de los hogares de la CABA.

Consideramos que este contexto habitacional de crisis, tanto de la Comuna 8 como de la CABA, fue uno de los factores que engendró, hacia finales del 2010, un escenario propicio para el estallido de la toma del Parque Indoamericano.

### ***La toma del Parque Indoamericano desde una relectura teórica***

A partir de las transformaciones recientes en el modo de reproducción del capitalismo, la ciudad neoliberal, y específicamente la latinoamericana, se configuró como el espacio estratégicamente privilegiado para el avance reestructurador de las políticas neoliberales, pero también como expresión de las resistencias que ello suscita (Theodore, Peck y Brenner, 2009). Las consecuencias negativas, y a veces nefastas, del modelo neoliberal, se hacen notorias en las ciudades latinoamericanas a través de resistencias que surgen por la virulencia de las transformaciones y exclusiones que engendra el paradigma neoliberal. Castells (1974) consideró a estas resistencias y luchas encarnadas por los excluidos del sistema, una nueva forma de conflicto social urbano, directamente ligada a la organización colectiva del modo de vida imperante. En este sentido, plantea que la contradicción fundamental del capitalismo se centra en la apropiación individual —y mercantilizada— de condiciones de vida (como la vivienda, la salud, la educación, la vestimenta) que fueron producidas de manera colectiva. En esta contradicción el Estado desarrolla un rol

fundamental como regulador y gestor de los problemas urbanos que esto suscita; pero se pierde de vista que el Estado, en última instancia, expresa el conjunto de intereses de la clase dominante. Por lo que “toda intervención del Estado en la organización de la vida social se realiza a partir y en la lógica de las fuerzas sociales existentes” (op.cit. 9).

En este marco, nos interesa analizar cómo los niveles local y federal del Estado interactuaron en la definición de la cuestión de las tomas de tierras que se desataron en el Parque Indoamericano. Compartimos con Oszlak y O'Donnell (1976) que es posible estudiar las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución; y es eso lo que intentamos demostrar con el análisis del caso aquí enfocado. En este sentido, estos autores (1976: 111-112) entienden a las “cuestiones” como aquellos asuntos (demandas, necesidades) que son socialmente problematizados, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto de modo que esta “cuestión” sea incorporada a la agenda de problemas socialmente vigentes. Cualquier “cuestión” atraviesa un “ciclo de vida” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión –tanto públicos como privados– toman posición frente a la misma. Analizar el momento previo al surgimiento de la cuestión y el proceso por el cual ésta se convierte en tal, es importante en pos de interpretar los eventos posteriores y distintas tomas de posiciones que genera. Pues los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. En consecuencia, una política estatal es una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de esa cuestión problematizada, que incluye decisiones de una o más instituciones estatales, de manera simultánea o sucesivamente a lo largo del tiempo y que se constituye en el modo de intervención del Estado frente a la cuestión.

Ahora bien, la toma de posición del Estado no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. El Estado –como un ente diferenciado, complejo, contradictorio– aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención, dicen los autores, supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla; todas ellas pueden ser casos de “resolución”. En los casos de omisión caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del ré-

gimen. Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el Estado –a través de diversos aparatos e instancias– decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objetivo de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio Estado (op.cit.114).

Pero si tenemos en cuenta que una política estatal es la sumatoria o el producto de un conjunto de iniciativas y, además, que una multiplicidad de instituciones estatales intervienen en la resolución de la cuestión mediante tomas de posición, las disposiciones de las diversas instancias intervinientes resultan a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. Pues la toma de posición de determinada unidad con atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, genera, según éstos autores, repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y “verticales” mediante cristalizaciones institucionales; es decir, mediante la creación de nuevos aparatos burocráticos o adjudicación de renovadas funciones a organismo preexistentes que pasan a ser formalmente los encargados del tratamiento y resolución de la cuestión –suponiendo conflicto con otras burocracias estatales especializadas en algún aspecto de la cuestión– (op.cit.117). Estas cristalizaciones institucionales no sólo expresan una mayor diferenciación al interior del Estado en simultáneo al surgimiento de una cuestión, sino que también expresan la cambiante naturaleza de las unidades burocráticas involucradas en el proceso de resolución de una cuestión, que responden más a la racionalidad dictada por los intereses que defienden que a lógica de la planificación política-administrativa (Oszlak, 1980).

Pressman y Wildavsky (1998, en Chiara y DiVirgilio: 2005) ponen énfasis en la necesidad de localizar y listar los puntos de acuerdo entre los distintos actores que resultan indispensables para la implementación de una política pública; sin embargo en este trabajo proponemos un análisis parcialmente distinto. Pues creemos que la toma de posición del Estado frente a una cuestión es un proceso negociado o abiertamente conflictivo en el que las diversas unidades estatales, con variado grado de autonomía, son capaces de influir en múltiples instancias del proceso, que entran en conflicto a la hora de definir la posición estatal (Oszlak y O'Donnell 1976: 113). Desde nuestra perspectiva, esto resulta claramente visibilizado en el caso del Parque Indoamericano.

Recapitulando, la historia de una cuestión es la historia de un proceso social al que concurren una multiplicidad de políticas –tanto de actores sociales como estatales– y procesos burocráticos que determinan el contenido de la posición del Estado ante una cuestión. A partir de estas interacciones, que tienen lugar a lo largo del tiempo, es posible un abordaje “subjetivo” de la cuestión vinculado a cómo cada actor define y redefine la cuestión y percibe la toma de posición de los otros actores (op.cit.118). Desde esta dimensión subjetiva, proponemos analizar el caso escogido. Consiguientemente, nos proponemos analizar los cambios que se produjeron en la definición de la cuestión de la

toma y cómo éstos repercutieron en cambios reales en el contenido de la política estatal. Asimismo, rastreamos los puntos de desacuerdo entre los distintos actores estatales en tanto desarticulación del régimen de implementación y una “lucha por la clasificación”, ya que toda clasificación es, como señala Bourdieu (1987:82) una forma de dominación, una lucha para imponer tal o cual manera de recortar el espacio social e instalarla como única y legítima visión del mundo.

***Trayectorias de implementación de políticas urbanas. Hacia el lugar de la vivienda en la agenda del GCBA.***

En el ámbito del gobierno local, el organismo que tradicionalmente tuvo por función diseñar los lineamientos de la política habitacional para familias de recursos insuficientes que viven en el ámbito de la CABA mediante programas específicos de vivienda, es el Instituto de la Vivienda (IVC). No obstante, desde el 2006 experimentó un proceso de fragmentación y desarticulación institucional que se plasmó en la dispersión de sus responsabilidades en cuatro organismos: la Unidad de Gestión e Intervención Social -UGIS-,<sup>13</sup> dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico del GCABA (MDEGC), la Corporación Buenos Aires Sur S.E. -CBASSE-;<sup>14</sup> la Dirección General de Atención Inmediata del MDSGC<sup>15</sup>, y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público -MAEPGC-.<sup>16</sup> A este parcelamiento y desarticulación de los programas habitacionales, a partir de los últimos años se agregó un fenómeno de reducción y sub-ejecución de las partidas presupuestarias designadas a la problemática habitacional. Entre los años 2005 y 2010 el presupuesto destinado a vivienda decreció en 3.3 puntos porcentuales, pasando de una asignación de 5.5% en 2005 a 2.2% en 2010. La subejecución presupuestaria sufre el mismo comportamiento: en 2007 el IVC ejecutaba 86.7% de sus recursos, mientras que en 2010 ejecutó 44.6% (Zapata, 2012). A través de los años se registran altos niveles de subejecución en programas tales como la Ley 341 de autogestión de la vivienda -única opción para los sectores de menores recursos que no acceden a la vivienda vía mercado, ya que ofrece el acceso a créditos hipotecarios a tasa social para financiar la compra de un terreno, la construcción de la obra y el asesoramiento de un equipo técnico interdisciplinario, a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional organizados de manera colectiva en cooperativas, asociaciones civiles, mutuales, etc.); en el año 2010 sólo se ejecutó 58.7% y en 2012 el 66.78%. En los programas orientados a la urbanización de asentamientos informales o de radicación definitiva, como el Programa de “Reintegración, Integración y Transformación de Villas” (dirigido a desarrollar tareas de mantenimiento y mejoramiento de la habitabilidad en villas que presentan situaciones de emergencia sanitaria y habitacional), se ejecutó el 0.55% en 2010 y el 25.07% en 2012. La contracara de esta tendencia se encuentra en los programas que prevén acotadas intervenciones de infraestructura en asentamientos informales o villas (que perdieron sus objetivos originales y ahora se limitan al “embellecimiento” de villas) y se ejecutaron en un promedio de 90.2% en 2010 y de 95.9 en 2012. O los planes destinados a ofrecer subsidios a familias con problemas habitacionales, que se encuen-

tran a la espera de una vivienda definitiva o sufren situaciones de desalojo, que tuvieron un promedio de ejecución de 96.3% en el año 2010 y en 2012 el 99.4% de ejecución.

Este análisis destaca cómo los programas que ofrecen respuestas cortoplacistas a las emergencias habitacionales, o que no apuntan a mejoramientos estructurales de los barrios, obtuvieron las ejecuciones presupuestarias más altas -casi del 100%; revelando así una toma de posición por parte del gobierno respecto al modo de resolución del problema habitacional, con una clara orientación asistencialista de la política habitacional. La dispersión de programas en variadas reparticiones administrativas, sumada al recesivo manejo del presupuesto asignado a vivienda (más la total ausencia de programas orientados a intervenir sobre el mercado de suelo, capaces de ampliar el acceso al mismo) no hacen más que dar cuenta de esfuerzos aislados que no aportan hacia una política integral de hábitat y vivienda que resuelva la emergencia en la que se encuentra un sector significativo de los habitantes de la ciudad. El conflicto del Parque Indoamericano dio cuenta de esta vacancia; las consecuencias de esta toma de posición habrían de hacerse presentes en la antesala del mismo.

***Desarrollo del conflicto***

Las primeras referencias a la toma surgen días antes de que ésta tome visibilidad en los medios, a partir de la existencia de fuentes que afirman que la toma había sido “anunciada” por los barrios mismos.<sup>17</sup> Desde el 4 de diciembre las primeras familias habían comenzado a acercarse al predio del parque con el objetivo de lotear el terreno. Durante aquellos días existieron rumores<sup>18</sup> que la toma se originó como consecuencia de que el partido político gobernante a nivel local (PRO) anunció, en campaña electoral, la entrega de títulos de propiedad a terrenos con construcción en villas de la zona sur de la CABA (como Los Piletones, Villa 20, Villa 1-11-14 y las Villas 3, 6, 17, 19 y 21-14) y la presentación de un proyecto de reforma del Código de Planeamiento Urbano que habilitaría el traspaso de titularidad,<sup>19</sup> lo que precipitó la ocupación. Un ex legislador porteño afirmó que la toma estuvo instigada por ciertos punteros del PRO que no habían recibido determinadas partidas presupuestarias para las cooperativas que manejaban en las distintas villas de la zona.<sup>20</sup>

Independientemente de los disparadores inmediatos de la toma, los engranajes burocráticos comenzaron a girar a partir de una denuncia judicial por usurpación por parte de la CBASSE realizada durante ese fin de semana, y tuvo lugar una primera definición de la cuestión, en términos de usurpación, de acuerdo a la intervención de los organismos y agencias estatales.

A partir de la denuncia, los resortes del Poder Judicial local comenzaron a actuar para efectuar el desalojo del parque. Ese mismo día, personal de la Policía Federal correspondiente a la Comisaría 36, ratificó la existencia de la ocupación y dio aviso a la Fis-

calía Penal Contravencional y de Faltas n° 12. Ésta requirió la orden de allanamiento y desalojo del predio al Juzgado de Primera Instancia en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 6, cuya titular facultó al personal de la comisaría 36 a recurrir al empleo de la fuerza pública.

No obstante, esta primera definición del conflicto intentaría ser recusada por la Defensoría del Pueblo la Ciudad,<sup>21</sup> a partir de los recursos presentados por el defensor de turno, el Dr. Citivillo. Este organismo requirió que se prestaran garantías a los ocupantes del predio antes de ser desalojados, referidas a la puesta en funcionamiento de las medidas contempladas en los propios protocolos de actuación del Ministerio Público Fiscal, tendientes a recabar información de las personas antes de proceder al desalojo, como también la exigencia al Gobierno de la Ciudad de garantías a los derechos económicos y sociales de las personas involucradas, como paso previo indispensable a cualquier medida policial. Sin embargo, el juzgado a cargo rechazó la mediación impugnando formalmente la posibilidad de reclamo de una vivienda digna por parte de los ocupantes, ya que clasificaba al hecho como parte de un delito de usurpación (Perelman: 2011). El aval de la justicia para el accionar policial dio base legal para que la Policía Federal entregara al GCBA el predio desocupado.

En esta instancia del conflicto vemos una primera definición de la cuestión, que se desplazó desde una problemática de acceso a la vivienda por los sectores de menores ingresos de la ciudad y de protesta social por parte de los ocupantes, hacia una definición del conflicto, por parte del Poder Judicial local, claramente punitiva, como un delito de usurpación.

Este primer movimiento de la política tuvo sus consecuencias a nivel territorial. El 7 de diciembre, 200 efectivos de la Policía Federal acompañados por unos 60 de la Policía Metropolitana (dependiente del Gobierno de la CABA)<sup>22</sup> se hicieron presentes para desalojar el parque. En esta tarea fueron acompañados también por personal de Gendarmería Nacional,<sup>23</sup> que montó una suerte de guardia en el lugar. Sin embargo, el desalojo del parque se desarrolló de una manera violenta y sin ningún tipo de respeto hacia los protocolos correspondientes,<sup>24</sup> reprimiendo, persiguiendo y golpeando a los ocupantes, con el resultado de dos muertes y más de quince heridos.<sup>25</sup> Los ocupantes fueron finalmente desalojados del predio, que debía ser preservado de nuevas ocupaciones por parte de la Policía Metropolitana.<sup>26</sup>

La visibilidad mediática que produjo el desmedido uso de la fuerza puso en evidencia las posiciones políticas encontradas de los dos gobiernos. El accionar de los agentes estatales implicados en el desalojo quedó expuesto y obligó a que las altas jerarquías del gobierno local y el federal se vieran involucradas en un cruce de acusaciones sobre la responsabilidad que cada parte tuvo en el conflicto. El accionar burocrático de las

agencias estatales se vio interrumpido frente al cambio del escenario político, lo que trajo como consecuencia modificaciones en la definición de la problemática del parque, empezando a configurarse un escenario de debate político donde ninguno de los gobiernos quiso salir perdiendo, pero tampoco hacerse cargo de la cuestión.

El gobierno federal, en un primer momento sin reconocer públicamente el desmedido uso de la fuerza por la Policía Federal, a través del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación<sup>27</sup> (MJSyDDH), separó de forma preventiva a los funcionarios policiales que participaron en la represión. Si bien no se hacía referencia a la responsabilidad por las muertes de la noche anterior, desde el Ministerio puso énfasis en que el episodio se suscitó en el marco de un escenario de falta de soluciones habitacionales,<sup>28</sup> redefiniendo nuevamente el conflicto tal como lo expresaron inicialmente los ocupantes con la toma. Este nuevo movimiento de la política llevó a que el Ministerio ordenara a la Policía Federal y a la Gendarmería su retiro del territorio del conflicto. Por su parte, el gobierno local, buscando traer alguna calma tras los sucesos de la noche anterior, y en parte respondiendo a las atribuciones y competencias que guían el accionar de los organismos de su Ministerio de Desarrollo Social<sup>29</sup> y del IVC, acercó ese mismo día una propuesta a los vecinos que ocupaban el Parque para censarlos como adjudicatarios de alguna política de vivienda. Paralelamente, los organismos judiciales a nivel local comenzaron a redefinir su posicionamiento ante el conflicto. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad no tardó en circunscribir el accionar violento y no protocolado a la Policía Federal, desligando de responsabilidad a la Policía Metropolitana, cuestión que se vio reafirmada por la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno local. A su vez, este organismo presentó un recurso de no innovar ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°6, exigiendo garantías respecto los derechos económicos y sociales de las familias que se encontraban en el Parque Indoamericano como paso previo a cualquier acción policial.

Sin embargo, desde otros niveles del Ejecutivo local esa estrategia para controlar la situación sería rápidamente desconsiderada. Con el retiro de la Policía Federal del predio, comenzaron a realizarse cruces sobre cuestiones de responsabilidad. Desde el GCABA —el Jefe de Gobierno, la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Justicia y Seguridad— se reclamaba la presencia de la Policía Federal mientras que desde MJSyDDH nacional se afirmaba que la CABA contaba con los suficientes efectivos para desarrollar esa tarea. Frente a esa situación, la Defensoría General de la Ciudad<sup>30</sup> interpelló al ministerio federal para que éste desplegara nuevamente la Gendarmería en el predio, para construir un cordón de seguridad.

Al pedido de negociación entre ambos gobiernos, formulado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Jefe de Gobierno porteño se negó rotundamente, mostrando intransigencia frente al conflicto, sumado a una actitud de xenofobia que no hizo más que agudizar



la tensión.<sup>31</sup> Esa decisión fue reiterada desde la Jefatura de Gabinete del gobierno de la Ciudad, que buscó delimitar la responsabilidad de la acuciante crisis habitacional de la ciudad con el argumento de que la problemática excede el ámbito local y refirió a una cuestión metropolitana y nacional, encuadrándola dentro de una “permissiva ley de migración”. A su vez, insistió en la necesidad de distinguir estos hechos de las situaciones de necesidad social que se presentaban en el Parque Indoamericano, a modo de no justificar la ocupación y reafirmarla como un hecho delictivo. Aquí se visualiza un nuevo desplazamiento de la definición de la cuestión social, pero esta vez realizada por el poder Ejecutivo local, que recupera el posicionamiento político del poder judicial de la ciudad afirmando el carácter delictivo del conflicto, desplazándolo ahora de un problema estrictamente habitacional y de protesta social por déficit hacia un conflicto migratorio.<sup>32</sup> El desacuerdo entre el Ejecutivo local y el Ejecutivo federal sobre quién tenía la responsabilidad y la competencia de desplegar efectivos de la fuerza de seguridad en el predio llevó a generar un estancamiento institucional que se tradujo en una nueva toma del predio. Estos hechos generaron nuevos desencuentros entre los juzgados locales y federales que manejaban las distintas causas referidas al mismo acontecimiento. Ante estos hechos, la Jueza Lago se declaró incompetente frente a la causa de desalojo y le remitió el caso a la Jueza Nazar, que ratificó la continuidad de la investigación y el recurso de no innovar que el Juez Gallardo había presentado días antes. Así las cosas, el 9 de diciembre nuevos actores se hicieron presentes: grupos de individuos armados, alegadamente ligados a algunas instituciones deportivas, ingresaron al predio con el objetivo de desalojarlo por la vía de hecho. Como resultado de un tiroteo se produjo la muerte de un ocupante, inmigrante.

En este nuevo escenario, tanto desde el gobierno nacional (a través del MJSyDDH y de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGMN)), se declaró que no era de su competencia seguir interviniendo en un conflicto que era competencia judicial que correspondiente al Gobierno de la ciudad; el predio había sido entregado por la Gendarmería Nacional desocupado, y el GCBA había fallado a la responsabilidad cuidarlo. A su vez, la JGMN afirmó que separaría a cualquier agente de la fuerza que reprimiera dado que esos no eran los lineamientos del Gobierno Federal.<sup>33</sup> Además, reforzando su definición de la cuestión, remarcó que este tipo de conflicto tenía un trasfondo de desinversión crónica en materia habitacional, y, en esa línea, interpeló a los funcionarios avocados a la cuestión social la negociación con los ocupantes. En otros términos, la JGMN delimitó el conflicto como parte del derecho de peticionar a las autoridades que tiene cualquier habitante del territorio, debiendo resolverse el asunto en términos políticos y no a través de la fuerza pública. Vale decir, se trató de la misma definición que había sostenido el Defensor del Pueblo de la Ciudad, desestimada por el juzgado que autorizó el desalojo. Se llegó así a un momento de escalada del conflicto y una impasse en la capacidad de definir y delimitar la cuestión por parte de las dos jurisdicciones –federal y local. Frente a un Ejecutivo local que negaba toda posibilidad de negociación con “delin-

cuentes” y que acusaba al Gobierno federal “de liberar la zona”, y éste último que se negaba a responder a los pedidos de “pacificación” mediante la Policía Federal, quedaron sentados los puntos de desacuerdo e incommensurabilidad de las definiciones del enfrentamiento. Se planteó así un conflicto de suma cero, en el que ninguno de los gobiernos logró torcer la definición del conflicto del otro, y que a su vez implicó definiciones irreconciliables, mientras que la situación de vacío institucional en el Parque Indoamericano se perpetuaba. Éste “empate” en el momento más álgido del conflicto remite a una interpretación política del conflicto imposible de ignorar. Giaretto (2001:8-9) explica que las disidencias políticas entre la gestión local y el gobierno nacional se expresaron en espasmódicos, irresponsables y violentos modos de accionar de las policías Metropolitana y Federal, que no solo pretendieron desactivar la toma por la vía represiva, sino también se disputaron la capitalización política de su resolución. Sin embargo, el efecto alud que tuvo el conflicto impidió la resolución del mismo por la vía represiva y, al calor de las pujas políticas pre-electorales,<sup>34</sup> la ocupación del Parque Indoamericano se convirtió en una problemática que lejos de la dispersión amenazaba con un efecto multiplicador con costos políticos mayores a los esperados en ese momento.

En ese contexto, en el que los puntos de desacuerdo que enfrentaron al Gobierno local y el federal, frente a una fuerte visibilización de la falta de seguimiento de los protocolos por parte de las fuerzas de seguridad, el viernes 10 por la tarde, se reiteró la llegada de grupos armados dispuestos a desalojar el predio, ante la inacción policial. En paralelo a la escalada de violencia en el predio, y en respuesta a los efectos de multiplicación del conflicto, comenzaron a ejecutarse otras tomas de tierra en barrios lindantes al del Parque tanto en la ciudad como en la provincia de Buenos Aires. Ante la parálisis institucional y la gravedad social que iba tomando el asunto, en una cuestión de pocas horas, se comenzó a construir, en el gobierno nacional, un nudo que delimitaría la problemática del parque como una cuestión de seguridad, con menos referencia a condiciones estructurales de déficit social/habitacional y los hitos que desataron la toma. Comenzó a construirse un nuevo desplazamiento de la definición del conflicto y un nuevo movimiento de la política, pasando de una definición anclada en una problemática habitacional y de derecho a la protesta a una redefinición del conflicto en términos de seguridad.

Por su parte, en la esfera local se convocó, por iniciativa judicial, a representantes de la variedad de agencias estatales locales: Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT),<sup>35</sup> Dirección General de Atención Inmediata del MDSCG,<sup>36</sup> Defensa Pública de la Ciudad, Fiscalía General,<sup>37</sup> Procuraduría General,<sup>38</sup> IVC, Policía Metropolitana, Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAEPGC), Consejo de la Magistratura,<sup>39</sup> Ministerio de Justicia de la Ciudad, Defensoría del Pueblo, y a la CBASSE (Perelman: 2011). Dicha audiencia reflejó la necesidad de encontrar una solución urgente a la situación, pero la esfera ejecutiva local insistió en su dificultad para controlar la situación, sostuvo el carácter delictivo de la toma y explicitó su incapacidad financiera para dar una solución



al problema habitacional latente. Sin embargo, a pesar de sostener parte de sus definiciones iniciales del conflicto, es posible identificar un corrimiento de su posicionamiento desde una definición anclada en una problemática estrictamente migratoria a una re-denominación en término de usurpación del espacio público.

Los sucesivos puntos de desacuerdo entre el Gobierno local y el Gobierno federal, plasmados en tomas de posición, en la denominación y categorización del conflicto, en un marco de impasse institucional frente a la forma desmesurada en que actuaron las fuerzas de seguridad, no hicieron otra cosa que desplazar las acciones estatales de la cuestión que las originó. Estas acciones se plasmaron en la movilización de recursos de diferentes agencias, organismos y jurisdicciones al interior de cada nivel estatal, pero también, como se verá en el próximo apartado, en nuevas cristalizaciones institucionales (Oszlak y O'Donnell, 1976).

#### ***Resolución del conflicto: ¿hacia la implementación de qué políticas públicas?***

Tras la falta de acuerdo entre los distintos niveles de gobierno en la definición del conflicto y el bloqueo interinstitucional que caldeó la situación en el predio, la repercusión mediática que tomó el asunto y las nuevas tomas que se propagaban tanto en la ciudad como en la provincia de Buenos Aires (gobernada también por el Kirchnerismo), se fue generando un consenso generalizado, expresado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad y el Jefe del Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional, sobre la necesidad de “pacificación” y de ayuda humanitaria para resolver la cuestión.

Con base en él en tanto punto de acuerdo y piso necesario para el despliegue y la movilización de agentes y recursos estatales para la cristalización de las nuevas definiciones del conflicto, se comenzó a trabajar de manera conjunta en la pacificación del predio, respondiendo de forma parcial a la problemática original y haciendo eco de algunas demandas de otros actores estatales, como la Defensoría del Pueblo.

Si bien se respetaron las posiciones reclamadas por alguno de los resortes del Poder Judicial local, se delimitó un perímetro de ocupación, respetando los reclamos de asistencia sanitaria y alimentaria para las familias que permanecían en el parque; esta política de “pacificación” del área mantuvo como objetivo la regulación de una situación de impasse institucional y evitar así que aumenten los ocupantes. El 11 de diciembre, la jueza que había ordenado el desalojo represivo días antes rechazó nuevos pedidos de desalojo del gobierno de la ciudad, dando lugar a las condiciones básicas que había solicitado la defensa pública. Ese mismo día ambos gobiernos acordaron la realización de un operativo encabezado por Gendarmería Nacional con el objetivo de rodear la zona de acceso al parque, bajo la forma de un “cordón humanitario” y con el fin de prevenir nuevos ingresos al mismo y evitar nuevos ataques de grupos de civiles armados; asimismo efectivos de la Prefectura Naval fueron destinados a la custodia de los edificios

aledaños del barrio. De esta manera el gobierno federal se hizo cargo de la seguridad tanto de quienes se encontraban dentro del Parque de la de los vecinos del barrio. Por su parte, la Secretaría de Articulación Institucional y la Subsecretaría de Abordaje Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fueron los organismos que rápidamente se hicieron presentes con la llegada del cordón de seguridad. Cabe remarcar que estas agencias están encomendadas a las tareas de ayuda humanitaria en contextos de catástrofes, lo que responde a uno de los primeros movimientos estatales en pos de la “pacificación”.

Las disidencias entre los tres juzgados intervinientes en el tratamiento judicial de la toma del parque y sus secuelas inmediatas obstaculizaron la constitución de una Mesa de Diálogo con participación de actores institucionales del GCBA vinculados con el hábitat y la vivienda social, aunque se dejó de lado el reclamo de ocupación ilegal y se reconoció el carácter social de la toma del predio. Sin embargo la nueva posición judicial no instó al GCBA a asumir responsabilidad institucional en el asunto.

Esta omisión permitió la intervención del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para censurar a los ocupantes –condición impuesta en la negociación–. Los resultados parciales del censo registraron 1.650 grupos familiares asentados en la toma, formados por 5.000 personas. Por su parte, el Gobierno local ofreció ayuda humanitaria y alimentos, instaló baños químicos y una carpa del Servicio de Atención Médica de Emergencia del GCBA.<sup>40</sup>

Una vez terminado el censo se realizó un acuerdo verbal entre ambos niveles estatales –en tanto no implicó una cristalización institucional ni movimientos de partidas presupuestarias ni definición de programas específicos– consistente en la construcción, durante 2011, de 4000 viviendas con fondos del gobierno de la ciudad y otras 4000 con fondos provenientes del gobierno nacional: “Por cada peso que ponga la ciudad, el Estado [nacional] pondrá un peso”, se enunciaría desde la JGMN. Los beneficiarios de esta medida serían personas en estado de emergencia habitacional, aunque con una explícita condición reclamada por la esfera local (y en línea con su nueva definición del conflicto): que no hubieran participado ni participen en situaciones de usurpación. Esta promesa formó parte del Plan de Emergencia para el Mejoramiento del Hábitat que la comuna presentó dos semanas después de la toma.

Las líneas de acción del plan prometido involucraban la construcción de viviendas nuevas, la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos y comunitarios, otorgamiento de créditos para la vivienda, atención de la emergencia y promoción de actividades sociales y comunitarias, entre otros ítems.<sup>41</sup> Sin embargo, ninguno de estos fondos se ha ejecutado aún (a más de tres años de aquellos acontecimientos).

Con el Parque Indoamericano desalojado y la Gendarmería retirada, el Gobierno local, en respuesta su nueva definición del conflicto, traspasó el control del predio de la CBASSE al Ministerio de Ambiente y Espacio Público y ordenó su puesta en valor mediante su limpieza, cercado, instalación de juegos infantiles, iluminación, entre otras obras y destinó efectivos de la Policía Metropolitana al control de sus ingresos y patrullaje interno. En respuesta a esto, mediante obra pública, referido ministerio implementó el “Plan de Reacomodamiento del Parque Indoamericano”.<sup>42</sup>

Adicionalmente, se creó a fines de 2011, en la órbita del ministerio, la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI), con el fin de centralizar la realización de obras, puesta en valor y acondicionamiento de los espacios públicos en villas, asentamientos y núcleos habitacionales de la ciudad. A pesar de estar en funcionamiento desde hace más de dos años, aún no ha logrado la centralización pretendida ni una coordinación con el desempeño de otras áreas del gobierno.

En lo que respecta al Gobierno Federal, en la inmediata postrimería del conflicto un decreto presidencial ordenó la separación del área de Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, elevándose dicha área al rango de Ministerio. Todas estas cristalizaciones institucionales –tanto horizontales como verticales– hay que rastrearlas explícitamente en los hechos ocurridos en el Parque Indoamericano, como fue reconocido en la alocución presidencial en que se anunció la creación del nuevo ministerio.<sup>43</sup>

A más de tres años del conflicto, es posible afirmar que ninguno de los niveles estatales avanzó en la solución habitacional prometida entonces a los ocupantes del Parque Indoamericano. El conflicto dejó un saldo de 3 muertos, una gran cantidad de heridos, y también una causa judicial abierta. En dicha causa, fueron sobreesidos todos los imputados tanto de la Policía Federal como de la Policía Metropolitana. Sin embargo, se ordenó la reapertura de la causa de usurpación. De este modo, el tribunal de la ciudad continúa investigando a seis delegados de las Villa 20 y de Los Piletones, quienes están imputados como usurpadores por ser los “organizadores de la toma del terreno”. La reapertura de esta causa es parte de una continuidad de los procesos de judicialización y criminalización que se dieron durante el desarrollo del conflicto por parte de determinados actores políticos,<sup>44</sup> configurándose como expresión –y cristalización en términos de Oszlak y O’Donnell (1976)– de determinados intereses políticos. Pero en un contexto de mutación de la función de algunos resortes del aparato judicial en pos de garantizar la implementación de políticas públicas y la aplicación de marcos normativos, la intervención judicial operó en este caso como un eslabón más del aparato estatal y con una clara concepción de la definición del conflicto y su propuesta de resolución que no hizo más que obstaculizar el cumplimiento de los derechos vulnerados de los ocupadores. Esta última definición del conflicto confirmó el inicial desplazamiento de

la cuestión desde un déficit habitacional que impulsó el estallido hacia la judicialización y criminalización de quienes reclaman derechos vulnerados.

### **Reflexiones finales**

Consideramos que la ocupación del Parque Indoamericano se gestó en respuesta a la crisis habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y a la falta de implementación de políticas estructurales de vivienda en los últimos años. Las villas y asentamientos de la ciudad crecieron de manera acelerada en los años recientes y se extendieron ocupando terrenos lindantes, densificándose en altura. En particular el mercado de alquiler informal en las villas se expandió vertiginosamente, en los últimos 10 o 15 años, dando origen a la categoría de inquilinos informales en villas y asentamientos, que viven en condiciones particularmente graves de hacinamiento y precariedad habitacional. En este sentido, sostenemos que la ocupación de tierras que detonó este conflicto fue, en gran parte, una respuesta en escala territorial a la grave situación habitacional que vive la población de menores ingresos de la ciudad, el auge del mercado inmobiliario informal en este sector y la falta de políticas públicas que regulen ese mercado o apunten a resolver el déficit de una manera integral.

Ahora bien, ante la toma, cada nivel de gobierno, –y en su interior cada jurisdicción, organismo y agencia estatal– fue construyendo distintas definiciones del conflicto y, en consecuencia, fueron movilizandando determinados agentes y recursos estatales y no otros. Estas definiciones traslucieron la lectura del conflicto que cada gobierno fue realizando a lo largo de su desarrollo. Así pudimos ver cómo aun conflicto que comenzó, por parte del gobierno nacional, con un clara definición sustentada en el déficit habitacional de la ciudad, luego se le adicionó el derecho a protesta que tienen los habitantes de la ciudad en situación de crisis por falta de vivienda y de respuestas estatales acordes; para luego transitar hacia una necesidad de pacificación del conflicto, reencuadrándolo en el ámbito de una problemática de seguridad.

Por su parte, distintas instancias del gobierno de la ciudad calificaron la toma como un hecho delictivo con su consecuente criminalización, luego como un problema relacionado con “políticas permisivas de inmigración”, más tarde como una cuestión vinculada a la necesidad de “pacificación” y ayuda humanitaria, para finalmente considerarlo parte de una problemática de uso del espacio público. En ambos niveles de gobierno, cada una de estas definiciones implicó movilización por parte de distintas agencias estatales –tanto local como federal– de fondo, creación de programas y hasta reajustes del aparato burocrático del estado mediante la creación de agencias encargadas de resolver la cuestión.

Las distintas definiciones impactaron en las políticas públicas que se prometieron a lo largo del desarrollo del conflicto para su resolución. Por ejemplo, la política habitacional

propuesta para paliar el déficit estructural de vivienda no fue ejecutada, pero en cambio se sobreesió a las fuerzas policiales implicadas en la represión y asesinatos de los días iniciales. Además, continuaron su curso los enjuiciamientos realizados a los supuestos “organizadores de la toma”, los cuales actualmente se encuentran imputados respondiendo directamente a una definición de judicialización –en términos de negación de derechos para los ocupantes– del conflicto.

Vemos entonces, cómo otros resortes estatales, en ejercicio de la separación de poderes, como es el caso del Poder Judicial de la ciudad, siguen reelaborando la cuestión como un hecho delictivo y criminalizable a partir de sus propios procedimientos, lejos de la visibilidad que dan los medios y el nivel de politización que implicó el enfrentamiento entre el Estado local y el Estado federal por los días de la toma.

Consecuentemente, los modos en los que distintos organismos estatales, entrando en conflicto, construyen distintas definiciones de una problemática social, se traducen en el despliegue de determinadas políticas públicas que abonan a esas definiciones, y en procesos burocráticos que determinan el contenido de la posición del Estado ante una cuestión. No obstante, cada agencia estatal u organismo tiende a actuar según las propias competencias y en su conjunto se entrelazan en la definición de la problemática. A medida que la cuestión gana visibilidad, estas definiciones tienden a ser refrendadas o cuestionadas por las cúpulas de gobierno respectivas, en cuanto ellas intervienen en los procesos de delimitación y demarcación de las cuestiones sociales y, en ese sentido, contribuyen a seleccionar las políticas públicas que dotarán de respuesta o desplazarán las causas immanentes de los conflictos.

Sin perjuicio del análisis realizado hasta aquí, consideramos que aún las preguntas que dispara el abordaje teórico conceptual del caso de estudio no están saldadas. Pues, por ejemplo, pensamos fundamental continuar la reflexión con un ejercicio analítico que tenga en consideración las lógicas de acumulación política de ambos partidos/gobiernos en el territorio de la CABA. Consideramos así, como una hipótesis para ulteriores investigaciones, que este abordaje puede aportar a un mayor entendimiento de los factores presentes en las tomas de posición realizadas durante el conflicto, de las marchas y contramarchas emprendidas y de las soluciones propuestas.

<sup>1</sup> Las villas de emergencia son ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante, ubicadas en general en buenas localizaciones en relación a los centros de producción y consumo, con viviendas caracterizadas por altos grados de precariedad y con una trama urbana muy irregular (conformada por intrincados y estrechos pasillos). Sus pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social. Por su parte, los asentamientos se diferencian de las villas en que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando la cuadrícula habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras. Sus pobladores no lo perciben como una solución transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo y, en general, se conforman de manera planificada, organizada y colectiva con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.) con el fin de reclamar al estado su regularización dominial (Cravino, 2006: 36).

<sup>2</sup> “Indoamericano: terminó el censo.” Diario Clarín, 14/12/2010. [http://www.clarin.com/politica/Indoamericano-termino-censo\\_0\\_389961039.html](http://www.clarin.com/politica/Indoamericano-termino-censo_0_389961039.html) accesado el 15 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> “Idas y vueltas sobre un supuesto cuarto muerto durante los disturbios.” Diario Clarín, 14/12/2010. [http://www.clarin.com/politica/Idas-vueltas-supuesto-muerto-disturbios\\_0\\_389961052.html](http://www.clarin.com/politica/Idas-vueltas-supuesto-muerto-disturbios_0_389961052.html) accesado el 15 de diciembre de 2010.

<sup>4</sup> El Gobierno Federal ha sido presidido desde 2003 por una fracción del Partido Justicialista que se reorganizó detrás del Frente de la Victoria. Este se presenta con ciertas políticas de corte progresista. Durante los primeros años (durante el mandato de Néstor Kirchner, entre los años 2003 a 2007) uno de los principales temas de agenda giró en torno a la política de derechos humanos promoviendo la reapertura de causas de delitos de lesa humanidad. A su vez, la política frente a la protesta social y a las demandas de los movimientos sociales se presentó conciliatoria y negociadora, lo que brindó un escenario de tolerancia para la expresión de demandas y peticiones a las autoridades en el espacio público en la Ciudad de Buenos Aires (frente a la política de corte más represivo de gobiernos anteriores) y al menos hasta el conflicto del Indoamericano. Con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 la política de derechos humanos asiste a una reformulación parcial con políticas que promueven la inclusión de grupos sociales hasta entonces marginados. Entre esas políticas se destacan la Asignación Universal por Hijo, la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Género.

<sup>5</sup> Mauricio Macri, presidente del partido PRO (Propuesta Republicana), se encuentra al frente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde diciembre de 2007. Este partido ubicado hacia la centro derecha del espectro político, es expresión, a nivel local, de intereses políticamente conservadores y económicamente liberales.

<sup>6</sup> En el sentido weberiano: “El funcionario ha de desempeñar su cargo *sine ira et studio*, sin ira y prevención. Lo que le está vedado es pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen los políticos (...). Parcialidad, lucha y pasión, *ira et studio*, constituyen el elemento del político y del caudillo” (Weber, 2002: 30). Siguiendo ese marco, utilizaremos esta noción para remarcar los comportamientos *normales* de los distintos organismos de la administración pública según sus propias competencias frente a los procesos de decisión que traen aparejado cambios en la definición de la toma de posición del Estado.

<sup>7</sup> Vid leyes No. 1408 (2004), No. 2472 (2007), No. 2973 (2008) No. 3452 (2010) que declararon la emergencia habitacional en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Mientras en 2005 un departamento de estas características ronda un valor de u\$s 774.7/m<sup>2</sup> en 2010 alcanzó u\$s 1456.7/m<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Según datos de Fundación Económica de Desarrollo y Capacitación Regional (FEDECAR) –más del 25% de inflación anual–, Instituto de Estudio de Consumo Masivo (Indecom) –el 30%–, la Universidad Torcuato Di Tella –30%–, Estudios Económicos del Banco Ciudad –26%–.

<sup>10</sup> Las casas tipo B son las que presentan al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.

<sup>11</sup> Se refiere a las que no son casas tipo B.

<sup>12</sup> Se considera hacinamiento, cuando hay entre 2 y 3 personas por cuarto, y hacinamiento crítico, cuando hay más de 3 personas por cuarto.

<sup>13</sup> Encargada de implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos, específicamente en lo referido a mantenimiento de redes eléctricas y conductos pluvioocales.

<sup>14</sup> Encargada de promover el desarrollo social y económico de la zona Sur de la ciudad a través del programa PROSUR HÁBITAT por medio del cual se apuesta a la urbanización de asentamientos mediante la regularización dominial y el aprovisionamiento de infraestructura.

<sup>15</sup> Que aborda la atención social primaria de las personas en situación de riesgo mediante la asignación de subsidios habitacionales y la atención a personas en situación de calle mediante su albergue en paradores nocturnos.

<sup>16</sup> Que ejecuta el Programa Mejoramiento de Villas dirigido al mejoramiento del espacio público y asfalto de las villas de la ciudad y cuenta con la Unidad de Control de Espacio Público, más conocida como la UCEP, que se encarga de los desalojos forzosos de la ciudad.

<sup>17</sup> “Villa Soldati: un diario anticipó la toma del parque Indoamericano”. Perfil, 15/12/2010. [http://www.perfil.com/contenidos/2010/12/15/noticia\\_0020.html](http://www.perfil.com/contenidos/2010/12/15/noticia_0020.html) accesado el 16 de diciembre de 2010.

<sup>18</sup> “Aníbal F. culpó al macrismo por la toma de Soldati y denunció que a los ocupantes les ofrecieron dinero”. Diario Clarín, 12/12/2010. [http://www.clarin.com/politica/Anibal-macrismo-Soldati-ocupantes-ofrecieron\\_0\\_388761347.html](http://www.clarin.com/politica/Anibal-macrismo-Soldati-ocupantes-ofrecieron_0_388761347.html) accesado el 13 de diciembre de 2010.

<sup>19</sup> Ese proyecto sería sancionado dos años más tarde con la Ley N° 4232/2012 que implicó la modificación del Código de Planeamiento Urbano zonificando a la Villa 19/Barrio Inta para permitir un proceso de titulación entre sus residentes.

<sup>20</sup> “El discurso de Macri sólo promueve la tensión y la violencia”. La Política Online, 09/12/2010. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69902/%E2%80%9Ccel-discurso-de-macri-solo-promueve-la-tension-y-la-violencia.html>. accesado el 10 de diciembre de 2010.

<sup>21</sup> Órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Es su misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la CABA, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.

<sup>22</sup> La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires fue creada por la Ley 2.894 de Seguridad Pública, sancionada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 2008. La Policía Metropolitana comparte las funciones de policía de seguridad en la CABA con la Policía Federal y, en la zona portuaria, con la Prefectura Naval Argentina. Ésta entró en actividad el 5 de febrero de 2010.

<sup>23</sup> La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad de naturaleza militar que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior. Cuenta con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de Apoyo a la Política Exterior de la Nación y se encuentra desplegada en la totalidad del territorio argentino. Depende actualmente del Ministerio de Seguridad, integrando el Sistema de Seguridad Interior previsto en la Ley N° 24.059 e integra el Sistema de Defensa Nacional conforme a lo normado en la Ley N° 23.554.

<sup>24</sup> Estos están codificados en la Resolución N° 121/2008, y los criterios enunciados en el siguiente documento: <http://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/prev/resoluciones-fg-2008-01-a-133.pdf> accesado el 30 de noviembre de 2013.

<sup>25</sup> Página 12 explica cómo se iniciaron los conflictos; “Cuando la investigación empieza por las policías”, 8/12/2010. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158317-2010-12-08.html> accesado el 9 de diciembre de 2010.

<sup>26</sup> Página 12 se proveyó de entrevistas a ocupantes quienes les comentaban su situación habitacional; “Día de fuego y sangre en el sur de la ciudad”, 10/12/2010 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158356-2010-12-09.html> accesado el 11 de diciembre de 2010.

<sup>27</sup> El Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos fue uno de los ministerios pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina hasta que como consecuencia del conflicto del Parque Indoamericano, el 10 de diciembre de 2010, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner lo dividió en dos: Ministerio de Seguridad y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>28</sup> El gobierno habló de “hechos gravísimos”, criticó a Macri y separó a dos policías. Diario Clarín, 08/12/2010. [http://www.clarin.com/capital\\_federal/Gobierno-gravisimos-critico-Macri-policias\\_0\\_386361596.html](http://www.clarin.com/capital_federal/Gobierno-gravisimos-critico-Macri-policias_0_386361596.html) accesado el 9 de diciembre de 2010.

<sup>29</sup> Según la Ley 2506/2007 del GCBA, sus principales objetivos son los de diseñar e implementar políticas, planes y programas para la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general, y promover la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los habitantes en el marco del respeto por la diversidad, impulsando el desarrollo social equilibrado en todo el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<sup>30</sup> La Defensoría General tiene por objetivo hacer efectivo el derecho a defensa en juicio y asegurar el acceso a la justicia de las personas. Asimismo debe velar por la observancia de los derechos humanos en los lugares de detención y debe actuar con plena independencia de los otros organismos y agencias estatales.

<sup>31</sup> Los discursos racistas y xenófobos del Jefe de Gobierno, replicaron en pedidos de disculpas públicos solicitados por parte de la embajadora boliviana en Argentina, Leonor Arauco. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-158382-2010-12-09.html> accesado el 10 de diciembre de 2010.

<sup>32</sup> La redefinición del conflicto en esos términos rápidamente suscitó la intervención de otros actores que poco tuvieron que ver con la trayectoria de políticas públicas relacionadas con la cuestión de la vivienda y de seguridad. La racialización de la cuestión del Indoamericano por parte de las máximas jerarquías del Poder Ejecutivo implicó la movilización de la embajada de Bolivia frente a la Cancillería Argentina, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).

<sup>33</sup> “Incidentes en Villa Soldati: Otro muerto de un balazo.” La Política Online 10/12/2010. <http://www.lapoliticaonline.com/noticias/val/69910/incidentes-en-villa-soldati-otro-muerto-de-un-balazo-.html> accesado el 11 de diciembre de 2010.

<sup>34</sup> En octubre de 2011 se llevarían a cabo elecciones presidenciales y legislativas en las que tanto el gobierno local como el gobierno nacional competían, cada uno de su jurisdicción, por la reelección.

<sup>35</sup> La AGT forma parte del Ministerio Público Titular del Poder Judicial de la CABA. Tiene por función intervenir en el control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

<sup>36</sup> Esta dirección dependiente del MDSGC tiene por objetivo asistir con ayuda inmediata y tratar los problemas sociales individuales, familiares y grupales de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. También se brindan prestaciones concretas tales como medicamentos, útiles escolares, ropa, calzado y tramitaciones ante el Registro Civil, entre otras.

<sup>37</sup> El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está conformado por una Fiscalía General (Ministerio Público Fiscal CABA), una Defensoría General y una Asesoría General Tutelar, que ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen.

<sup>38</sup> La Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa a la Ciudad en todo proceso en que se controvertan sus derechos o intereses. Como Organismo de Control, tiene a su cargo dictaminar sobre la legalidad de los actos administrativos, actuar en defensa del patrimonio de la Ciudad y ejercer su patrocinio letrado.

<sup>39</sup> El Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires integra el Poder Judicial porteño como órgano permanente de selección de magistrados y de administración. Su función consiste en asegurar la independencia del Poder Judicial, garantizar la eficaz prestación del servicio de administración de justicia, promover el óptimo nivel de sus integrantes, y lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado.

<sup>40</sup> “Villa Soldati: ya censaron a 5.000 personas en el Parque Indoamericano.” Clarín, 13/12/2010 [http://www.clarin.com/politica/Villa-Soldati-censaron-Parque-Indoamericano\\_0\\_389361194.html](http://www.clarin.com/politica/Villa-Soldati-censaron-Parque-Indoamericano_0_389361194.html) accesado el 14 de diciembre de 2010.

<sup>41</sup> “Macri presentó un plan para construir viviendas junto con la Nación.” Diario El tiempo argentino, 30/12/2010 <http://tiempo.elargentino.com/notas/macri-presento-plan-para-construir-viviendas-junto-con-nacion> accesado el 02 de enero de 2011.

<sup>42</sup> Disponible en: [http://buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/indoamericano.php?menu\\_id=34517](http://buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/indoamericano.php?menu_id=34517) accesado el 30 de noviembre de 2013.

<sup>43</sup> “El Gobierno crea el ministerio de Seguridad.” Diario Infonews, 10/12/2010. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota.php?id=118015&bienvenido=1> accesado el 11 de diciembre de 2010.

<sup>44</sup> La *judicialización* refiere al aumento de la actividad judicial en la vida política y social de la población y describe el proceso por el cual diversos actores políticos y sociales consideran ventajoso recurrir a la justicia para hacer valer sus intereses (Sieder et al., 2008, Domingo 2008 en Arqueros Mejica, et al. 2011: 2). Dicha noción indica también que la resolución de los conflictos entre el Estado y la sociedad se desarrolla cada vez más en los tribunales desplazando instancias tradicionales de negociación. No obstante, estos procesos han despertado múltiples controversias acerca de los límites de la intervención judicial en relación con las instancias políticas (Abramovich, 2007 en Arqueros Mejica, et al. 2011: 2).



## Referencias Bibliográficas

**Arqueros Mejica S., Calderón C., Jauri N., Ramos J., Vitale P., Yacobino P.** (2011). "Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires". En *VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social "Políticas públicas y trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

**Bourdieu, Pierre** (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Trad. C. Ruiz de Elvira). Ciudad: Taurus.

**Canelo, B.** (2010). "Un relato de los hechos". *Temas de Antropología y Migración*, N°1, 10-12.

**Castells, Manuel** (1974). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI Editores.

**Carman, M.** (2011). "La distancia social y la distancia física". <http://www.topia.com.ar/articulos/distancia-f%C3%ADsica-y-distancia-social> accesado el 01 de mayo de 2011.

**Chiara, M. y Di Virgilio, M.**, eds, (2005). *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros.

**Corti, M.** (2010). "El costo de ignorar los costos urbanos". *El Estadista*, 16 de diciembre.

**Cosacov, N.** (2012). *Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

**Cravino, C.** (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Cravino, C.** (Comp.). (2013). *Pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Di Virgilio M.** (2008) "Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". *Seminario Internacional "Producción de pobreza en América Latina y el Caribe"*. Lima: CLACSO/DESCO.

**Fernández Wagner, R.** (2010). "Villa Soldati y la necesaria reforma urbana en Argentina. Sobre la función social de la ciudad". [http://www.cafedelaciudades.com.ar/politica\\_99\\_2.htm](http://www.cafedelaciudades.com.ar/politica_99_2.htm) accesado el 20 de enero de 2011.

**Giaretto, M.** (2011). "Más allá del Indoamericano. Análisis crítico de la intervención estatal en tomas de tierras urbanas". En *XXVIII Congreso Internacional de ALAS*. 6 a 11 de septiembre de 2011, UFPE, Recife-PE

**Herzer H. y Di Virgilio M.** (2011). "Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué". *Revista Realidad Económica*. 273, 1-22. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf> accesado el 15 de marzo de 2012.

**Krippendorff K.** (1982). *Content analysis*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell** (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E.CLACSO/No.4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

**Oszlak, Oscar** (1980) *Estado, planificación y burocracia: los "procesos de implementación" de políticas públicas en algunas experiencias*. México: INAP, 25° aniversario; pp. 205-32

**Pacecca, M.** (2011) "Linajes puros, linajes espurios". *Temas de Antropología y Migración* (1), 6-9.

**Perelman, M.** (2011) *Sobre los modos legítimos de acceso al suelo urbano: el caso de la toma del Parque Indoamericano*. Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Perelman, M.** (2011) *Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Rodríguez, M. C.** (2010). *Autogestión, políticas del hábitat*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

**Rodríguez M.C. y Di Virgilio M.** (2011) *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Theodore N., Peck J. y Brenner N.** (2009) "Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados". *Revista Temas Sociales* N°66, 1-16.

**Weber, M.** (2002) *El político y el científico*. Buenos Aires: AC Editores.

**Zapata, M.C.** (2012) *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* Tesis inédita de maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

# Políticas y Desempeño del Sector Lechero Argentino entre 2003 y 2011

*Policies and Performance of the Argentine Dairy Sector between 2003 and 2011*

## **Carlos María Alasino**

Licenciado en Economía (UNC) y Magister en Economía (Universidad de Sao Paulo). Profesor de Economía, Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Abierta Interamericana (Facultad de Ciencias Empresariales) carlosalasio@yahoo.com.ar

## **Horacio Miguel Arana (h)**

Lic. en Economía Agropecuaria (UB) y Magister en Dirección de Empresas (Universidad Austral). Profesor Titular de Principios de Economía y de Economía Política, Universidad Abierta Interamericana (Facultad de Ciencias Empresariales) horacio.arana@UAI.edu.ar

## **Fecha de recepción**

08.01.14

## **Fecha de aceptación**

31.3.14

## **Resumen**

Los ajustes e intervenciones del Estado en el sector lácteo argentino han tenido en los últimos años diferentes signos, con sentidos y direcciones contradictorios. Durante la década de 1980 se apeló a la Comisión de Concertación de Políticas Lecheras y al Fondo de Promoción a la Actividad Lechera. La desregulación de los años noventa desarticuló ambos mecanismos y en este siglo se asistió nuevamente a una política sectorial de mayor intervención. El trabajo se concentra en este último período describiendo en primer lugar las medidas de política instrumentadas distinguiendo entre aquellas que apuntan al descalce de precios internos e internacionales y las que intentan corregir los nuevos problemas que aparecen. A continuación se evalúan los resultados obtenidos en materia de precios, producción, consumo y exportaciones. Una última sección resume las principales conclusiones. **Palabras clave:** lechería argentina - política lechera - producción de leche - evolución del sector lechero - consumo de leche.

## **Abstract**

*Adjustments and state interventions in the Argentine dairy sector have had in recent years different signs, sometimes contradictory meanings and directions as well. In the eighties there was an appeal to both the*



*Consultation Commission on Dairy Policy and the Fund for the Promotion of the Dairy Sector. Deregulation in the nineties dismantled both mechanisms: yet afterwards a sectorial policy was again implemented which involved greater state intervention. The present work focuses on this latter period, first describing the policy measures aimed to disconnect domestic prices from international prices and those that try to fix the new problems that appear. The results obtained in terms of prices, production, consumption and exports are evaluated. A final section summarizes the main conclusions.*

**Key words:** *Argentina's dairy - dairy policy - milk production - evolution of the dairy sector - consumption of dairy products.*

## Introducción

La historia del sector lechero en la Argentina de las últimas décadas muestra una marcada tendencia a considerarlo envuelto en un juego de suma cero donde los intereses de la producción aparecen como contrapuestos a la industria y ambos a los consumidores, suponiendo que las ganancias de unos surgen de pérdidas de otros. Asimismo, es casi un lugar común en los tiempos actuales destacar el elevado potencial argentino para la producción láctea, tanto por sus características climáticas cuanto por su fácil acceso a materias primas a precios muy competitivos.<sup>1</sup>

En los últimos treinta años se han instrumentado diversas políticas sectoriales tendientes a concretar este potencial. En los años ochenta se apeló por ejemplo a la Comisión de Concertación de Políticas Lecheras (COCOPOLE) que, con frecuencia mensual, reunía a las asociaciones de productores y a la industria láctea para la discusión del precio al productor, y en caso de no haber acuerdo laudaba el Presidente de la Nación; la ley 23.359 instrumentó también el Fondo de Promoción a la Actividad Lechera (FOPAL), mediante el cual se trataba de disponer de los excedentes exportables con independencia del precio internacional. Gorenstein et al (1988) adjudican a la instrumentación de este Fondo el incremento de la producción de leche registrado en 1985 y 1986. La desregulación de los años noventa desarticuló luego ambos mecanismos y en los primeros años de este siglo se asistió nuevamente a una política sectorial con una mayor intervención del Estado, en línea tal vez con las características estructurales mundiales que hacen del sector lácteo a uno de los más regulados en el mundo. Es precisamente

este último período el que se pretende analizar. En lo que respecta a las regulaciones hubo algunos cambios de reglas de juego en los últimos años a instancias de los acuerdos de la ronda Uruguay del GATT, aunque tales cambios fueron limitados a una acotada reducción del uso de instrumentos distorsivos del comercio, y se ha afirmado que el sector lácteo continúa siendo uno de los más protegidos y subsidiados por parte de muchos países o bloques regionales; las ayudas internas a los productores estimulando la oferta de leche más allá de las posibilidades de la demanda interna, los subsidios a las exportaciones para deshacerse de la producción excedente y las barreras arancelarias y no arancelarias destinadas a proteger las lecherías domésticas han impactado a su vez en los mercados internacionales perjudicando a los países con producción competitiva (Programa de Inserción Agrícola, 2010).

Tanto el gobierno como algunos autores (Nogueira, 2011) destacan el carácter de bienes salario con demanda inelástica que exhiben la leche y algunos derivados, con un mercado de la materia prima de tipo oligopsónico, altamente concentrado, y una oferta mucho más atomizada. De la misma opinión son Bisang et al (2007;2008), ya que mencionan que la industria muestra un alto grado de concentración en donde 15 empresas reciben el 60% de la producción, mientras que el sector primario se encuentra atomizado, lo que determina diferencias importantes de poder de negociación entre los actores de la trama láctea.<sup>2</sup> Nogueira señala asimismo que en los años ochenta el complejo lácteo estuvo orientado básicamente al mercado interno, siendo la trama exportadora de desarrollo más reciente a partir de los años noventa, con Brasil, Australia y en alguna medida Argentina como los países con mayor expansión de la producción. Gorenstein et al (1988) han enfatizado también el carácter “mercado internista” del sector lácteo argentino en los años ochenta, al igual que Bisang et al (2008). Estos últimos sostienen que la orientación tradicional del sector hacia el mercado interno hizo que las exportaciones tuvieran un comportamiento anticíclico en relación con la demanda local, lo que generó el concepto de “saldo o excedente exportable”. Esto fue cambiando a partir de mediados de la década de 1990 con la apertura comercial, la desregulación y la ampliación del mercado (principalmente MERCOSUR). Las modificaciones estructurales de esa década tuvieron como resultado mayor producción y productividad, modernización tecnológica, inversiones en plantas y equipos, aumentos de escala y nuevos mercados. Los sectores ligados a la producción láctea iniciaron a partir de 2004 un trabajo destinado a diseñar un plan estratégico con horizonte 2020. El Sector Público por su parte desarrolló el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2006-2020.

El Plan para la Cadena Láctea (Cadena Láctea Argentina 2008) destaca que en 2008 existían 11.168 tambos,<sup>3</sup> que entregaban su producción a 848 plantas (ubicadas 322 en Córdoba, 276 en Buenos Aires, 162 en Santa Fe, 54 en Entre Ríos y 10 en otras provincias), 9 de las cuales concentraban el 55%. Los objetivos planteados en el documento

incluyen alcanzar una producción de 18.000 millones de litros de leche cruda por año, ubicar a la Argentina entre los 4 principales exportadores mundiales y lograr una mayor diversificación y valor agregado.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. Se describen en primer lugar las medidas de política instrumentadas distinguiendo entre aquellas que apuntan a descalzar los precios internos de los internacionales –acuerdos de precios, precios de referencia y ROE (Registro de Operaciones de Exportación) y aquellas que intentan corregir los nuevos problemas que aparecen a medida que se interviene en los mercados (aportes no reembolsables y compensaciones a productores lecheros e industria e intervención en precios de insumos). A continuación se evalúan los resultados obtenidos en materia de precios, producción, consumo y exportaciones. Una última sección resume las principales conclusiones.

Se espera mostrar que, si bien la situación del sector mejoró significativamente en el período analizado, las políticas instrumentadas no tuvieron una visión integral de largo plazo y no permitieron aprovechar en plenitud la euforia mundial que experimentaron los *commodities*, permaneciendo sin resolver la contradicción entre un creciente consumo interno de un producto imprescindible para la población y la consolidación de un papel protagónico del país en el mercado lácteo mundial. De todas maneras, se tiene en cuenta lo señalado por Quintana y Reca (2010) en el sentido que los diversos mecanismos de intervención, la incertidumbre que ello conlleva, la crisis en los mercados internacionales y la eventual retracción de la demanda interna no habrían afectado negativamente la producción de leche en la Argentina, no obstante que otros sectores de los agronegocios crecieron significativamente más que la lechería; detrás de esto ubicarían un cambio de modelo de los productores líderes quienes habrían usado más intensivamente insumos como maíz y harina de soja y forrajes sujetos a derechos de exportación que les permiten pagar precios inferiores a los internacionales con el consiguiente menor costo asociado.

### Primeras intervenciones del siglo

Una rápida caracterización del sector lácteo en estos años debe destacar una tendencia declinante de los precios internacionales desde 1997, una reducción del consumo a partir de 2000 fruto de la caída en el nivel de ingreso nacional, merma de la producción y de las exportaciones, problemas de pago del sector industrial con créditos nominados en dólares, caída de los precios al productor en torno de 1999/2000 y una mayor atracción del cultivo de la soja a partir de la devaluación, una actividad que requiere menos inversión y por ende es menos riesgosa que la producción tambera<sup>4</sup>.

La primera intervención destacable sobre el sector lácteo que se produce en el nuevo siglo ocurre en marzo de 2002 (Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, 2002). Buscando proteger a los consumidores se fijan precios de referencia para la comercialización de leche cruda y se convoca a una Mesa de Concertación Láctea formada por productores, industriales y representantes de las provincias para que, en un lapso de 60 días se expida sobre: identificación de precios representativos por cuenca lechera,<sup>5</sup> identificación estructural de márgenes y plazos de pago de comercialización de la cadena; puesta en marcha de un sistema de control de la producción y comercialización de la producción a través de la Oficina Nacional de Control Comercial Alimentario (ONCCA) y la AFIP (Agencia Federal de Ingresos Públicos); creación de un sistema de identificación de la oferta y la demanda en orden a la promoción de exportaciones; desarrollo de warrants a través de fideicomiso; determinación de mecanismos de fijación de precios y plazos de pago con la participación de la producción primaria y la industria y evaluación de precios de venta al consumidor. Con el fin de atenuar el deterioro de los ingresos fiscales y la creciente demanda de asistencia, el mismo mes se regulan en forma transitoria los derechos de exportación adicionales a los vigentes, los cuales se fijan en 10% o 5% dependiendo de la Posición Arancelaria (MEI, Ministerio de Economía e Industria 2002).

En el mismo año se aprueba el “Programa Nacional de Política Lechera” (SAGPyA, Res.320/2002) con el objetivo de crear un ámbito jerarquizado de gestión del sector lácteo debido a su importancia como generador de inversión, empleo y desarrollo tecnológico, y promover la integración de la cadena láctea. De esta manera se define un amplio espectro de áreas de competencia y se crea la Mesa Nacional de Política Lechera<sup>6</sup> y el Comité Federal de Lechería.<sup>7</sup>

### Intervención mediante Derechos, Reintegros y el Programa de Estabilización de Precios de 2007

En los primeros años posteriores a la devaluación de 2002 se produjo una recuperación importante de la producción y de las exportaciones lácteas, al amparo de mejores precios internacionales que acrecentaron la competitividad del sector. El consumo interno sin embargo no subió significativamente en una primera instancia y los precios internos tampoco lo hicieron en forma notable. A poco de andar, sin embargo, estos comenzaron a moverse con mayor dinamismo no sólo en el sector lácteo sino en toda la economía.

La aparición de las presiones inflacionarias motivó la instrumentación de acuerdos de precios tendientes a morigerarlas, convirtiéndose en una de las principales armas en torno de las cuales pivoteó la política antiinflacionaria entre 2005 y 2007. Complementariamente, se apeló a subsidios, retenciones, reducción del IVA y publicación de precios en diversos productos. Motorizados desde la Secretaría de Comercio Interior creada

en abril de 2006, los acuerdos de precios incluyeron no sólo lácteos sino también otros alimentos (carne, pan, cereales y derivados, frutas y verduras, pollo, pescado) y rubros muy diversos tales como golosinas, útiles escolares, medicina prepaga, colegios privados, automotores, artículos de higiene y tocador y aún indumentaria, sobrepasando los cien acuerdos entre Gobierno y cámaras empresarias o empresas individuales. Algunos economistas sostienen que los acuerdos fueron exitosos en un primer momento, pues la inflación anual medida por el Instituto de Estadística y Censos (INDEC) se redujo desde el 12,3 % en 2005 al 9,8 % en 2006 (Montenegro 2011). La suba de precios sin embargo se atenuó sólo en los primeros meses del 2006.

Las medidas de política instrumentadas en el sector lácteo hasta el año 2007 buscaron así atenuar el impacto sobre los consumidores de la suba de precios domésticos que seguían la trayectoria ascendente de los precios internacionales. Ante este diagnóstico, los acuerdos de precios, las retenciones y el control de valores de exportación que se instrumentaron buscaban desacoplar los precios internos de los precios en el mercado internacional.

En cuestiones estrictamente lácteas, el gobierno celebró en marzo del 2005 un compromiso con el Centro de la Industria Lechera para bajar los precios entre un 1,5 % y 8 % (referidos a leche fluida, yogur y queso) y en 2006 se formalizaron nuevos acuerdos con las dos firmas líderes para mantener fijos por un año los precios de un amplio conjunto de productos (leche, manteca, quesos diversos, etc.), instrumentándose asimismo un Programa que incluía baja de retenciones, mantenimiento de los precios domésticos y la creación de un Fondo Compensador para subsidiar productores.

Los derechos de exportación fijados en 2002 se mantuvieron sin modificaciones hasta 2005. En marzo de ese año, el Centro de Industria Lechera decide denunciar el acuerdo de precios en un momento de aumento del consumo interno de lácteos y precios y demanda externa sostenidos. Ante ese hecho, al ser considerada la estabilidad de precios una cuestión central en la política macroeconómica, por Resolución del 22/7/2005 se incrementaron por 180 días los derechos de exportación 15% o 10%, dependiendo de la ubicación del producto en la Nomenclatura Común del Mercosur, más altos para la leche en polvo (MEP, Ministerio de Economía y Producción, Res. 406/ 2005). Adicionalmente, en noviembre de 2005 se suspendieron los reintegros a la exportación de lácteos argumentándose que el producto es un bien salario, tratando de “resolver la tensión estructural entre consumo y exportación” (MEP, Res. 616/ 2005). La medida fue prorrogada hasta agosto de 2006 volviéndose luego a los derechos de exportación fijados en 2002. El mismo año, la AFIP, por medio de la Resolución General 1866 implementó a través de la Dirección General de Aduanas el sistema de “valores referenciales de exportaciones de carácter precautorio...”, quedando la DGA facultada para establecer altas, bajas y modificaciones. El resultado de las retenciones fue la interrup-

ción de la dinámica ascendente de los ingresos de la producción del tambo iniciada en 2004 gracias a la mayor demanda mundial, sin que se notara la misma desaceleración en los precios al consumidor, lo que reacomodó las posiciones relativas a favor de la industria (Bisang et al, 2007)

Ante los escasos resultados obtenidos por las medidas instrumentadas, en enero 2007 se intenta superar estas limitaciones mediante un accionar “coordinado y coherente”, instrumentándose el “Programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno” (MEP, Res. 61/ 2007), medida que constituye la principal intervención del Ministerio de Economía y Producción de carácter general en el mercado lácteo. Las medidas incluyen no sólo retenciones móviles, reintegros y precios de referencia sino también subsidios a los tamberos a distribuir mediante la ONCCA. En los considerandos de la norma se destacan:

- Presiones de demanda en el mercado internacional derivadas de bajas relaciones entre el stock y el consumo con el consiguiente aumento de precios.
- Necesidad y posibilidad de evitar el arbitraje de precios estableciendo mecanismos que aseguren el abastecimiento del mercado interno.
- La importancia de armonizar los intereses de los distintos eslabones de la cadena de valor láctea
- El acuerdo firmado el 4 de enero de 2007 destinado a la creación e implementación de un sistema de compensación de los mercados de productos lácteos para estructurar un conjunto de precios relativos.
- El aporte del sector a las políticas de estabilización de precios.
- Participación de los tamberos en la renta adicional originada en el aumento de los precios internacionales.
- Creación de un programa de estabilización de precios internos.
- Precio de corte para la leche en polvo entera propuesto por el sector privado
- Se agrega al precio de corte un diferencial de costo para las leches en polvo estuchadas, enlatadas y descremadas atendiendo al mayor valor agregado que implica su industrialización
- La conveniencia de establecer un único derecho de exportación para todos los productos del sector lácteo.
- Necesidad de fijar un derecho de exportación adicional y transitorio para las leches en polvo tomando como base el precio de corte.

La Resolución establece que:

- Los tamberos, para ser beneficiarios del programa, deben estar registrados ante la ONCCA, debiéndose también mantener los precios internos acordados entre industria y gobierno.

- Los beneficiarios reciben un aporte no reintegrable por litro de leche bovina fluida sin procesar con destino a la industrialización.
- La Autoridad de Aplicación del Programa será asesorada por un Comité conformado por entidades del sector privado representadas por la Mesa nacional de Productores de Leche, el Centro de la Industria Lechera, la Junta Intercooperativa de Productores de leche y la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas junto con funcionarios del Ministerio de Economía y Producción.
- La SAGPyA debe elaborar quincenalmente un precio de referencia en dólares por tonelada de leche en polvo entera y la Dirección General de Aduanas debe establecer valores referenciales de exportación de carácter precautorio con los alcances de la Resolución General 1866 de Abril de 2005 de la AFIP.
- El precio de corte de la tonelada de leche en polvo entera es el propuesto por el sector privado: u\$s2.100.
- El Derecho de exportación adicional para leche y crema concentradas o con adición de azúcar en polvo, gránulos o demás formas sólidas resulta de:
  - $d = \{ [FOB(*) - (VC+VD)] / (VC+VD) \} \times 100$  donde:
  - d: alícuota adicional del derecho de exportación
  - FOB (\*): precio FOB de exportación menos el Derecho de Exportación (D.E.) fijado en la Resolución 672/06 MEP (reemplazado por anexo I)
  - VC: valor de corte
  - VD: Valor diferencial de costo para envases de hasta 2 kg y mayor para enlatados.
  - Si el FOB(\*) es menor a (VC+VD) la alícuota adicional es cero.
  - Se exceptúa del pago del derecho adicional a las mercaderías que se exporten para cancelar préstamos de largo plazo concertado con agencias gubernamentales extranjeras.

Al admitir los “precios de corte”, los industriales buscaban de este modo evitar una eventual prohibición de las exportaciones y el Estado por su parte captaba la diferencia entre el precio internacional y el precio de corte.

Pocos días después de la implementación del programa de estabilización de precios, la AFIP comienza a publicar valores referenciales de exportación para mercaderías y grupos de países de destino. Los valores de referencia buscaban por su parte controlar el problema de la subfacturación.

En función de lo expresado en la Resolución 61, en junio se modifican asimismo los derechos de exportación de lácteos, lo que vuelve a hacerse en diciembre de 2008. En ambos casos también se modifican los valores de referencia y los valores diferenciales de costo.

Adicionalmente, en septiembre se faculta a la ONCCA para registrar los compromisos de compraventa al exterior y de todas las operaciones de exportación e importación de lácteos, con lo que se crea el ROE BLANCO, por medio del cual se debe solicitar la autorización antes de realizar operaciones de exportación de lácteos. Entre los requisitos que se imponen para autorizar exportaciones figura que las usinas lácteas en su conjunto deben mantener un stock mínimo de 25.000 toneladas de leche en polvo. Además se indican 14 causas de rechazo de los ROE BLANCO, las cuales no son taxativas y pueden incrementarse o modificarse en función de los controles que se realicen.

### ***Las Políticas hacia los tamberos***

El Ministerio de Economía y Producción creó en abril 2006 el “Programa de apoyo al sector tambero”, en virtud del cual se asignan inicialmente \$9.000.000 provenientes de la recaudación de los derechos de exportación (Resolución 255/ 2006). El 85% del monto se destina a subsidiar tasas de interés para inversión o capital de trabajo con plazos de hasta 5 y 1 años respectivamente, con una participación provincial de 23,50% para Buenos Aires, 33,30% para Córdoba, 33,60% para Santa Fe, 7,60% para Entre Ríos y 2% para La Pampa. El otro 15% se destinaba a capacitación de productores tamberos (0,60%), plan piloto para la creación de un mecanismo de pago basado en un sistema nacional de determinación de calidad de leche (11,10%), introducción de la actividad en zonas no tradicionales (2,20%) y estudios interdisciplinarios de la cadena láctea (1,10%). Al quedar los costos de producción por encima de los precios percibidos por los productores, los subsidios intentaban neutralizar el efecto negativo. La baja de la producción, un 6 % en el 2007, y los aumentos de costos ocurridos durante 2006 fueron los detonantes de estas medidas.

En el 2007 se instrumentaron a su vez subsidios al consumo interno con el fin de facilitar el abastecimiento de alimentos al grueso de la población a precios accesibles; primero se focalizaron sobre los industriales que vendieran en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja (MEP, Res. 9/ 2007), extendiéndoles luego a la producción lechera (ONCCA, Res.40/ 2007). El subsidio se estableció en \$0,05 por litro y lo percibían los industriales que debían trasladarlos a los tamberos (ONCCA, Res.745/ 2007), siempre y cuando se mantuvieran los precios de salida de fábrica de los productos subsidiados a los niveles de noviembre de 2006.

Condiciones climáticas adversas en 2007 disminuyeron drásticamente las reservas de forraje y la caída en los rendimientos de los tambos redujo sensiblemente la producción. Como consecuencia, en diciembre se firmó un acuerdo marco entre los sectores público y privado para incentivar la producción primaria. Se instrumentaron así nuevos aportes no reintegrables a los tamberos inscriptos en la ONCCA y que hubieran recibido el subsidio de la Resolución 745/07. Los aportes se pagaban en tres cuotas en febrero, marzo y abril. Los montos a percibir son de acuerdo a la Resolución 48/2008

del MEP: \$0,07 por litro a los productores que no superen los 5.000 litros diarios, \$0,07 por litros por los primeros 5.000 litros y \$0,03 por litro los litros siguientes a los productores de hasta 10.000 litros diarios y a los que exceden esa producción \$0,05 por litro los primeros 5.000, \$0,07 los siguientes 5.000 y \$0,01 por litro los restantes.

A principios de julio de 2008 se firma un nuevo acuerdo marco y vuelven a otorgarse aportes no reintegrables a los productores tamberos, pero esta vez de \$0,102 por litro hasta alcanzar 6.000 litros de promedio diario durante junio, julio y agosto, calculado para cada mes en forma individual (MEP, Res. 169, 2008). En el mecanismo operativo para el pago, se especifica que sería beneficiarios hasta 6.000 litros los productores que no superaran los 12.000 litros diarios. Por encima de ese límite no percibirían el aporte. En septiembre se prorrogó por un mes el acuerdo de precios y por lo tanto se hizo lo mismo con el aporte.

Durante 2009 se mantuvo el sistema de acuerdos de precios y aportes a los productores, aunque con cambios frecuentes. En marzo se aprobaron aportes para los tamberos con una producción promedio de hasta 3.000 litros diarios entre junio y septiembre de 2008. El aporte se fijó en \$0,10 multiplicado por el promedio mensual de leche, no pudiendo superar un pago equivalente a 3.000 litros diarios y se distribuiría en 10 meses desde marzo hasta diciembre (SAGPyA, Res. 169, 2009). Posteriormente se decide incorporar a los tambos que hayan producido hasta 6.000 litros para los productores asociados a las entidades que firmaron el acuerdo con el gobierno en junio (SAGPyA, Res. 393, 2009). Finalmente, se amplió el mecanismo para abarcar a los productores de hasta 12.000 litros asociados a entidades firmantes del acuerdo de julio, mientras que el resto podría adherir por 30 días corridos. El pago se pautó para cinco meses, de agosto a diciembre de 2009 y por un monto de \$0,20 multiplicado por el promedio mensual de producción, sin que pueda superar un pago equivalente a 3.000 litro por día (SAGPyA, Res. 513/ 2009).

#### ***Apoyo a la industria láctea***

La Resolución 435/07 del Ministerio de Economía y Producción establece el mecanismo para el cálculo de la compensación de precios a los industriales lácteos, previsto en el artículo 2° de la Resolución 40/07. Considera que el precio del litro de leche cruda compatible con los de salida de fábrica pautados con el gobierno nacional es de \$0,51 y por lo tanto compensa la diferencia entre ese valor y el precio pagado entre el 1/2/07 y el 30/4/07.

En septiembre de 2007 se prorrogó hasta el 30 de junio y se actualizó la compensación considerando el precio abonado por litro de leche cruda o \$0,70, el que resultara menor. En diciembre se incorporó el período desde el 1/7/07 y el 31/10/07 y se actualizó el costo de la compensación a \$0,55 por litro. Finalmente se incorporó el lapso entre el 1/11/07 y el 31/1/08, manteniendo los montos para el cálculo de la compensación.

#### **El Programa Nacional de Lechería**

En 2010 se retomó la senda de la Resolución 320 de 2002 y se asignaron \$48 millones al Programa Nacional de Lechería (MAGyP, Resolución 297, 2010).

Los objetivos principales que se plantea el programa son los mismos que venían guiando el accionar hasta ese momento: participación activa del Estado, garantizar la soberanía y seguridad alimentaria nacional, incorporar mayor valor agregado a la producción y promover el cooperativismo y asociativismo.

Entre los objetivos específicos se mencionan: defensa de pequeños y medianos productores, garantizar el abastecimiento del consumo interno, crecimiento sostenido de la producción con medidas que eviten los ciclos de sobre y sub oferta, redacción del proyecto de ley de lechería consensuado con los actores de la cadena, incremento de la productividad, ley de arrendamiento, diferenciación impositiva por actividad, derecho de exportación por actividad y transparencia de la cadena (pago de leche por atributos de calidad, leche promedio nacional comparativa, red de laboratorios lácteos, precio de referencia, liquidación única, certificados de depósito de leche, costos de producción, precio promedio pagado).

Los beneficiarios pueden ser fundaciones que tengan entre sus objetivos la actividad láctea, escuelas agrotécnicas, cámaras sectoriales de la producción y la industria, provincias y municipios, asociaciones civiles, cooperativas, productores tamberos inscriptos en el RENSPA Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios) y en los registros provinciales y pequeñas y medianas industrias lácteas inscriptas en la ONCCA. En octubre 2010 se creó el Consejo Federal Lechero (MAGyP, Res. 412/ 2010) conformado por un titular y un suplente por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca y de los gobiernos de las provincias de Santiago del Estero, La Pampa, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Sus funciones son: generar propuestas con carácter de recomendación, proponer normativas, debatir los temas relacionados con el sector en función de la política lechera nacional, conformar un sistema de información permanente, proponer políticas para el desarrollo sostenible de los pequeños productores y el fomento del asociativismo, formular propuestas de promoción del consumo y coordinar programas de capacitación.

Finalmente, en 2011 se puso en marcha un viejo anhelo del sector productivo: el sistema de pago de leche cruda sobre la base de atributos de calidad composicional e higiénico-sanitarios en sistema de liquidación única, mensual, obligatoria y universal (MAGyP y MEyFP, Res. 739 y Res. 495, 2011), el cual debería entrar en plena vigencia y cumplirse todas las obligaciones dispuestas a partir del 1/4/11; asimismo se creó un nuevo Registro de Productores Tamberos (SAGPyA, Res. 683/ 2011).<sup>8</sup>

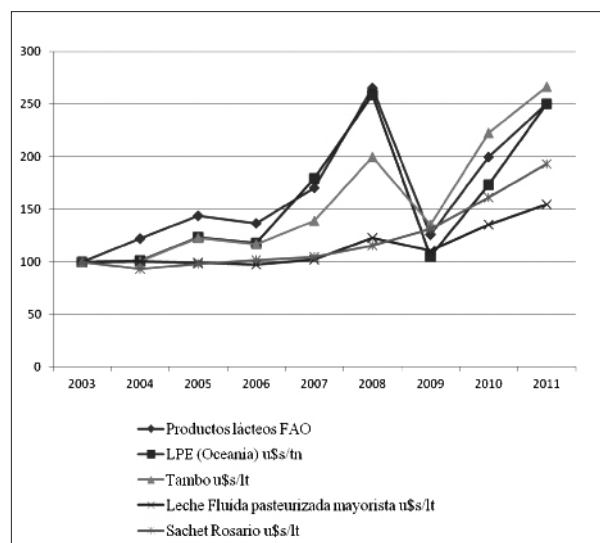


## Resultados y Desempeño

La evolución del sector lácteo argentino puede ser analizada atendiendo los objetivos que guiaron el accionar y las medidas de política instrumentadas en el lapso bajo estudio. Los motivos que guiaron el accionar en definitiva pueden ser resumidos en:

- Desacoplar la evolución de los precios internos de los internacionales
- Aumentar la producción de leche cruda
- Aumentar el consumo interno
- Aumentar la exportación
- Mejorar la situación de los productores tamberos

La suba de los precios internacionales no se reflejó plenamente en los precios percibidos por los productores en el lapso comprendido entre 2003 y 2008 (Gráfico 1), aunque acompañó la tendencia creciente que se reflejó en el índice internacional de precios de productos lácteos de la FAO y en el precio de la leche en polvo entera de Oceanía (LPE). Ante este panorama el gobierno nacional reaccionó interviniendo en 2005 mediante el aumento de la alícuota de los derechos de exportación del 5 % al 10 % o al 15 % según el producto, más elevada para la leche en polvo. Pero con posterioridad, los precios de la leche en tambo recuperaron el terreno perdido y crecieron a mayor velocidad que los precios internacionales.<sup>9</sup> La producción de leche, que enfrentaba serias dificultades climáticas y había caído un 6 % en 2007, se recuperaría en los años posteriores. Primero levemente, creciendo significativamente recién en el año 2011, casi un 9 %.



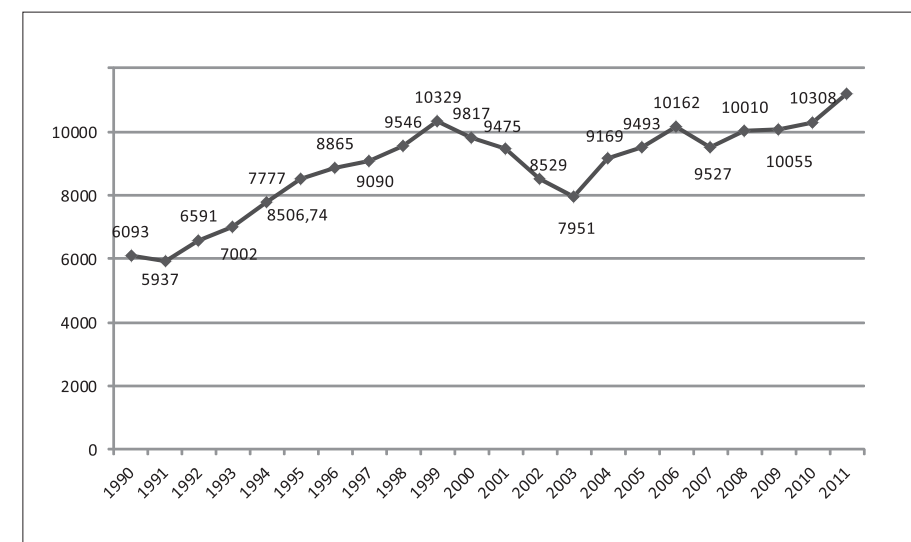
**GRÁFICO 1**  
Índices de Precios  
base marzo 2003=100

Fuente: elaboración propia con datos de FAO, Dairy Market News (USDA), INDEC, BCRA, Márgenes Agropecuarios, IPC Rosario y AACREA

Los precios de la leche al consumidor según el Índice de Precios de Rosario y aquellos a nivel mayorista que releva el INDEC evolucionaron de manera similar hasta el año 2008, sin acusar tampoco aumentos de magnitud. Sin embargo, con posterioridad la leche al consumidor se distanció significativamente del precio de la leche a nivel mayorista. De todas formas en ambos casos, si bien la evolución de los precios ha sido creciente en el período analizado, el aumento ha sido menor que en el caso de los precios internacionales y en tambo.

La producción primaria tuvo una recuperación muy importante a partir del año 2003 creciendo al 4,4 % anual acumulativo. En términos históricos, sin embargo, esta tasa es sensiblemente inferior a la observada en el ciclo expansivo anterior, 1991/1999, que redondeó un valor del 7,2 % anual. El record de producción del ciclo anterior, 10.329 millones de litros en 1999, fue superado recién en 2011, año en que se produjeron 11.206 millones de litros (Gráfico 2).

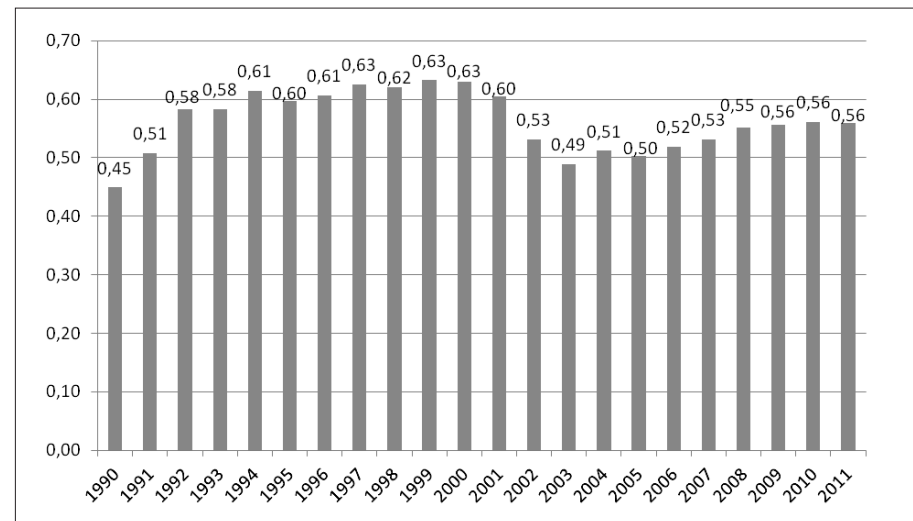
**GRÁFICO 2**  
Evolución de la producción de leche entrada a fábrica (millones de litros)



Fuente: Lácteos - Dirección de la Industria.

El consumo de lácteos tuvo también una importante recuperación a partir de la reactivación, acorde con la habitual correlación positiva que se detecta entre ingreso por habitante y consumo de leche.<sup>10</sup> Partiendo del menor valor de la serie observado en el año 2003, 0,49 litros por habitante por día, se expandió en forma persistente hasta alcanzar los 0,56 litros por habitante por día en 2009, valores que se mantuvieron en los dos años posteriores. En términos históricos sin embargo estos registros son aun inferiores a los detectados quince años atrás: 0,58-0,63 litros por habitante por día en el lapso 1992-2001 (Gráfico 3).

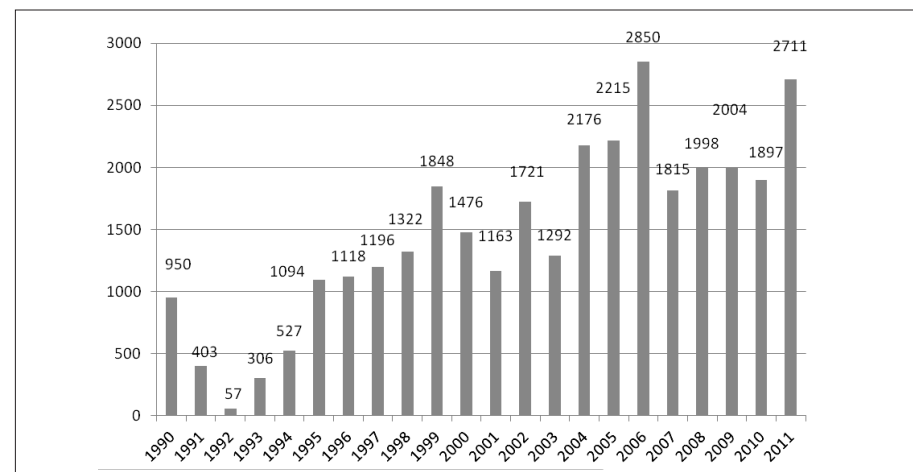
**GRÁFICO 3. Consumo per cápita de lácteos (litros por día)**



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Susecretaría de Lechería.

Las exportaciones lácteas por su parte exhibieron niveles muy elevados. Aunque con altibajos, los valores observados estuvieron muy por arriba de los reducidos valores exportados en 2001, que medidos en millones de litros equivalentes fueron de 1163. Crecieron en forma ininterrumpida año a año alcanzando los 2850 millones de litros equivalentes en 2006. Se mantuvieron en torno de los 2000 millones de litros con posterioridad aunque en 2011 sobrepasaron los 2700 millones. (Gráfico 4).

**GRÁFICO 4. Exportación de leche (millones de litros)**

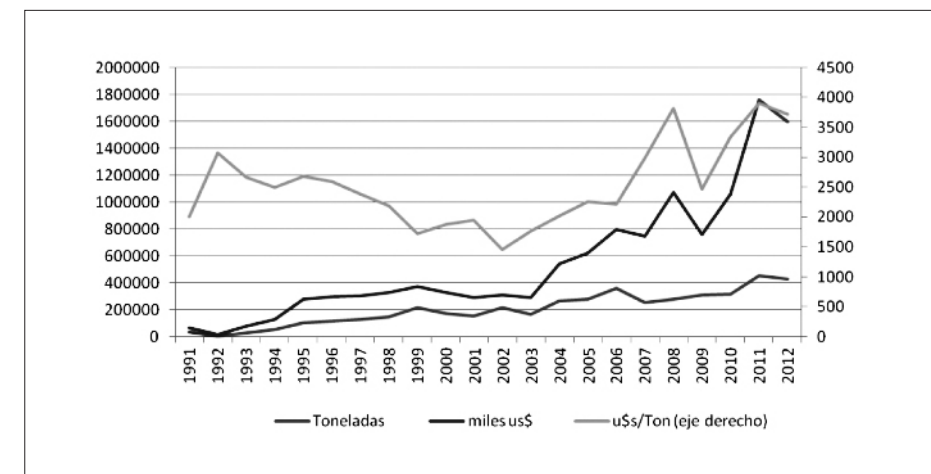


Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Susecretaría de Lechería.

La importancia de las exportaciones lácteas con relación a la producción doméstica ha alcanzado así valores históricamente elevados. Los 2700 millones de litros equivalentes exportados representaron la cuarta parte de la producción nacional de leche.<sup>11</sup> Un nivel algo menor al registrado en el año 2006 (28 %) aunque ahora se logra con un volumen de producción significativamente mayor, 11.206 millones de litros versus 10.162 millones, lo que permitió mantener los niveles de consumo en valores relativamente elevados, 0,56 litros por habitante por día versus 0,52 litros por habitante por día en 2006.

El sector lácteo por su parte ha pasado a ser también un proveedor de divisas de relevancia. Si en 1991 exportó sólo 65 millones de dólares y diez años después lo hizo por algo menos de 300 millones, en 2011 estos valores habían aumentado un 500 %, fruto de excelentes precios internacionales pero también por efecto de aumento en las cantidades. Las toneladas de productos lácteos exportadas en 2011 en efecto fueron tres veces las exportadas en 2001. Redondearon unas 450 mil y aportaron 1595 millones de dólares (Gráfico 5). La leche en polvo por su parte perdió algo de protagonismo ya que representó el 52 % de total exportado, bastante por debajo del 73 % que aportó en 2001. Leches especiales, manteca, sueros y caseína ganaron a su vez algo de participación.

**GRÁFICO 5. Exportaciones de Productos Lácteos**

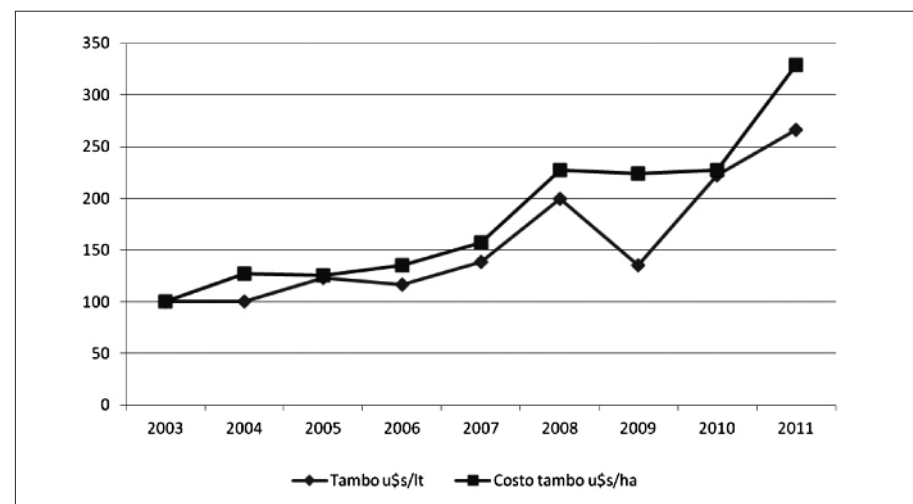


Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Susecretaría de Lechería.

La rentabilidad de la actividad a nivel del productor pareciera no haber experimentado mejoras de magnitud. En los primeros años sin embargo los precios al productor se mantuvieron en niveles relativamente elevados impulsados por la recuperación económica y los mayores niveles de consumo. Esto habría frenado en un primer momento el éxodo de productores y el cierre de tambos, deteniéndose a su vez la faena de vientres (Quintana y Reca, 2009). Con posterioridad sin embargo los precios recibidos por los tamberos se

retrasaron notablemente respecto de los costos de las explotaciones medidos en u\$s por ha, impulsados por la suba de los precios internacionales de todos los *commodities* y de los insumos (Gráfico 6). El clima jugó asimismo en forma adversa: en el otoño de 2007 las inundaciones provocaron severos daños en la principal cuenca lechera del país, en tanto que en 2008 faltó también el agua y en el 2009 se registró en las cuencas lecheras más importantes una sequía sin antecedentes en los últimos setenta años.

**GRÁFICO 6. Precio al productor y costo del tambo (base 2003=100)**



Fuente: AACREA y Márgenes Agropecuarios

El precio percibido por el productor no cubrió en muchos casos los costos de producción, situación que impulsó a las autoridades a intervenir mediante el otorgamiento de subsidios y aportes a los tamberos, ante la dificultad práctica de actualizar permanentemente el precio de corte de las exportaciones. La suspensión de los aportes a partir del año 2010 agravó los problemas de rentabilidad de los años posteriores, más aún cuando se recuerda que el pago de esos aportes no tuvo en muchos casos la regularidad necesaria. Se difundieron casos de atrasos significativos en las percepciones y también de falta de pagos en su totalidad por razones diversas, que incluían un amplio abanico de circunstancias: desde falta de cumplimiento de los productores de todos los pasos administrativos hasta denuncias publicitadas de falta de transparencia en el organismo encargado de los pagos. Hubo períodos incluso en que la industria dejó de recolectar leche en algunos tambos y en otros casos pagó precios diferenciales para mercado interno y exportación. Alargamiento de plazos de pago y sobrestocks por dificultades para la exportación tuvieron también en algunos casos estado público. Ante las dificultades de abastecimiento, algunas industrias instituyeron en 2010 premios por aumento de producción.

La evolución de los precios en las diferentes etapas de la cadena desde el tambo hasta la góndola del supermercado exhibe disparidades y demanda la necesidad de buscar articulaciones entre los diferentes sectores de un producto básico para la dieta alimentaria que muestra en todo el mundo fuertes regulaciones. En este contexto, resulta oportuno mencionar el desafío planteado desde la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, destacando las posibilidades que podría aportar el abordaje de la problemática del sector lácteo argentino desde el Enfoque de la Nueva Economía Institucional, ante las asimetrías que exhiben los senderos de los precios al productor, de los eslabones intermedios y los precios en la góndola. Dicho trabajo, en efecto, demanda "...mejoras en la calidad del ambiente institucional con políticas que permitan la construcción de ventajas competitivas sostenibles, [...] ya que mientras..." no se rediseñen contratos formales que reduzcan la incertidumbre y no respeten los acuerdos entre las partes, será muy difícil mejorar el escenario del sector lácteo bovino en la Argentina". (PPA, 2009)

### Conclusiones

El sector lácteo argentino ha tenido una importante recuperación en la primera década del nuevo siglo en materia de producción. No obstante, fue recién en 2011 que la producción obtenida, 11.206 millones de litros, superó el record del ciclo expansivo anterior que finalizó en 1999. Transcurrió demasiado tiempo para recuperar la memoria "productiva".

El principal punto a destacar sin embargo es la extraordinaria expansión de los valores exportados, fruto de excelentes precios internacionales pero consecuencia también de aumentos muy importantes de las toneladas exportadas. El sector lácteo ya no es tan marginal y genera un importante volumen de divisas a la economía nacional. En 2011 se exportaron 450 mil toneladas de productos por casi 1800 millones de dólares, un 200 % y un 500 % más elevados respectivamente que los registros de diez años atrás. A diferencia de lo ocurrido en 2006, sin embargo, este importante nivel de exportaciones se obtuvo en un contexto de mayor producción que permitió no resentir el consumo doméstico.

La recuperación del consumo por habitante es en efecto otro elemento que debe ser enfatizado. Los valores registrados sin embargo continúan siendo inferiores a los registrados veinte años atrás. Esto coloca en el centro de la discusión las dificultades para articular un creciente aumento de la ingesta láctea de la población y una expansión simultánea de las exportaciones del sector, buscando captar en su plenitud las rentas derivadas de una coyuntura internacional muy favorable en materia de precios. La tradicional tensión entre mercado interno y mercado internacional en expansión no ha podido ser superada aunque habrían aparecido algunos avances en ese sentido. Las políticas

de intervención, obsesionadas por controlar los precios a nivel de la góndola un lustro atrás, parecieran haberse diversificado incorporando otras herramientas vinculadas a cuestiones tecnológicas y de calidad. En este sentido, merecen destacarse las expectativas favorables que genera el nuevo sistema de pagos al productor en base a atributos de calidad, una antigua aspiración sectorial destinada a generar mejores incentivos y premios a las buenas prácticas de manejo.

<sup>1</sup> Capellini (2011) ha destacado por ejemplo las importantes ventajas comparativas y competitivas pero también "...significativas barreras internas y externas para la expansión de la industria láctea".

<sup>2</sup> Sin embargo Lema y Gallacher (2004) consideran a la industria procesadora de leche como relativamente competitiva debido a la ausencia de barreras de entrada, con un valor cercano a 0,06 para el índice de Herfindahl y Hirschman

<sup>3</sup> Estos datos están sujetos a elevada controversia. El Censo de 2002 computó unos 20000 tambos; Quintana y Reca (2010) estiman en la actualidad que existen unos 15000 productores y a fines de la década de los 80 los cifraban en 32400 productores, mientras que el Centro de Industria Lechera considera 11.500 tambos en la actualidad. Gorenstein et al (1988) hablan de unos 55000 productores a mediados de los 80 que tienen en producción unas 2.700.000 vacas holando-argentino.

<sup>4</sup> En 1996 se libera el uso comercial de la soja transgénica lo que, junto con la difusión de la siembra directa y el uso del glifosato, genera una fuerte competencia por el uso de la tierra debido a la mayor rentabilidad y menor período de producción de la soja (Bisang et al, 2008)

<sup>5</sup> Las cuencas lecheras principales son: Mar y Sierras, Oeste, Abasto Norte y Abasto Sur en la provincia de Buenos Aires; Sur y Central en Santa Fe; Sur, Villa María y Noreste en Córdoba; Ay B en Entre Ríos y La Pampa en la provincia homónima.

<sup>6</sup> Conformada a partir de las mesas de política lechera provinciales de la producción, industria y gobierno de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos y La Pampa y la participación de la SAGPyA.

<sup>7</sup> Integrado por representantes de los gobiernos provinciales y la SAGPyA

<sup>8</sup> Por Resolución 344/13 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a partir del 01/09/2013 entró en vigencia la obligación de pagar en un 95% por la calidad composicional higiénico sanitaria y únicamente un 5% por beneficios comerciales. Al momento de escribirse este trabajo, el Centro de Industria Lechera había presentado una medida cautelar para suspender la aplicación de la norma

<sup>9</sup> Tendencias similares exhibió el sistema de pago de leche de referencia de Santa Fe que elabora el gobierno provincial. Deflactado por los precios mayoristas, los precios al productor a mediados de 2011 (\$ 1,50- \$ 1,60) estaban muy por encima de aquellos registrados en la crisis de 2009 (\$ 1) y en Enero 2007 (\$ 0,8); en enero de 2002, menor valor de la serie, se registró \$ 0,62.

<sup>10</sup> El consumo de lácteos entre países se muestra a su vez fuertemente correlacionado con el ingreso per capita, el crecimiento poblacional y los cambios de hábitos alimentarios derivados del desarrollo económico y el proceso de urbanización

<sup>11</sup> De acuerdo a las estimaciones oficiales del Ministerio de Agricultura, las exportaciones lácteas medidas en litros de leche equivalente representaban: 7 % en 1991, 13 % en 1995, 18 % en 1999, 20 % en 2002, 23 % en 2005, 19 % en 2007 y 24% en 2011.

## Referencias Bibliográficas

**Bisang, R., Porta, F., Cesa, V., & Campi, M.** (2008) *Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva*. Recuperado el 18 de febrero de 2011, de <http://www.lacteos2020.org.ar/images/biblioteca/ESTUDIO CEPAL III.pdf>

**Bisang, R., Porta, F., Cesa, V., Campi, M., & Fernández Bugna, C.** (2007). *La cuestión distributiva en la trama láctea argentina: Un análisis a partir de la evolución de los precios y del excedente (estimado) de explotación*. Recuperado el 18 de febrero de 2011, de [www.lacteos2020.org.ar/images/biblioteca/ESTUDIO CEPAL I.pdf](http://www.lacteos2020.org.ar/images/biblioteca/ESTUDIO CEPAL I.pdf)

**Bisang, R., porta, F., Cesa, V., Campi, M., & Fernandez Bugna, C.** (abril de 2008). *La cuestión distributiva en la trama láctea argentina: una aproximación al reparto del excedente de explotación*. Recuperado el 19 de febrero de 2011, de <http://www.lacteos2020.org.ar/images/biblioteca/ESTUDIO CEPAL I.pdf>

**Cadena Láctea Argentina** (2008). *Plan Estratégico para la Cadena Láctea Argentina 2008-2020. Informe de avance julio 2008*. Recuperado el 15 de noviembre de 2010, de Cadena Láctea Argentina 2020: <http://lacteos2020.org.ar/docs/Documento%20PEL%20Final.pdf>.

**Capellini, O. R.** (2011). *Dairy Development in Argentina*,. Roma: FAO.

**Gorenstein, S., Gutierrez, R., Peri, G., & Romanelli, R.** (1988). *Agribusiness in Argentina. The Argentine Agricultural Economy. An analysis on its evolution and present situation*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Agraria.

**Lema, D., & Gallacher, M.** (s.f.) *Análisis de la industria láctea: competitividad y relaciones con la cadena*. Recuperado el 25 de Agosto de 2011, de <http://lacteos2020.org.ar/images/biblioteca/Analisis%20cadena%20LEMA.pdf>

**MAGyP, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca** (2010) *Resolución 297*.

**MAGyP** (2010) *Resolución 412*.

**MAGyP** (2010) *Resolución 505*.

**MAGyP** (2011) *Plan Estatístico Agroalimentario y agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016*. Buenos Aires.

**MAGyP y MEyFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas** (2011) *Resolución 739 y Resolución 495*.

**MEI, Ministerio de Economía e Industria** (2002) *Resolución 11*.

**MEP, Ministerio de Economía y Producción** (2005) *Resolución 406*.

**MEP** (2005) *Resolución 616*.

**MEP** (2006) *Resolución 255*.

**MEP** (2007) *Resolución 61*.

**MEP** (2007) *Resolución 9*.

**MEP** (2008) *Resolución 169*.

**MEP** (2008) *Resolución 48*.

**MEP** (2008) *Resolución 576*.

**Montenegro, M.** (2011). *Es la EKonomía, estúpido*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

**Nogueira, M. E.** (2011) *Estado y Sector Lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008*. Rosario: Prohistoria ediciones.

**ONCCA, Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario** (2007) *Resolución 40*.

**ONCCA** (2007) *Resolución 745*.

**ONCCA** (2008) *Resolución 2457*.

**ONCCA** (2008) *Resolución 7527*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 2241*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 4*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 486*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 5295*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 6686*.

**ONCCA** (2009) *Resolución 6688*.

**Programa de Agronegocios y Alimentos (PPA)** (2009). *Crisis de la Leche Argentina. Pérdida de competitividad y falta de transparencia, dos indicadores de la crisis de la leche argentina*. Newsletter PPA, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, 16 de agosto, Recuperado el 14 de marzo de 2012.

**Programa de Inserción Agrícola** (2010). *Oportunidades de acceso via negociaciones internacionales. Caso específico para productos lácteos*. Trabajo realizado por J. J. Linari con apoyo, ATN/ME-9565-RG BID-FOMIN, Informe Final, 21 de mayo

**Quintana, J., & Reca, A.** (2010) "Lechería. Concretando el potencial existente". En L. Reca, D. Lema, & C. Flood, *El crecimiento de la agricultura argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires; 67-81.



**SAGyP, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca** (2009) *Resolución 513*.  
**SAGyP** (2011) *Resolución 683*.

**SAGPyA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación** (2002)  
*Resolución 320*.

**SAGPyA** (2006) *Resolución 908*.

**SAGPyA** (2009) *Resolución 169*.

**SAGPyA** (2009) *Resolución 393*.

**SAGPyA y ONCCA**. (2007) *Resolución 39 y Resolución 9*.

**Secretaría de la Competencia la Desregulación y la Defensa del Consumidor** (2002) *Resolución 2*.

# Medellín y la seguridad humana: Una lectura desde la política local 2004 -2011

*Medellin and human security: an approach from local policy, 2004 -2011*

**Saray Avendaño**

Universidad de Antioquia, Medellín.  
sarayavend@gmail.com

**Elizabeth Romero**

Institución Universitaria CEIPA,  
Buenos Aires.  
eliza.roa@gmail.com

## Resumen

Durante décadas la ciudad de Medellín ha estado enmarcada por un escenario de violencia. El gobierno local ha recurrido a estrategias para atacar el problema de acuerdo a un enfoque de desarrollo humano, donde la seguridad juega un rol particular en cuanto involucra la protección del núcleo vital de todas las libertades humanas y la realización de las personas. Implica proteger a las personas de situaciones y amenazas en lo económico, lo alimentario, sanitario, medioambiental, personal, comunitario y político, en contraste con la tradicional forma de ejercer la seguridad, monopolizada por el Estado a través de instituciones como la policía, los tribunales, los jueces, el ejército y las cárceles. El objetivo de esta investigación es evaluar, desde el enfoque de la seguridad humana, las estrategias de seguridad formuladas por las dos últimas administraciones locales para la ciudad de Medellín.

**Palabras claves:** Medellín - Seguridad humana - Política de seguridad - Desarrollo humano.

## Abstract

*The city of Medellin has been framed by a scene of violence for decades. The local government has resorted to strategies to tackle the problem, through a policy which focuses on human development. According to this perspective, security plays a particular role, since it*

**Fecha de recepción**

19.7.13

**Fecha de aceptación**

18.2.14

*involves the protection of the vital core of all human freedoms and personal fulfillment. It means protecting people from situations threatening the economic, food, health, environmental, personal, community and political life, in contrast to the traditional state-centered approach enforced through state institutions such as police forces, courts, judges, army, and prisons. The goal of this research is to evaluate the security strategies made by the two most recent city government's approach to human security through human development.*

**Keywords:** *Medellin - Human Security - Security Policy - Human Development.*

## Introducción<sup>1</sup>

De acuerdo al informe de calidad de vida realizado por el programa Medellín Cómo Vamos (2010)<sup>2</sup> en su capítulo de seguridad ciudadana, la tasa de homicidio en Medellín pasó de 45,6 (por cada 100.000 habitantes) en 2008 a 94,4 en 2009; para 2010 esta cifra cayó en 8 puntos, logrando desplazar a Cali del liderazgo tenido en 2008 en este aspecto y constituyéndose Medellín en la capital con la mayor tasa nacional de homicidios en 2010, no obstante, los años subsiguientes se registraron descensos que para 2012 alcanzan la cifra de 52,3 homicidios por cada 100.000 habitantes.

No es la primera vez que la ciudad ocupa el lugar ostentado en 2010. Medellín ha sido víctima de la violencia durante décadas, iniciada por el narcotráfico a finales de los años setenta, pasando por las milicias populares y bloques urbanos gestadas por organizaciones paramilitares y guerrilleras, hasta la consolidación en la actualidad de las bandas criminales, desatando en la ciudad altos niveles de delincuencia, desplazamiento, pobreza y terror en los ciudadanos, como se desprende las cifras previamente indicadas y del lastre que la ciudad aún carga.

Bajo este contexto, el gobierno local ha recurrido a estrategias para atacar el problema, y así fortalecer la seguridad y saldar la deuda social histórica, con lineamientos formulados en los planes de desarrollo de cada administración pública. Particularmente, los dos últimos periodos administrativos (2004-2007 y 2008-2011), han coincidido con reducciones en la tasa homicidios, pues Medellín comienza el nuevo siglo con una tasa de 160 homicidios por cada cien mil habitantes, obteniendo su máximo de la década en 2002 con 184, cayendo en 2005 a 35.3, y manteniéndose en un promedio de 37, hasta que en 2009 se eleva nuevamente a 94.4, y cae en 2012 al 52.3.

Justamente, durante los dos últimos periodos administrativos el gobierno local ha emprendido una política con enfoque de desarrollo humano, implicando centrar la atención en el ser humano y su bienestar, con miras a potenciar las capacidades, oportunidades y libertades. Bajo este enfoque, la seguridad juega un rol particular, pues:

*“1) se distancia de las concepciones tradicionales, enfocadas en el Estado, que se centraban principalmente en la seguridad de los estados frente a agresiones militares, para dirigir la mirada a la seguridad de las personas, su protección y su empoderamiento; 2) Presta atención a las múltiples amenazas que trascienden los diferentes aspectos de la vida de las personas y, así, destaca la interconexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos; y 3) Promueve un nuevo enfoque integrado, coordinado y centrado en las personas para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo tanto dentro como entre los países” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009).*

De cara a este hecho, y al amparo del desarrollo humano, cabe preguntarse si el enfoque dado a éste en los planes de desarrollo de las últimas dos administraciones también se abarca desde la seguridad, justificando tal vez la reducción en algunos índices de violencia de la última década, o dado el legado de violencia que carga la ciudad, en los hechos se sigue atacando la inseguridad con las viejas tácticas, a pesar de un pronunciado enfoque de desarrollo humano.

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es evaluar, mediante el enfoque de la seguridad humana, las estrategias de seguridad formuladas por las dos últimas administraciones locales para la ciudad de Medellín. Para ello, primero se identifican las categorías de análisis de la seguridad humana, se examinan las líneas estratégicas y proyectos de los últimos dos planes de gobierno de Medellín, para luego contrastar las líneas estratégicas y los proyectos de las administraciones, con esas categorías.

Los resultados del presente trabajo pretenden contribuir al aprendizaje y a una propuesta para la nueva administración local, donde se incorpore a las estrategias de seguridad un enfoque humano que trace los lineamientos de las políticas públicas y por tanto redunde en resultados positivos a la problemática vigente de la ciudad.

El documento está organizado en cinco partes adicionales a esta introducción. La primera presenta el marco conceptual, donde se establecen las aproximaciones al concepto de seguridad humana y sus principales características; la segunda da cuenta del estado

del arte, estudios internacionales, nacionales, y locales que comparten nuestro objetivo de estudio. La tercera parte señala la metodología implementada para llevar a cabo el objetivo, en tanto en las dos últimas se describen los resultados y se formulan las conclusiones y recomendaciones respectivas.

## 1. Fundamentos teóricos

La seguridad tradicionalmente se ha relacionado bajo el contexto de seguridad nacional, es decir, la lucha por la soberanía de un Estado y por mantener la calma dentro de éste, considerándose la competencia de las instituciones encargadas de su administración: la policía, los tribunales, los jueces, el ejército, las cárceles. Durante siglos la seguridad del Estado fue el eje central de las políticas estatales; mantener el país libre de amenazas de guerra o destrucción y conservar el monopolio de la violencia dentro del territorio nacional era el único objetivo a cumplir en materia de seguridad. No obstante, después de la guerra fría, se reconoció que las amenazas no se limitaban solo al campo militar, sino que se expandían al campo de las libertades individuales y del bienestar social del individuo, surgiendo una nueva concepción de seguridad más humana.

El concepto de Seguridad Humana presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD- en su Informe de Desarrollo Humano de 1994, significó la conceptualización de la seguridad humana bajo dos componentes principales: el primero hace referencia a la “libertad respecto al miedo” y el segundo a la “libertad respecto a la necesidad”, permitiendo ampliar el significado de seguridad basado en la defensa territorial para abarcar una seguridad centrada con integralidad en el ser humano. En este último sentido es posible distinguir dos conceptualizaciones, la japonesa y la canadiense; la primera se consolida con la creación del fondo fiduciario para la seguridad humana en 1999 y su enfoque abarca un concepto amplio de la seguridad humana, es decir, el aseguramiento de las necesidades humanas básicas en lo que respecta al ámbito económico, social, medioambiental, alimenticio y sanitario. De otro lado, el segundo enfoque -Canadiense- bajo su Red de seguridad Humana creada también en 1999 dirige su enfoque de seguridad humana a la protección del ser humano ante el uso de la fuerza y la violencia. A partir del informe del PNUD mencionado, han sido varios los estudiosos del tema de desarrollo humano que se han dedicado a la búsqueda de una conceptualización de la seguridad humana. Cabe mencionar en este sentido el estudio realizado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Comunitaria (España), donde se construye el concepto como “un enfoque que busca la satisfacción de seguridad fundamental para cualquier ser humano dentro de una sociedad determinada, con el objetivo de alcanzar una situación en la que cada actor individual no amenace la existencia básica de ningún otro y, en consecuencia, tampoco esté amenazado por otros”, incluyendo dentro de su definición seis categorías (económica, física, entorno, psicológica, alimentaria y societal) y cuatro niveles (núcleo, seguridad humana, otras

necesidades, factores para el bienestar) que permiten identificar las características para garantizar la Seguridad Humana. (Núñez, et al., 2007).

Para Jorge Nef (2001), el concepto de seguridad humana tiene que ver con la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad, donde deben mezclarse ciertas dimensiones (ecológica, económica, sociedad, política, cultural) bajo interrelaciones (contexto, cultura, estructura y procesos) centradas en la dignidad humana. Por su parte la concepción elaborada por el Grupo de Estudios sobre las Capacidades de Europa en materia de seguridad conocido como el “Informe de Barcelona”, define la seguridad humana como “la libertad de los individuos en relación a unas inseguridades básicas provocadas por importantes violaciones a los derechos humanos” y, consecuentemente, propone las líneas estratégicas que la Unión Europea debería asumir en su política de seguridad, que son siete: la primacía de los derechos humanos, la opción por la política, el multilateralismo, el enfoque ascendente (bottom-up approach) desde lo local a lo global, la atención a la perspectiva regional de la seguridad y los conflictos, el uso de instrumentos jurídicos internacionales y el uso adecuado de la fuerza. (Escudero, 2011)

El informe de la CSH de la ONU plantea la nueva conceptualización garantizando una visión más amplia de la seguridad, acentuada en las libertades individuales, que permite ser un punto de partida para el estudio y análisis –como es el caso del presente estudio. El concepto es definido como:

*“...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.” (CSH, 2003)*

La interdisciplinariedad del concepto se desprende de las siguientes características:

1. *Centrado en las personas.* El ser humano es el eje y por tanto se toma en consideración un amplio conjunto de condiciones que amenazan la supervivencia, el sustento y la dignidad
2. *Multisectorial.* La seguridad humana se basa en una visión multisectorial de las inseguridades, para comprender de forma amplia las amenazas o causas de la inseguridad, por

ejemplo, en relación a lo económico, alimentario, medioambiental, personal, comunitario y político (Tabla 1).

### 3. Tabla 1. Amenazas para la seguridad humana

| TIPO DE INSEGURIDAD        | EJEMPLO DE AMENAZA  |
|----------------------------|---|
| Inseguridad económica      | Pobreza persistente, desempleo  |
| Inseguridad alimentaria    | Hambre, hambruna  |
| Inseguridad sanitaria      | Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados |
| Inseguridad medioambiental | Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación           |
| Inseguridad personal       | Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil                 |
| Inseguridad comunitaria    | Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades                                    |
| Inseguridad política       | Represión policial, abusos de los derechos humanos  |

Fuente: ONU, 2009

4. *Integral*. Las amenazas para la seguridad humana se refuerzan mutuamente y están vinculadas de dos formas: i) mediante un efecto dominó en el sentido de que cada amenaza alimenta a la otra; ii) las amenazas existentes dentro de un mismo país o zona pueden extenderse y tener repercusiones negativas para la seguridad regional e internacional (PNUD 2009)

5. *Interdependencia*. La integralidad de la seguridad humana implica interrelaciones con importantes repercusiones en la elaboración de políticas, en cuanto implica que las variadas expresiones de la inseguridad no pueden ser tratadas de forma aislada con respuestas independientes y fragmentadas.

6. *Contextualizado*. Se reconoce que las expresiones de la inseguridad varían considerablemente de un escenario a otro, entre países y comunidades. Las causas y consecuencias dependen de una compleja interacción de factores internacionales, regionales, nacionales y locales.

7. *Preventivo*. La seguridad humana aporta un enfoque dual desde la prevención que se sustenta en la protección y el empoderamiento.

La primera se define como el conjunto de “estrategias, establecidas por los estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, [para] proteger a las personas de las amenazas” (CSH, 2003). Conlleva un enfoque “descendente”, ya que reconoce que las personas se enfrentan a amenazas que escapan a su control (por ejemplo, desastres

naturales, crisis económicas y conflictos). Por lo tanto, la seguridad humana requiere proteger a las personas de una forma sistemática, integral y preventiva. Los estados tienen la responsabilidad primera de implementar dichas estructuras de protección. No obstante, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil, los actores no gubernamentales y el sector privado también desempeñan un papel fundamental a la hora de proteger a las personas de dichas amenazas (PNUD 2009).

El empoderamiento refiere a las estrategias que permiten a las personas desarrollar su resistencia a situaciones difíciles, e implica un enfoque “ascendente”, en cuanto pretende desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades para que puedan tomar decisiones informadas y actúen por sí mismas. Al empoderar a las personas, no sólo se les permite desarrollar todo su potencial, sino que también se posibilita que encuentren formas de participación y que busquen soluciones que garanticen su propia seguridad humana y la de los demás (PNUD 2009). Desde la prevención, la protección y el empoderamiento se refuerzan mutuamente garantizando la sostenibilidad de programas y políticas en el tiempo.

La seguridad humana se presenta, así, como la forma en que las personas pueden desarrollar capacidades que permiten la generación de entornos sociales propicios para el acceso y disfrute de las oportunidades que suelen originarse por cuenta del desarrollo humano, definiendo este último como el proceso que mejora las condiciones de vida de las personas a través del incremento de bienes que suplen las necesidades básicas. El desarrollo y la seguridad humana se encuentran altamente relacionados pues un bajo desarrollo crea inseguridades por el no acceso a oportunidades, y de otro lado, una amplia gama de oportunidades generadas por el desarrollo sin un entorno de equidad, solidaridad, confianza y paz no permite la sostenibilidad y acceso de las oportunidades a todas las personas, es así, como la seguridad humana resulta siendo un factor condicional para alcanzar y sostener el desarrollo humano.

## 2. Estado del arte

Luego del informe generado por el PNUD en 1994, donde se definió la seguridad humana como aspecto de interés para el desarrollo humano de los países, han sido varios los informes nacionales y regionales que mencionan este aspecto ya sea conceptualmente o como enfoque. En América Latina cabe mencionar el realizado en Chile, (PNUD, 1998) *Las paradojas de la modernización*, cuyo objetivo es operacionalizar y medir la seguridad. La elaboración de este informe se basó en entrevistas y consultas a expertos sobre seis temas considerados prioritarios: delincuencia, empleo, previsión, salud, información y sociabilidad. El análisis estadístico condujo a la conclusión que la Seguridad Humana era baja, y se encontraba desigualmente distribuida entre los distintos grupos y regiones del país.

Ahora bien, los proyectos desarrollados bajo el enfoque de seguridad humana son los que permiten conocer la aplicabilidad del tema en las acciones delimitadas para dicho objetivo. En el ámbito regional encontramos el proyecto “Seguridad humana y desarrollo regional en América Latina y el Caribe” del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD, por sus siglas en inglés). Éste trabaja a nivel subnacional, donde sus objetivos son: a) Evaluar las condiciones de seguridad humana en las regiones de América Latina; b) Identificar prácticas exitosas, medir el éxito de programas o proyectos y difundir las lecciones aprendidas de los hallazgos de la investigación; c) Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar amenazas a la seguridad humana e identificar las necesidades de capacitación en el tema; d) Prestar asistencia a gobiernos de nivel local y regional para el fortalecimiento de sus capacidades de abordaje a los problemas de seguridad humana, así como facilitar la integración de asuntos de interés y acciones relacionadas con la seguridad humana en sus políticas, planes y programas de desarrollo local; además, pretende contribuir al intercambio de información y de experiencias entre las regiones del hemisferio (PNUD, 2011).

El proyecto adopta los conceptos emitidos por el informe PNUD (1994) y de la Comisión de Seguridad de las Naciones Unidas (2003), de igual forma que recoge las siete dimensiones señaladas en el informe de 1994 y retoma los cinco principios de la seguridad humana que son: a) centrada en las personas, b) específica de un contexto o territorio, c) promueve el respeto a los derechos humanos, d) multidimensional y comprensiva, e) orientada a la prevención. La metodología propuesta se basa en la valoración de la seguridad humana, la identificación de amenazas, grupos vulnerables, patrones de vulnerabilidad y los factores causantes. Evaluación de estrategias, mecanismos utilizados por las personas, hogares y comunidades para enfrentar la vulnerabilidad y los choques o eventos de vida críticos. La valoración también analiza su sostenibilidad y la capacidad en los Gobiernos para abordar la vulnerabilidad e incorporar las estrategias sostenibles de las personas, hogares y comunidades en el desarrollo local, a través de políticas, planes, programas o acciones.- donde la variable eje es la vulnerabilidad y permite conseguir: 1) la identificación de patrones de vulnerabilidad y sus causas dentro de un territorio específico, 2) fortalecimiento de los programas y proyectos existentes dirigidos a la población vulnerable, para potenciar sus impactos, identificación de necesidades de capacitación en las personas funcionarias públicas, relacionadas con sus habilidades técnicas para identificar y atender a población vulnerable y 3) identificación de necesidades de habilitación y empoderamiento de la población para hacer frente a las amenazas que la aquejan.

En las investigaciones realizadas por UNCRD en Chile, Colombia, Perú y Guatemala se identificaron los principales problemas en seguridad humana. En Ciudad de Guatemala, por ejemplo, llevaron a cabo en 2007 estudios de fuentes secundarias de las necesidades de seguridad humana para la región metropolitana, donde además se organizaron talleres con la municipalidad y se prestó colaboración en el desarrollo del

Plan de Ordenamiento Territorial; actualmente desde el UNCRD se trabaja en un plan de seguridad humana en el departamento de Sololá, donde se señala como cuestión prioritaria la creación de capacidades locales para encarar la estrategia. De otro lado, en Argentina (el informe no especifica en qué ciudades) se trabajó en talleres de capacitación para la formulación participativa de proyectos desde el enfoque de seguridad humana y desarrollo regional, y recientemente se trabaja en la creación de capacidad y generación de incidencia.

En Colombia, los gobiernos de Bogotá- Cundinamarca proporcionaron los recursos para el inicio del proyecto de valoración de la seguridad humana, para 2006 y 2007 se realizaron encuestas en seis municipios de Cundinamarca y tres localidades de Bogotá (se hicieron 3.424 encuestas de hogares); talleres con comunidades y personas funcionarias en los nueve territorios seleccionados; se desarrolló una caja de herramientas como guía del proceso de valoración; se definió la estrategia para la identificación de proyectos potenciales en seguridad humana y una agenda preliminar de fortalecimiento de capacidad.<sup>3</sup>

En Medellín el concepto de seguridad humana se ha venido gestando en la práctica desde el año 2008 a través del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín –OSHM–, conformado por la Personería de Medellín, el Grupo Interdisciplinario de Investigación sobre Conflictos y Violencias, adscrito al Instituto de Estudios Regionales –INER– de la Universidad de Antioquia y el Instituto Popular de Capacitación –IPC–, el cual tiene como objetivo hacer un seguimiento a la situación de seguridad en la ciudad, desde la percepción ciudadana, e impulsar y promover el concepto de seguridad humana, definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD (OSHM, 2009). El OSHM realizó un diagnóstico para recoger las deficiencias y vulnerabilidades que desde el enfoque de seguridad humana se presenta en la población de cada zona a través de una metodología denominada “desde abajo”, priorizando las voces no sólo de los expertos, sino de hombres y mujeres de los barrios y corregimientos, recogiendo sus principales preocupaciones en materia de seguridad, de acuerdo a sus propias percepciones y vivencias.

Luego de realizar siete talleres en el que participaron líderes comunitarios de las diferentes zonas de Medellín y sus corregimientos, los resultados indican que cada una de las zonas de la ciudad percibe y prioriza de una forma particular las inseguridades, y se percibe concentraciones en la seguridad económica y personal.

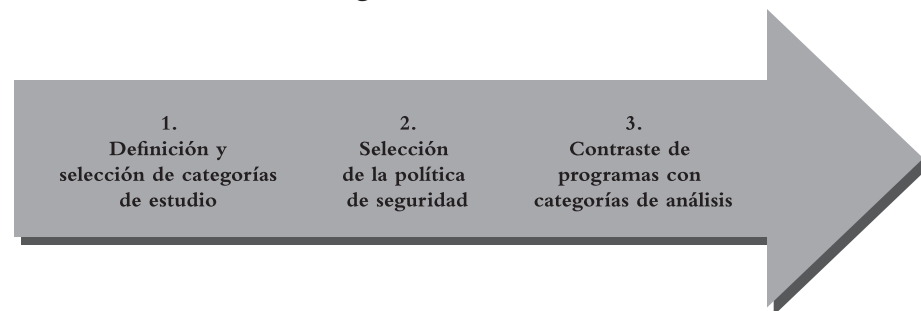
## Metodología

A continuación se detallan los pasos metodológicos trazados para el logro del objetivo propuesto. El primero consiste en la definición de las categorías de análisis provenientes



del concepto de seguridad humana; un segundo paso es identificar la política de seguridad de cada plan de gobierno, para confrontar las categorías elegidas con las orientaciones definidas en materias de seguridad. (Gráfico 1).

### GRÁFICO 1. Pasos metodológicos



Fuente: elaboración propia.

#### 1. Definición de las categorías de análisis

Por las características ya señaladas, centradas en las personas, la seguridad humana implica un enfoque multisectorial, integral y contextual. Lo multisectorial, hace referencia a sus varias dimensiones:

1. *Seguridad económica*: la necesidad de tener un ingreso básico. La inseguridad estaría representada por la pobreza y el desempleo.
2. *Seguridad alimentaria*: el acceso a una alimentación adecuada y las posibilidades económicas para adquirir los alimentos. La inseguridad se reflejaría en las hambrunas y en la escasez de alimentos.
3. *Seguridad en materia de salud*: el acceso a servicios básicos de salud y la protección contra diversas enfermedades. La inseguridad sería la existencia de enfermedades infecciosas, enfermedades mortales, alimentación deficiente, desnutrición, ausencia de acceso a cuidados básicos de salud.
4. *Seguridad ambiental*: su consecuente inseguridad se manifestaría en la degradación ambiental, el agotamiento de recursos, los desastres naturales, y la contaminación.
5. *Seguridad personal*: de acuerdo con el informe de 1994, aquí se incluyen diversas formas, como las amenazas del Estado (tortura física), amenazas de otros Estados (guerra), amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica), amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera), amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica), amenazas dirigidas contra los niños y niñas sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños y niñas), y amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).
6. *Seguridad de la comunidad*: se refiere a “la posibilidad de participación en un grupo, una

familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la persona”. La inseguridad se reflejaría en tensiones interétnicas, religiosas y otras similares.

7. *Seguridad política*: la inseguridad se reflejaría en la represión política y la violación de los derechos humanos (PNUD, 2011)

La integralidad se define como la intencionada relación de los programas con cada una de las inseguridades definidas desde lo multisectorial. Finalmente lo contextual, se aborda desde dos aspectos: general o específico, porque las inseguridades no son las mismas en diferentes escenarios o con relación a grupos poblacionales específicos, por tanto se evalúa si los programas atienden a zonas o poblaciones específicas u obedecen a acciones generalizadas.

Vale la pena indicar que la restante característica de la seguridad humana, correspondiente a la prevención, no se abordará en este estudio, la razón: se distancia del objetivo de estudio propuesto. Incluir la prevención demanda abordar el empoderamiento y protección a las vulnerabilidades, y por tanto examinar los instrumentos ciudadanos e institucionales disponibles que salvaguardan las amenazas a la seguridad de los sujetos en determinada localidad.

#### 2. Selección de la política de seguridad

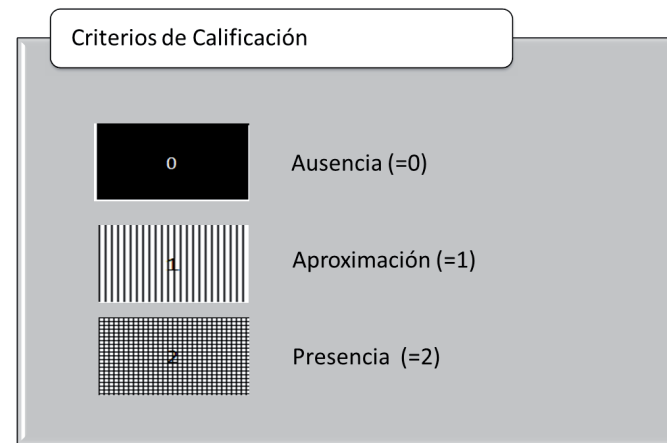
Se selecciona de cada uno de los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones de la ciudad de Medellín el componente llamado *seguridad y convivencia*. En las últimas décadas se ha redefinido la seguridad como un campo de intervención gubernamental, partiendo desde la constitución de 1991 donde se incluyen los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia pacífica<sup>4</sup> como responsabilidad de las autoridades locales, convirtiéndose en fundamento de las iniciativas presidenciales en sus diferentes planes de desarrollo y por tanto en eje central de los diferentes planes a nivel regional y local en lo que respecta a la protección del individuo frente a sus derechos y libertades.

#### 3. Contraste de programas con categorías de análisis

Una vez seleccionados los programas de cada plan de gobierno, se confronta cada uno de estos con las dimensiones definidas en lo multisectorial (Anexo 1), con miras a definir su integralidad con el siguiente criterio de calificación (Gráfico 2.):

- Un programa puede evidenciar ausencia cubriendo las inseguridades alimentarias (para lo cual se dará el valor de 0),
- presencia para cubrir las inseguridades políticas y personales por ejemplo (dándole valor de 2),
- puede solo aproximarse a cubrir inseguridades sanitarias y medioambientales, (donde se calificará con valor de 1).

**GRÁFICO 2. Criterios de calificación**



Fuente: elaboración propia

Con estos pasos definidos se obtienen los hallazgos descritos a continuación.

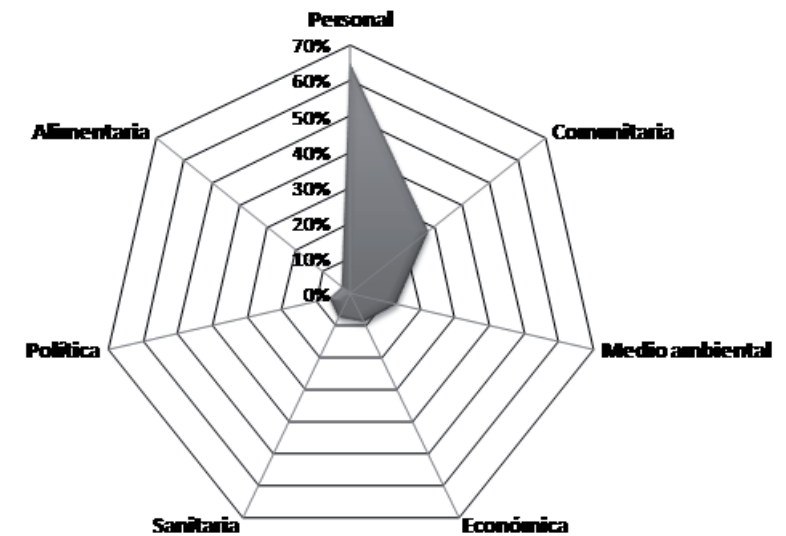
**Resultados**

En el componente de seguridad y convivencia de los planes de gobierno de Sergio Fajardo (2004 - 2007) y Alonso Salazar (2008 - 2011) se hallaron 80 proyectos en total, 45 de ellos pertenecientes a este último. En términos generales, ambos planes de gobierno cuentan con iniciativas iguales respecto al fortalecimiento de las casas de justicia<sup>5</sup>, la gestión y administración del espacio público, los Centros de Atención Inmediata (CAI) y el aumento del número de policías; no obstante, la administración Fajardo se diferencia al prestar atención integral a la población carcelaria e infractora y al apoyar los procesos de desmovilización, desde el componente evaluado, en contraste con la administración de Salazar que incorporó la pedagogía, promoción y seguimiento a los derechos humanos en sus programas.

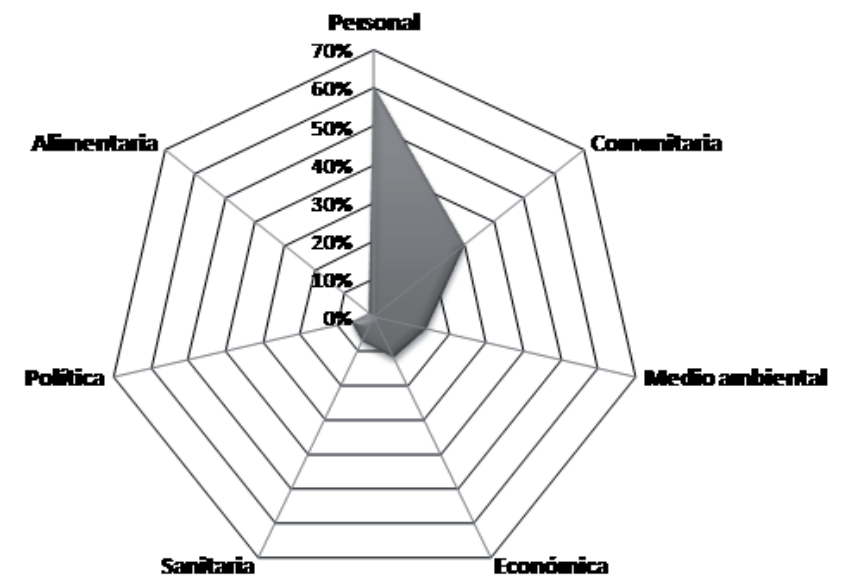
En lo que respecta al contraste realizado con las dimensiones de la seguridad humana en su característica multisectorial (Tabla 1), los dos planes de gobierno aparecen sin diferencias notorias, pues tanto en el periodo de Salazar como en el de Fajardo las acciones emprendidas cubren principalmente factores que amenazan la seguridad personal (Gráfico 3), es decir, aquellas que se ocupan de la delincuencia, la violencia callejera, amenazas dirigidas contra las mujeres (como violación o violencia doméstica), amenazas dirigidas contra los niños y niñas como maltrato y amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).

**GRÁFICO 3. Política de seguridad 2004 – 2011 Vs. Seguridad humana**

Periodo 2004 - 2007



Periodo 2008 - 2011



Fuente: Elaboración propia

En términos de cantidad de programas hallados en la política de seguridad en ambos periodos, luego de la seguridad personal, que ocupa el primer lugar, está la seguridad comunitaria, lo que significa que el énfasis se concentró también en acciones que estaban dirigidas a permitir la libre participación colectiva, en un grupo, en la familia, en la comunidad, o una organización, fomentando la identidad cultural y un conjunto de valores que brindaron seguridad a un individuo.

Las restantes cinco dimensiones (económica, alimentaria, de salud, ambiental y política) no se identifican tan claramente como las dos previamente señaladas, es decir, los indicadores que miden la seguridad de estos programas no contemplan claras acciones hacia la seguridad alimentaria o medio ambiental por ejemplo. Lo anterior no significa que los planes de gobierno no hayan considerado, desde otros frentes las problemáticas señaladas como ausentes, sino que bajo el modelo conceptual adoptado como orientador para el plan de desarrollo (el modelo de desarrollo humano integral), éste no ha significado cambios en la tradicional manera de formular la política en lo que a seguridad se refiere.

## Conclusiones

A propósito del movimiento en el indicador de homicidios en la última década en la ciudad de Medellín, que llegó a tener la tasa más baja y más alta (45,6 (por cada 100.000 habitantes) en 2008 a 94,4 en 2009; considerando del lastre histórico de violencia que pesa sobre la ciudad, esta investigación pretendió revisar la política de seguridad para el periodo 2004 y 2011, particularmente por del (principal indicador de seguridad) de acuerdo al modelo de ciudad señalado como guía en los dos últimos planes de gobierno, a saber, el desarrollo humano integral.

Bajo este modelo de ciudad, conceptualmente la seguridad cumple un rol distinto al tradicional, comunmente monopolizada por el Estado a través de instituciones como la policía, los tribunales, los jueces, el ejército y las cárceles. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas en lo económico, lo alimentario, sanitario, medioambiental, personal, comunitario y político, y bajo este enfoque la política de seguridad de los periodos de gobierno correspondientes a los años de estudio evidencian que aunque los fundamentales de estos planes de gobierno ajustaron una perspectiva integral, la permeabilidad hacia las tradicionales líneas de gobierno no se han modificado, como conceptualmente se espera que pase.

Desde el estudio se admiten limitaciones para evaluar si existe una completa aplicación del concepto de seguridad humana, máxime cuando omite categorías como la prevención; es un ejercicio exploratorio de aproximación hermenéutica en la formulación del plan de gobierno en los años indicados, y cumple con el propósito de problematizar

acerca de la consistencia en las políticas de seguridad, en una ciudad con declarados modelos de desarrollo humano en sus planes de gobierno.

El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del año 1994, señalaba que la seguridad humana es una precondition para el desarrollo social, político y económico de las sociedades, pues ella reconoce que como resultado del empeoramiento de situaciones, tales como conflictos, crisis económicas, sanidad deficiente y desastres naturales, las personas se enfrentan a inseguridades y privaciones repentinas que amenazan su desarrollo. En coherencia con lo anterior, puede pensarse que la construcción de proyectos para el desarrollo humano, implica asegurar condiciones que garanticen los derechos humanos fundamentales de los individuos y por tanto contribuya a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano. No obstante, en la práctica no resulta tan fácil.

Medellín hoy en día se ha convertido en ejemplo en la implementación de iniciativas de desarrollo; así, se ha afirmado que

En apenas 20 años, la ciudad colombiana de Medellín pasó de ser un símbolo de los carteles de la droga a un ejemplo de desarrollo urbano. Famosa por los atentados de Pablo Escobar en los '80 y '90, hoy se perfila como modelo de políticas gubernamentales destinadas al crecimiento sustentable y a la puesta en valor de los espacios públicos (Marco-netti, 2013)

A pesar de ello, es claro que todavía hay mucho por hacer; y desde los resultados de este estudio, se sugiere repensar en la formulación de políticas de seguridad, que siendo precondition del desarrollo humano, evidencian una inercia en la formulación tradicional. Ciertamente a las viejas estructuras pesan sobre los nuevos modelos de pensamiento, y en este caso sobre la concepción de ciudad.

<sup>1</sup> Resultados parciales de esta investigación fueron presentados en el XIII Congreso Internacional Sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el Continente Americano, celebrado en la Universidad Central del Ecuador (Quito, noviembre de 2011).

<sup>2</sup> *Medellín Cómo Vamos* es una alianza interinstitucional privada que tiene como principal objetivo hacer evaluación y seguimiento a la calidad de vida en la ciudad desde una perspectiva ciudadana.

<sup>3</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PNUD, San José, C.R. IIDH, 2011

<sup>4</sup> “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” Art. 2 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>5</sup> Las casas de justicia en Colombia “Son unidades interinstitucionales para la información, orientación, referenciación y prestación de servicios para la solución de conflictos” Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. (Ministerio del interior y justicia, Colombia 2012)

**ANEXO 1**  
Evaluación de los indicadores, asociados a los programas y proyectos correspondiente al componente “Seguridad y Convivencia” para el periodo 2004 – 2007

| Programa   | Proyecto  | Indicadores  | Evaluación de Seguridad Humana  |   |             |                 |          |             |          |   |   |
|--|---|--|---|---|-------------|-----------------|----------|-------------|----------|---|---|
|  |   |  | Integralidad y multisectorialidad   |   |             |                 |          |             |          |   |   |
|  |   |  | Económica   | Sanitaria   | Alimentaria | Medio ambiental | Personal | Comunitaria | Política |   |   |
| Sistema municipal de Justicia Cercana al Ciudadano | Construcción y adecuación de casas de gobierno y justicia                                     | Casos de justicia en funcionamiento  | 0   | 0   | 0           | 0               | 2        | 2           | 0        |   |   |
|  | Plan Maestro de mejoramiento para la atención integral en casas de justicia y UJ]             | Procesos contravencionales resueltos   | 0   | 0   | 0           | 0               | 2        | 2           | 0        |   |   |
|  |   | Planes de mejoramiento integral de los servicios que prestan las casas de justicia   | 1   | 1   | 0           | 0               | 2        | 2           | 0        |   |   |
|  |   | Comisarias de familia que han implementado el modelo estandarizado de intervenciones y tiene el sistema de seguimiento y evaluación consolidados | 1   | 0   | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |   |   |
|  | Fortalecimiento de los operadores de justicia comunitaria                                     | Operadores de justicia comunitaria funcionando   | Operadores de justicia comunitaria funcionando  | 1   | 1           | 0               | 0        | 2           | 2        | 0 |   |
|  |   | Promoción de la convivencia familiar y aplicación de la ley de infancia y adolescencia   | Personas intervenidas en procesos de prevención secundaria de la violencia intrafamiliar        | Personas intervenidas en procesos de prevención secundaria de la violencia intrafamiliar        | 0           | 0               | 0        | 0           | 2        | 0 | 0 |
|  |   |  | Procesos terminados de restablecimiento de derechos de la niñez en situación de desprotección   | Procesos terminados de restablecimiento de derechos de la niñez en situación de desprotección   | 0           | 0               | 0        | 0           | 2        | 0 | 0 |
|  |   |  | Personas intervenidas en procesos de prevención primaria de la violencia intrafamiliar y sexual | Personas intervenidas en procesos de prevención primaria de la violencia intrafamiliar y sexual | 0           | 0               | 0        | 0           | 2        | 0 | 0 |
|  | Apoyo institucional al presupuesto y la planeación participativa en la secretaría de gobierno | Recurso humano dispuesto para el apoyo de la gestión del presupuesto participativo   | Recurso humano dispuesto para el apoyo de la gestión del presupuesto participativo              | 1   | 1           | 1               | 1        | 0           | 2        | 2 |   |

|   |  |   |  |  |   |   |   |   |   |   |   |
|---|--|---|--|--|---|---|---|---|---|---|---|
| <b>Política municipal de gestión y administración del Espacio Público</b> | Vigilancia, regulación, control y administración del espacio público | Metros cuadrados de espacio público recuperado                                  | 0  | 0  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |   |   |
|   |  | Metros cuadrados de espacio público regulados                                   | 2  | 0  | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |   |   |
|   |  | Comerciantes informales regulados que cumplen con la normatividad               | 2  | 1  | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |   |   |
|   | Fortalecimiento institucional  | Instituto para la administración y control al uso y aprovechamiento del espacio | Estatuto único del espacio público formulado   | 1  | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |   |
|   |  |   | Sistema de información sobre el uso y aprovechamiento del espacio público en la subsecretaría terminado y puesto en marcha | 1  | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |   |
|   |  |   | Ciudadanos sensibilizados en materia de publicidad exterior visual   | 0  | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |   |
|   |  | Organización y regulación de comerciantes informales                            | Casos de infracciones por publicidad exterior resueltos  | Ciudadanos sensibilizados en materia de publicidad exterior visual | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
|   |  |   |  | Ciudadanos sensibilizados en materia de publicidad exterior visual | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
|   |  |   | Centro de registro de publicidad exterior visual fortalecido   | Comerciantes informales regulados en sistemas modulares            | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
|   |  |   |  | Sectores habilitados para el adecuado uso del espacio público      | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
|   | Observatorio para la seguridad y convivencia ciudadana               | Observatorio para la seguridad y convivencia ciudadana                          | Comerciantes informales regulados que se vinculan a programas de emprendimiento  | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |   |
|   |  |   | Centros comerciales propiedad de la administración municipal ocupados  | 1  | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 |   |
|   |  |   | Campañas de sensibilización y educación sobre uso adecuado del espacio público   | 1  | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 |   |

|   |   |  |   |   |   |   |   |   |   |
|---|---|--|---|---|---|---|---|---|---|
| <b>Política municipal de promoción y seguimiento a los derechos humanos</b> | Fortalecimiento y asistencia a los derechos humanos | Víctimas de delitos de alto impacto asistidas sicosocial y jurídicamente                           | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Campañas pedagógicas realizadas  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Acciones de vigilancia y verificación de derechos humanos realizadas                               | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Unidades móviles de protección y defensa de derechos humanos en funcionamiento                     | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Denunciantes por desplazamiento acompañados en el proceso de inclusión al sistema de acción social | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Procesos asistidos por la defensoría pública   | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Estaciones de policía en funcionamiento  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Subestaciones de policía en funcionamiento   | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Fuertes de carabineros en funcionamiento   | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | CAIMS en funcionamiento  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Frentes de seguridad creados   | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
|   |   | Integrantes de redes de cooperantes  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 |
|   |   | Zonas seguras creadas  | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Pactos de seguridad suscritos   | 0   | 0  | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |   |   |
| Observatorio para la seguridad y la convivencia                             | Observatorio para la seguridad y la convivencia     | Investigaciones realizadas sobre seguridad y convivencia ciudadana                                 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|   |   | Sistema unificado de información para la toma de decisiones funcionando                            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|   |   | Libro blanco de Medellín publicado   | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |



|  |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| <b>Política municipal de seguridad y convivencia ciudadana</b> | Pie de fuerza operando                    | 0   | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |   |
|  | Fortalecimiento de la seguridad ciudadana | 0   | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |   |
|  | Comités locales de gobierno               | Parque automotor de los organismos de seguridad renovado                                      | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  |   | Sistema troncalizado renovado   | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  | Comités locales de gobierno               | Planes de seguridad y convivencia comunales implementados por los comités locales de gobierno | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
|  |   | Consejos de convivencia ciudadana realizados  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |

**ANEXO 2**

Evaluación de los indicadores, asociados a los programas y proyectos correspondiente al componente “Seguridad y Convivencia” para el periodo 2008 – 2011

| Programa  | Proyecto  | Indicadores  | Evaluación de Seguridad Humana    |           |             |                 |          |             |          |
|---|---|--|-----------------------------------|-----------|-------------|-----------------|----------|-------------|----------|
|   |   |  | Integralidad y multisectorialidad |           |             |                 |          |             |          |
|   |   |  | Económica                         | Sanitaria | Alimentaria | Medio ambiental | Personal | Comunitaria | Política |
| Prevención de la violencia. Incidir en la reducción de comportamientos agresivos y conductas transgresoras de la norma y los valores necesarios para la convivencia familiar y social, mediante modelos de intervención integral dirigidos a personas infractoras y población en riesgo social. | Fortalecimiento de las relaciones familiares.<br>Desactivación de la agresión Intrafamiliar.<br>Prevención de la violencia que afecta a los jóvenes.<br>Comunicación para la convivencia<br>Plan Desarme. | Crear y poner en funcionamiento 10 Unidades de Mediación y Conciliación en áreas de alta conflictividad  | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |
|   |   | Realizar 1 campaña anual de desestímulo al porte y tenencia de armas   | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |
|   |   | Incrementar anualmente en 200 % el decomiso de armas ilegales en manos de particulares   | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |
|   |   | Realizar 12 campañas en el cuatrienio enfocadas a la prevención de la violencia intrafamiliar, y el fortalecimiento de las relaciones interpersonales  | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |
|   |   | Tabular y realizar el diagnóstico acerca de los comportamientos agresivos que se denuncian   | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 1        | 0           | 0        |
|   |   | Sensibilizar el 30% de la población de 12 a 25 años., especialmente población en riesgo, en temas relacionados con adicciones, sexualidad insegura y violencia juvenil, que originan conflicto | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 2        | 0           | 0        |
|   |   | Fortalecimiento de las comisarías de familia en cuanto a recursos humanos y físicos  | 0                                 | 0         | 0           | 0               | 0        | 0           | 0        |

|  |  |  |  |   |   |   |   |   |   |   |   |
|--|--|--|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Manejo del Espacio Público para la Convivencia                       | Organizar las actividades formales e informales que se llevan a cabo en el espacio público, propiciando el uso adecuado y el disfrute colectivo, mediante programas de educación y control.  | · Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público.<br>· Organización y autocontrol de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público.<br>· Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público.   | Realizar 10 pactos con organizaciones de venteros y venteras para el manejo y autocontrol de sitios definidos de la ciudad   | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
|  |  |  |  | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |   |
| Paz y reconciliación.  | Estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones, tanto individuales como colectivas, de quienes se encuentran alzados en armas, a través de un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido. | · Diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados.<br>· Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación  | Acompañar el 100% de las comunidades en las que se reincorporan los desmovilizados.<br>Atender y realizar acompañamiento psicosocial a todos los desmovilizados.   | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |
|  |  |  |  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |   |
| Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia | Lograr un mayor acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones del Estado encargadas de la justicia, la seguridad y la convivencia, propiciando la conciliación y la resolución directa e institucional de los conflictos      | · Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia.<br>· Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia.<br>· Fortalecer la justicia cercana al ciudadano.<br>· Diseño e implementación de la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales<br>· Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza | Reducir anualmente en un 10% los 6 delitos de mayor impacto (hurto, hurto calificado, hurto agravado, estafa, extorsión, hurto de automotores)<br>Contratar por convenio 700 auxiliares de policía al año<br>Construir y adecuar 16 Centros de Atención Inmediata - CAI y 2 estaciones de policía en los cuatro años<br>Construir participativamente una política de seguridad y convivencia con las Alcaldías, sectores y habitantes más representativos de la ciudad y el Valle de Aburrá.<br>Realizar 1 diagnóstico de las modalidades de comportamientos criminales y violentos para reajustar las políticas de seguridad y convivencia a través del Observatorio para la Convivencia<br>Vincular 1000 personas de las Fuerzas Armadas y la Policía, a procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana, y resolución de conflictos<br>Renovar en un 30% la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad de la ciudad<br>Incrementar en un 40% el acceso ciudadano a la justicia.<br>Fortalecer los Centros de Conciliación y Jueces de Paz<br>Reducir durante el cuatrienio, a menos de 50 el número de homicidios en la ciudad por cada 100.000 habitante | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  |  |  |  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |   |

|  |  |  |  |   |   |   |   |   |   |   |   |
|--|--|--|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Manejo del Espacio Público para la Convivencia                       | Organizar las actividades formales e informales que se llevan a cabo en el espacio público, propiciando el uso adecuado y el disfrute colectivo, mediante programas de educación y control.  | · Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público.<br>· Organización y autocontrol de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público.<br>· Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público.   | Realizar 10 pactos con organizaciones de venteros y venteras para el manejo y autocontrol de sitios definidos de la ciudad   | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
|  |  |  |  | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |   |
| Paz y reconciliación.  | Estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones, tanto individuales como colectivas, de quienes se encuentran alzados en armas, a través de un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido. | · Diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados.<br>· Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación  | Acompañar el 100% de las comunidades en las que se reincorporan los desmovilizados.<br>Atender y realizar acompañamiento psicosocial a todos los desmovilizados.   | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |
|  |  |  |  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |   |
| Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia | Lograr un mayor acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones del Estado encargadas de la justicia, la seguridad y la convivencia, propiciando la conciliación y la resolución directa e institucional de los conflictos      | · Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia.<br>· Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia.<br>· Fortalecer la justicia cercana al ciudadano.<br>· Diseño e implementación de la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales<br>· Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza | Reducir anualmente en un 10% los 6 delitos de mayor impacto (hurto, hurto calificado, hurto agravado, estafa, extorsión, hurto de automotores)<br>Contratar por convenio 700 auxiliares de policía al año<br>Construir y adecuar 16 Centros de Atención Inmediata - CAI y 2 estaciones de policía en los cuatro años<br>Construir participativamente una política de seguridad y convivencia con las Alcaldías, sectores y habitantes más representativos de la ciudad y el Valle de Aburrá.<br>Realizar 1 diagnóstico de las modalidades de comportamientos criminales y violentos para reajustar las políticas de seguridad y convivencia a través del Observatorio para la Convivencia<br>Vincular 1000 personas de las Fuerzas Armadas y la Policía, a procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana, y resolución de conflictos<br>Renovar en un 30% la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad de la ciudad<br>Incrementar en un 40% el acceso ciudadano a la justicia.<br>Fortalecer los Centros de Conciliación y Jueces de Paz<br>Reducir durante el cuatrienio, a menos de 50 el número de homicidios en la ciudad por cada 100.000 habitante | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|  |  |  |  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |   |

|   |   |  |   |             |            |             |             |             |             |   |   |
|---|---|--|---|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---|---|
| Atención integral a la población carcelaria e infractora<br>Propiciar la reconstrucción del tejido social en las cárceles de la ciudad, mediante la reivindicación de los derechos de las personas sindicadas y condenadas, mediante el fortalecimiento de los canales internos de comunicación para la información y la educación, y mediante la ejecución de proyectos que disminuyan los altos índices de reincidencia | Intervención social en las cárceles.<br>Defensa técnica de las personas procesadas.<br>Trabajo con población reincidente<br>Apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria.<br>Manutención de reclusos y reclusa | Capacitar a 1000 internos e internas de las cárceles de Máxima Seguridad, Bellavista y Buen Pastor en artes y oficios                                      | 1   | 0           | 0          | 0           | 0           | 0           | 0           | 0 | 0 |
| Capacitar a 1000 personas internas reclusas en esas cárceles, en temas relacionados con la prevención de la violencia intrafamiliar y relaciones de pareja  |   | Capacitar a 1000 personas internas reclusas en esas cárceles, en temas relacionados con la prevención de la violencia intrafamiliar y relaciones de pareja | 0   | 0           | 0          | 0           | 2           | 0           | 2           | 0 | 0 |
| Realizar convenio con la Defensoría del Pueblo para que ejerzan la defensa de los sindicados.   |   | Realizar convenio con la Defensoría del Pueblo para que ejerzan la defensa de los sindicados.  | 0   | 0           | 0          | 0           | 0           | 0           | 2           | 0 | 0 |
| Adquirir un lote para la cárcel de Mujeres  |   | Adquirir un lote para la cárcel de Mujeres   | 0   | 0           | 0          | 0           | 0           | 2           | 1           | 0 | 0 |
| Adquirir un lote para la Cárcel Municipal de Sindicados y adelantar las reparaciones locativas necesarias en la cárcel de Bellavista  |   | Adquirir un lote para la Cárcel Municipal de Sindicados y adelantar las reparaciones locativas necesarias en la cárcel de Bellavista                       | 0   | 1           | 0          | 0           | 2           | 0           | 1           | 0 | 0 |
| Intervenir desde el ámbito social a 1600 personas reincidentes  |   | Intervenir desde el ámbito social a 1600 personas reincidentes   | 0   | 0           | 0          | 0           | 0           | 0           | 1           | 0 | 0 |
| Reducir del 33% al 20% la población carcelaria reincidente  |   | Reducir del 33% al 20% la población carcelaria reincidente   | 0   | 0           | 0          | 0           | 0           | 2           | 2           | 0 | 0 |
| Garantizar la manutención de 2.800 reclusos y reclusas, por año   |   | Garantizar la manutención de 2.800 reclusos y reclusas, por año  | 0   | 1           | 2          | 0           | 0           | 0           | 0           | 0 | 0 |
| <b>TOTAL 2004- 2011</b>   |   |  | <b>22,0</b>   | <b>15,0</b> | <b>3,0</b> | <b>26,0</b> | <b>96,0</b> | <b>40,0</b> | <b>11,0</b> |   |   |
|   |   |  | <i>Total iniciativas: 80 Valor máx. Posible = 240</i> |             |            |             |             |             |             |   |   |

### Referencias Bibliográficas

**Alcaldía de Medellín** (2008). *El plan de desarrollo 2008-2011: Medellín es solidaria y competitiva*. Medellín. [www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/./compromiso33lowres.pdf](http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/./compromiso33lowres.pdf) accesado el 1 de octubre de 2013.

**Alcaldía de Medellín** (2008). *Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía*. Medellín. [www.veeduriamedellin.org.co/plan\\_desarrollo2.shtml?x=278](http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278) accesado el 2 de agosto de 2011.

**Alvear, S.** (2002). *Seguridad humana: la persona como objetivo privilegiado de las políticas públicas nacionales e internacionales*. Santiago de Chile: FLACSO-UNESCO, pp. 405-408. [www.unesco.org/securipax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf) accesado el 2 de agosto de 2011.

**Boisier, S.** (2005) “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” *Revista de la CEPAL* 86. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/22211/G2282eBoisier.pdf> accesado el 5 de agosto de 2011.

**Bonilla, A.** (2002) “La seguridad humana en la región andina”. Santiago de Chile: FLACSO- UNESCO, pp. 359-373. [www.unesco.org/securipax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf) accesado el 2 agosto de 2011.

**Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional** (2009) *Seguridad humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca*. Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (uncred) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (undesa) y Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca-Región Capital. [http://http://www.uncredlac.org/index.php?option=com\\_content&v](http://http://www.uncredlac.org/index.php?option=com_content&v) el 5 de agosto de 2011.

**Comisión sobre la Seguridad Humana** (2003) *Human security now*. New York: Communications Development Incorporated. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9359-chs-security-may03.pdf> accesado el 5 de noviembre de 2013.

**Departamento Nacional de Planeación** (2008) *Orientaciones para elaborar los programas de gobierno elecciones de autoridades territoriales período 2008 – 2011*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <http://www.dnp.gov.co> accesado el 15 de agosto de 2011.

**Escudero, R.** (2011) *La seguridad humana: una propuesta conceptual*. Caracas: Informe Nacional de Desarrollo Humano, págs. 1-21. <http://www.gisxxi.org/biblioteca/seguridad-humana-propuesta-conceptual/> accesado el 2 de agosto de 2011.

**Favier, P.** (2007) “Seguridad humana: Un nuevo acercamiento al concepto de seguridad.” pp. 1-22. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales. [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5555:seguridad-humana-un-nuevo-acercamiento-al-concepto-de-seguridad&catid=207:articulos-academicos&Itemid=5](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5555:seguridad-humana-un-nuevo-acercamiento-al-concepto-de-seguridad&catid=207:articulos-academicos&Itemid=5) accesado el 5 de noviembre de 2013.

**Holzmann, R., & Jørgensen, S.** (2000) *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Vol. 006, pp. 1-36. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf> accesado el 2 de agosto de 2011.

**Krause, K.** (2005) “Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?”. *Papeles de cuestiones Internacionales*, 90:19-30.

**Mack, A.** (2005) “El concepto de seguridad humana”. *Papeles de cuestiones Internacionales*, 90:11-18.

**Medellín Como Vamos** (2010). *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2010: Seguridad Ciudadana*. <http://medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2010> accesado el 15 de agosto de 2011.

**Marconetti, D.** (2013). “Medellín, ejemplo de cambio”. La voz del interior. Edición digital. <http://www.lavoz.com.ar/temas/medellin-ejemplo-de-cambio> accesado el 1 de noviembre de 2013.

**Ministerio del Interior y de Justicia** (2012). *Casas de justicia*. <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226> accesado el 8 de noviembre de 2013.

**Nef, J.** (2002). “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”. En Francisco Rojas y Moufida Goucha (eds) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Chile/UNESCO, 2002:29-60 [www.unesco.org/securepax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/securepax/seguridad_humana.pdf) accesado el 15 de agosto de 2011.

**Núñez Villaverde, J., Hageraats, B., & Rey, F.** (2007). *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

**Observatorio de Seguridad Humana.** (2009). *Re-pensado la seguridad: percepciones y representaciones en torno a la seguridad humana en Medellín*. Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2009:1-14 <http://www.repensandolaseguridad.org/el-observatorio.html> accesado el 3 de septiembre de 2011.

**PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Nueva York: Oxford University Press. <http://pnud.sc17.info/files/InfoMundiales/IDH%201994.pdf> accesado el 1 de noviembre de 2013.

**PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (1998). *Informe Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Chile: PNUD, 2009: 45-53 <http://www.desarrollohumano.cl/textos/sin1998/PDF%201998/I%20Cap1.pdf> accesado el 5 de agosto de 2011.

**PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (2005) *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, C.R.: Informe Nacional de Desarrollo Humano.

**PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (2011) *Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PNUD.

**Rivas, A.** (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”. Fundación Seguridad y Democracia, 2005:81-166 <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf> accesado el 15 de agosto de 2011.

**Rodríguez, E.** (2009). *Seguridad humana para Colombia. Del enfoque normativo al cambio sustantivo*. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupostrabajo/area07/GT04/07.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupostrabajo/area07/GT04/07.pdf) accesado el 23 de agosto de 2011.

**Rojas, F.** (2008). *Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad*. [http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Seguridad\\_HumanaAportes\\_en\\_Reformulacion-Espana.pdf](http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Seguridad_HumanaAportes_en_Reformulacion-Espana.pdf) accesado el 15 de agosto de 2011.

**Rojas, F., & Goucha, M.** (2002). “Las nuevas perspectivas de la seguridad humana en América latina y el Caribe.” En Francisco Rojas y Moufida Goucha (eds) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Chile/UNESCO, 2002:7-11 [www.unesco.org/securepax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/securepax/seguridad_humana.pdf) accesado el 15 de agosto de 2011.

**Tokatlian, J.** (2002). "Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional." En Francisco Rojas y Moufida Goucha (eds) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Chile/UNESCO, 2002:167-190 [www.unesco.org/securipax/seguridad\\_humana.pdf](http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf) accesado el 15 de agosto de 2011.

**United Nations Development Program** (2010) *Human security, today and tomorrow. Thailand human development report 2009*. Bangkok: United Nations Development Program <http://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/NHDR2010.pdf> accesado el 5 de agosto de 2011.

# La educación superior en el MERCOSUR:

## la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional

*Higher education in MERCOSUR: the interplay between domestic policies and regional policies*

### Daniela Perrotta

Docente en la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y becaria posdoctoral del CONICET en el Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires [danielaperrotta@gmail.com](mailto:danielaperrotta@gmail.com)

### Resumen

El trabajo analiza la especificidad de la política regional del MERCOSUR para la educación superior. Esta peculiaridad se puede explicar a partir de: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior. Se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del 2008, en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR).

**Palabras clave:** MERCOSUR - educación superior - políticas regionales - políticas domésticas, integración regional.

**Fecha de recepción**  
03.09.13

**Fecha de aceptación**  
3.2.14



**Abstract**

*The paper analyzes the specificity of MERCOSUR's higher education regional policies. This peculiarity can be explained from: the varied ways in which attempts to answer structural and regulatory asymmetries of complex higher education, different academic cultures and academic traditions present in each country, the different state capacities in portfolios responsible for directing the process and the ways in which each country processes the international trends on higher education. We proceed to a case study: the policy of quality accreditation of undergraduate degrees in MERCOSUR (1998-2012), which featured a first pilot phase between 2002 and 2006 (Experimental Mechanism for the Accreditation of Degree Courses in MERCOSUR, Bolivia and Chile, MEXA) and became, in mid-2008, a permanent system (System of Accreditation of university degrees for the regional recognition of the academic quality within MERCOSUR and Associated States, ARCU-SUR).*

**Key words:** MERCOSUR - higher education - regional policy - domestic policy - regional integration.

**Introducción**

Desde hace más de dos décadas, los Estados han comenzado a (re)construir procesos de integración regional y, a lo largo del tiempo, se han ido introduciendo nuevos y variados temas en la agenda regional. La educación superior no ha permanecido al margen de estos procesos de regionalismo y regionalización<sup>1</sup>. En efecto, en los últimos diez años diversos acuerdos regionales –como la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), etc.– han comenzado a definir políticas públicas para la educación superior. La forma que adoptan estas políticas regionales para la educación superior se vincula de manera estrecha con los proyectos políticos más amplios que sustentan los procesos de integración regional.

De manera general, la educación superior, desde el punto de vista de su importancia para una región, contribuye a la formación de ciudadanos y trabajadores: es decir, sirve de sustento a procesos de construcción de regiones en tanto favorece el aumento de la legitimidad de esa región –conformando una identidad y una ciudadanía comunes–, por un lado, y a la movilidad de mano de obra (trabajadores y profesionales) en el mercado ampliado,

por el otro. Estas dos funciones y/o misiones de la educación superior en un proceso de integración, a primera vista, entrarían en conflicto con el papel que ha cumplido la educación en los procesos de construcción de los Estados Nación entre los siglos XIX y XX. Sin embargo, aquí se parte del supuesto de que se complementan: la construcción de una ciudadanía regional no implica un proceso contradictorio a la conformación de las ciudadanías nacionales. Igual situación se plantea en el caso de la formación de trabajadores desde la perspectiva nacional y regional. Resulta interesante destacar, por lo tanto, que se han logrado encaminar acciones y políticas en la agenda educativa a nivel regional pese a que, como la educación se vincula con el interés nacional de los Estados, los gobiernos no son propensos a relegar márgenes de soberanía en materia educativa.

Asimismo, también la educación, en general, y la educación superior, en particular, han comenzado a ser reguladas en el nivel global o internacional, como lo demuestra la inclusión de la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en el intento de generar un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Estas tendencias globales son un elemento adicional a considerar en todo análisis de las políticas de educación superior.

En vistas a analizar cabalmente las políticas regionales de los acuerdos de integración regional se deben tomar en consideración los procesos políticos más amplios que se experimentan y ensayan en cada Estado y en la región. En este sentido, es menester identificar que sobre el mapa político de América del Sur<sup>2</sup>, la integración regional consiste en una de las políticas prioritarias de los gobiernos para consolidar la democracia y fortalecer las relaciones de paz y amistad –tal como lo demuestran las decisiones políticas de los jefes y jefas de Estado de los últimos diez años– así como para promover el desarrollo integral desde una posición autónoma. En efecto, varios autores han intentado calificar este nuevo momento como regionalismo “posliberal” (Bizzozero, 2011; Sanahuja, 2008 y 2011), “post-comercial” (Tussie, 2011) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012), categorías que destacan la ruptura política respecto del momento anterior neoliberal. Sin embargo, en tanto el cambio está en proceso, la región convive todavía con el proyecto neoliberal, en su fase de capitalismo financiero.

En este marco, las políticas públicas nacionales y las políticas regionales presentan resabios neoliberales a la par que muestran visos del modelo que está configurándose hace una década. El MERCOSUR y sus Estados Parte son protagonistas tanto de los cambios que se ensayan como de las persistencias heredadas del siglo anterior. Así, la educación superior en esta región se encuentra desafiada por ambas tendencias, experimentando –en varios países– procesos de mayor inclusión de los sectores tradicionalmente relegados, excluidos y desplazados, al mismo tiempo que persisten y/o se profundizan tendencias privatizadoras y mercantiles. Es decir, se evidencian rupturas y continuidades respecto de la configuración de políticas conformadas en la década pasada.

Por lo tanto, este trabajo pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las peculiaridades de las políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR?, ¿de qué manera se vinculan con las políticas domésticas?, ¿se dan procesos de acomodación de políticas?, ¿cómo se entrelazan proyectos regionales y nacionales en esta configuración de políticas para la educación superior? En vistas a alcanzar este objetivo se procede a un estudio de caso: la política de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado en el MERCOSUR (1998-2012), que contó con una primera fase de carácter experimental entre los años 2002 y 2006 (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA) y devino, a mediados del año 2008 en un sistema permanente (Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados, ARCU-SUR) (Perrotta, 2013a).

Este trabajo se divide en tres secciones. En primer lugar, se pasa revista de los supuestos, definiciones y opciones metodológicas adoptadas para llevar adelante el estudio. A continuación, se realiza una contextualización del Sector Educativo del MERCOSUR y la agenda para la educación superior encaminada por éste espacio político-institucional. En tercer término, se presenta el estudio de caso y las principales conclusiones en vistas a desentrañar los procesos de acomodación y/o cambio político entre los niveles nacional y regional de formulación, adopción e implementación de políticas (de acreditación) para la educación superior.

## 1. El estudio de la política regional para la educación superior en el MERCOSUR

En la investigación citada se concibió a las políticas regionales como aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados Nación que han formado y participan de ese proceso de integración regional, así como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria)<sup>3</sup>. La definición permitió incorporar, por un lado, la afirmación de que las políticas regionales no son competencia exclusiva de un único juego decisional y, por el otro, la apreciación de que los actores e instituciones involucrados cuentan con capacidades y recursos diferentes según el tema en cuestión. La finalidad de la política regional (léase, su orientación a servir a las metas que se ha propuesto desde el poder político) implica tomar en consideración a las relaciones de poder que se establecen entre el Estado, el mercado y la sociedad en múltiples niveles (regional, nacional y local) y reconocer que, incluso las decisiones en apariencia técnicas, remiten también a procesos políticos (Vilas, 2011). La integración regional es el proceso mediante el cual los actores políticos en variados y distintos escenarios nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro,

cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes (Haas, E., 1958: 16) (Haas, 1958:16). Consecuentemente, se partió de la premisa de que la integración regional, en tanto política pública, atraviesa variados temas de la agenda de política nacional y tiene como objetivo, en el caso Sudamericano, fomentar la autonomía política y el desarrollo integral (Briceño Ruiz, 2012).

Tras un exhaustivo análisis de la bibliografía específica que incluyó una profunda revisión del campo de estudios de la integración regional (Devés Valdés, 2003, 2012; Perrotta, 2013b), priorizando los aportes del pensamiento latinoamericano sobre integración regional vinculados a los dos ejes de la política de integración regional presentes en América del Sur (autonomía y desarrollo), y de los estudios del regionalismo y la regionalización de la educación superior en otras partes del mundo además de Sudamérica, se desprendió que en el abordaje de los procesos de integración regional sudamericanos hay que tomar en consideración: la situación de asimetrías entre los Estados que forman parte de dichos acuerdos y la tensión entre proyectos políticos divergentes y/o en tensión que se delimitan en cada proceso de integración. En este sentido, las políticas regionales son el resultado de la compleja interacción de variados actores posicionados en distintos niveles o escalas de acción y que detentan diferentes recursos, intereses, ideas y valores.

Otro componente analítico consistió en la concepción de la política regional como un “proceso de construcción de región”, en línea con lo planteado por Hettne y Söderbaum (2002). En este sentido, se consideró que, para dar cuenta del desarrollo de una política regional se deben aprehender los procesos, proyectos y productos de la construcción de la región: es decir, la historia de esa construcción, las visiones que diferentes actores (intelectuales, gobernantes, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) tienen sobre la región y los resultados, entendidos como los tratados, las instituciones, las políticas regionales y las prácticas efectivas de integración regional. Respecto de los atributos de la región, se deben tener en cuenta las diferencias entre los Estados que componen ese acuerdo de integración regional: retomando lo antes dicho, se debe considerar la situación de asimetrías —estructurales y regulatorias— (a las que agregamos una tercera, dada por la especificidad de la agenda en cuestión: las asimetrías en términos de culturas académicas y/o tradiciones universitarias). Finalmente, en tanto las regiones son construcciones sociales susceptibles de ser contestadas políticamente (Hurrell, 1995a), el abordaje de la integración regional, regionalismo y regionalización, y sus políticas regionales debe reconocer que tanto las ideas y los valores como los intereses y las preferencias importan y deben ser tenidos en cuenta a fin de comprender un determinado proceso de integración en el marco de una variedad de procesos y/o proyectos posibles. También, esto implica destacar que pueden darse procesos de socialización en la esfera regional que derivarían en un progresivo proceso de transferencia de lealtades desde el Estado a la región. Por lo tanto, es posible afirmar, siguiendo a Wendt (1992) y a la lectura que de él hacen Tussie y Rigirozzi (2012a) que

“el regionalismo es lo que los Estados y/o las instituciones regionales hacen de él”. El argumento a desentrañar en este trabajo afirma que la especificidad de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR se vincula con: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias<sup>4</sup> de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales<sup>5</sup> en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior.

La estrategia metodológica seleccionada fue cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible. Se optó por la realización de un estudio de caso –la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR– ya que el abordaje de la particularidad y complejidad del caso permitió aprehender de manera más acabada el problema de investigación. Se utilizó una variante de caso único. El trabajo de campo fue intenso y extenso, siendo indagadas múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que fueron trianguladas. Se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común; se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los cuatro países que componen el MERCOSUR (Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay); la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; se realizaron veinte entrevistas a actores clave de los cuatro países en diferentes etapas de la investigación.

## 2. El MERCOSUR Educativo y la agenda de políticas regionales para la educación superior

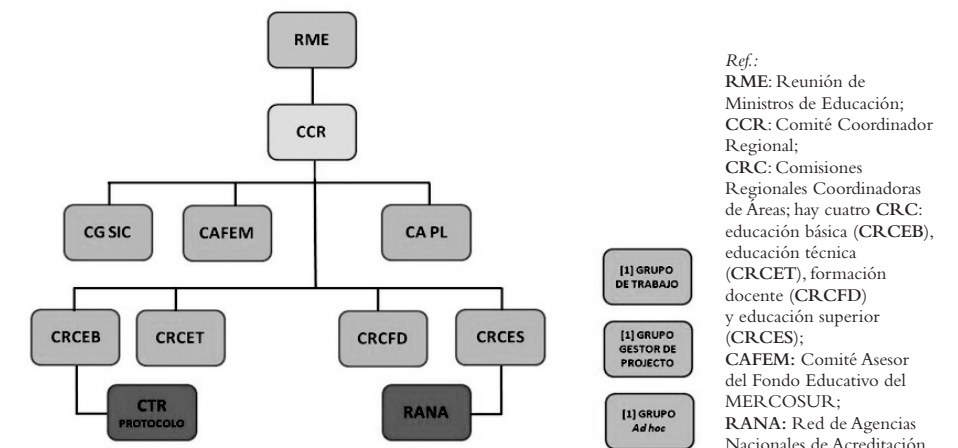
La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en diciembre de 1991 (decisión del CMC N° 15/91) –comenzando a funcionar de manera formal a partir del año siguiente–. A lo largo de sus veinte años de desarrollo, el SEM ha transitado por tres fases: la primera (1991-2001), orientada a la construcción de su estructura institucional, al establecimiento de lazos de confianza a partir del intercambio de información sobre las realidades educativas nacionales y a la creación de indicadores comunes para obtener información comparable de los diferentes sistemas educativos. La segunda (2001-2008) orientada a comenzar con la ejecución de iniciativas y políticas regionales a partir de los conocimientos y capacidades construidos y/o consolidados en la fase previa, destacando los mayores logros políticos en lo que refiere al establecimiento de protocolos para el reconocimiento de estudios (con fines académicos) y la puesta en marcha de la política de acreditación regional de carreras de grado. La tercera etapa se inicia en el año 2011

a partir de una nueva modificación de la estructura institucional (para acompañar el aumento de competencias del SEM) y la implementación de políticas regionales en variadas áreas de acción (superior, básica, formación docente)<sup>6</sup>.

Entre los elementos que explican el prolífico accionar del SEM se destacan dos: su proceso de institucionalización temprana en el proceso de integración regional y la peculiaridad de contar con planes quinquenales para su desarrollo y un proceso embrionario de socialización de los actores mercosurianos (que son, al mismo tiempo, actores que representan intereses nacionales) desde fines del 2001. En lo que refiere a su sostenimiento, el acceso a recursos financieros ha sido diverso: por un lado, el SEM ha dependido, considerablemente, de fondos externos como de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE). Sin embargo, la sostenibilidad de las acciones es posible gracias a los presupuestos nacionales de los ministerios de educación de los Estados (Parte y Asociados). En tiempos recientes, se ha creado un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM) para sostener proyectos a largo plazo.

Dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM –cuyo órgano máximo es la Reunión de Ministros de Educación (véase Gráfico 1)– depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC), lo que genera límites para la elaboración de políticas regionales.

**GRÁFICO 1. Estructura institucional actual del Sector Educativo del MERCOSUR**



Fuente: Tomado del Plan de Trabajo 2011-2015 del SEM.

En lo que refiere a las iniciativas de integración regional de la educación superior en el MERCOSUR, éstas han sido moldeadas a partir de la división del trabajo en tres sub-áreas que de acuerdo a los planes del SEM se definen así: a) *reconocimiento o acreditación*: un sistema de reconocimiento de la carrera como un mecanismo para la aprobación de los títulos facilitará la movilidad en la región, estimular el proceso de evaluación para mejorar la calidad de la educación y facilitar la comparación entre los procesos de formación de calidad académica; b) *movilidad*: la creación de un espacio regional común para la educación superior es uno de los pilares en el desarrollo de programas de movilidad. Este programa se centra en proyectos y actividades de gestión académica e institucional, la movilidad estudiantil, sistema de transferencia de créditos y el intercambio entre profesores e investigadores. Un primer paso es en el desarrollo de recuperación de los programas en la región, en orden a fortalecerlos y promover la creación de nuevas áreas de cooperación, la expansión de la relación entre las universidades y asociaciones de educación; c) *cooperación inter-institucional*: los actores centrales en el proceso de integración regional en el campo de la educación superior son las propias universidades. En este sentido, es de fundamental importancia la recuperación de las experiencias desarrolladas para promover y estimular la adopción de nuevas medidas. El énfasis en las acciones conjuntas para desarrollar programas de colaboración de estudiantes de graduación y posgrado en programas de investigación conjunta, en la creación de redes de excelencia y en el trabajo con otros niveles de la educación en formación de profesores (tomado de los diversos Planes del SEM).

Las acciones encaminadas para promover la integración regional de la educación superior se han ampliado en los últimos seis años (2008-2013): de la política de acreditación (que fue la primera) se generó una de movilidad estudiantil entre los cursos y carreras acreditados por el MERCOSUR y, de manera más reciente, se puso en marcha el Programa de Movilidad MERCOSUR, de un Núcleo de Estudios y de acciones en el área de posgrado (Perrotta, 2012). En este trabajo se aborda en profundidad la política regional de acreditación de carreras y/o titulaciones y/o cursos de grado por tratarse de la primera y de la que mayor desarrollo ha tenido al momento (MEXA y ARCSUR, 1998-2012).

### 2.1. “El MEXA”: la prueba piloto de la acreditación regional en pos del reconocimiento de titulaciones

La primera acción dedicada a actividades de acreditación fue el lanzamiento, en el año 2002, de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile –acordado en la XXII RME–, más comúnmente denominado como “MEXA”. Esta acción se elaboró a partir de un documento previo (XVI RME, 1998) que no contemplaba la participación de los Estados Asociados y cuyas actividades fueron dila-

tándose en un contexto signado por la “crisis” en el proceso de integración.

El objetivo consistió en acreditar un conjunto de carreras para facilitar el reconocimiento de las titulaciones y propender a la movilidad de trabajadores y profesionales. En efecto, así enunciado, este objetivo fue colocado por el GMC en vistas a lograr la meta del mercado común. Sin embargo, a medida que avanzaron las negociaciones en el seno del SEM, este objetivo fue dejado de lado de manera paulatina ya que la acreditación no generaba *per se* el reconocimiento automático ni del reconocimiento de títulos se derivaba la habilitación para el ejercicio profesional en los países del acuerdo. Por lo tanto, de la posibilidad de lograr la movilidad de trabajadores en el MERCOSUR a partir de las acciones del área educativa se pasó a la acreditación de la calidad de algunas titulaciones.

La política regional de acreditación fue desarrollada a modo de prueba piloto en tres disciplinas: agronomía, ingeniería y medicina. Constó de un proceso de evaluación interna –evaluación institucional de las universidades participantes– y externa –se conformaron comités de pares evaluadores con experiencia y trayectoria reconocidas en la disciplina bajo acreditación–. Del resultado del análisis de la información y la visita a la carrera, se realizaron sendos informes de evaluación con propuesta de resolución (otorgar la acreditación regional).

La coordinación general del mecanismo experimental quedó a cargo de la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), creada en el año 2002. La implementación local fue organizada por cada agencia nacional de acreditación o comisión *ad hoc*, en aquellos casos que no contaran con agencias. El proceso no tuvo un carácter obligatorio para las instituciones de educación superior de los Estados Partes y Asociados, sino que, al contrario, fue voluntario. Sin embargo, cada agencia (o, en su defecto, comisión *ad hoc*) invitó a las instituciones prestigiosas de su país a pasar por el proceso de acreditación regional en su fase piloto. Al mismo tiempo, el mecanismo experimental tuvo un cupo limitado para cada una de las tres disciplinas seleccionadas: en tanto se persiguió la certificación de la calidad regional (devenida certificación de prestigio), la lógica imperante fue la de “club”, que se caracteriza más por la selección que por la universalización.

El mecanismo experimental culminó en el año 2006 y tuvo como resultado la acreditación regional de 55 carreras de grado: 19 de agronomía, 28 ingenierías y 8 de medicina. A raíz de la evaluación positiva del mecanismo experimental, se decidió continuar con un procedimiento de carácter permanente. De esta manera, en la XXXI RME del año 2006 se instó a la RANA a encaminar los esfuerzos para la elaboración de un sistema regional permanente de acreditación de cursos de grado, ampliado a nuevas carreras: veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología. El trabajo de las agencias nacionales de acreditación se desarrolló en tres semestres y se aprobó un “Memorándum de Enten-

dimiento para la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y sus Estados Asociados” (XXXIII RME, 9 de noviembre de 2007) que se convirtió, luego, en el “Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados” (aprobado por decisión del CMC N° 17/08 en San Miguel de Tucumán –Argentina– el 30 de junio de 2008).

**2.2. “El ARCU-SUR”: la jerarquización del programa de acreditación regional y la conformación de un sistema permanente para el reconocimiento de la calidad**

En el año 2008 el sistema permanente que reemplazó al MEXA implicó la jerarquización de las acciones de acreditación, a partir de ser cristalizado en un acuerdo internacional entre los Estados del MERCOSUR. El ARCU-SUR se erige como una acción tendiente a organizar y articular los procesos de acreditación: dotarlos de sistematicidad y bajo un carácter más estable o permanente.

El proceso pretende conformar un mecanismo definitivo de acreditación de la calidad académica de las carreras o cursos universitarios: “El Sistema ARCU – SUR dará garantía pública en la región del nivel académico y científico de los cursos, que se definirá según criterios y perfiles *tanto o más exigentes* que los aplicados por los países en sus instancias nacionales análogas” (I- 4°, decisión del CMC N° 17/08, el destacado es nuestro). Se vislumbra, por tanto, que en el objetivo de acreditar la calidad académica de carreras de grado universitario se pretende que la región iguale y/o eleve los estándares nacionales de calidad. Es menester que aquellos países que no cuenten con “estándares nacionales de calidad”, procedan a crearlos (a la luz del proceso regional) y que, aquellos que sí tenían una experiencia de acreditación, motoricen la elevación de los mismos. Calidad, generación de capacidades institucionales y reciprocidad son los tres objetivos del ARCU-SUR.

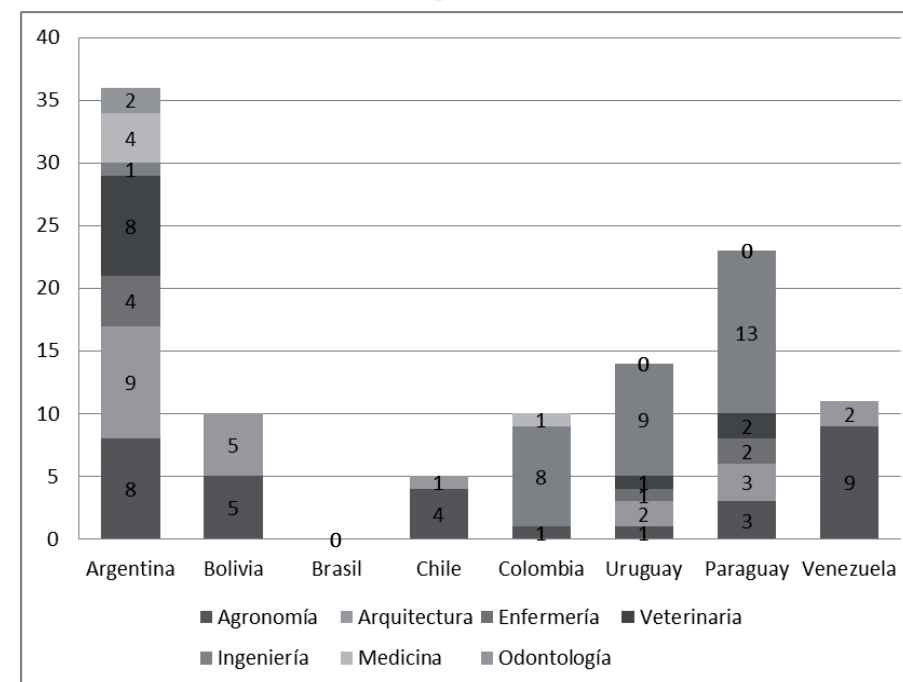
El reconocimiento de títulos pretendido durante la fase experimental fue reducido a la garantía de disminución de las barreras para lograr tal homologación. Asimismo, se busca compatibilizar y/o armonizar ciertos parámetros para lograr una validez regional “con proyección extra regional”: es decir, con un mercado internacional de titulaciones y, en especial, en vistas a los acuerdos que el sector (y el MERCOSUR en general) firmaron con la Unión Europea.

La forma de encaminar el proceso de acreditación es similar al MEXA: el sistema es voluntario y son las instituciones universitarias oficialmente reconocidas y habilitadas las que solicitan la adhesión al mismo. El perfil del egresado y los criterios regionales

de calidad son elaborados por Comisiones Consultivas (por disciplina), a propuesta y coordinación por parte de la RANA. El proceso de acreditación consta de tres fases: autoevaluación (por parte de la carrera de la institución seleccionada); evaluación externa (encaminada por un Comité de Pares); y la resolución de acreditación (que queda bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Acreditación). La acreditación rige por seis años y es reconocida por los Estados Partes del MERCOSUR y los Asociados (que adhieren al Acuerdo).

De acuerdo al cronograma establecido, en el año 2008 se dio inicio a la acreditación de las carreras de agronomía y arquitectura; en el primer semestre del año 2009, veterinaria y enfermería, mientras que en el segundo las de ingeniería serían sometidas a evaluación; para culminar con medicina y odontología en el primer semestre de 2010. Los resultados del ARCU-SUR al primer semestre del año 2012 son los siguientes: en lo que refiere a las carreras acreditadas, a partir de la información vertida en el Acta de la RANA N°1 del año 2012, se acreditaron 31 carreras de agronomía, 22 carreras de arquitectura, 7 carreras de enfermería, 11 carreras de veterinaria, 31 carreras de ingeniería, 5 carreras de medicina y 2 carreras de odontología. 109 carreras en total distribuidas de la siguiente manera en cada uno de los países participantes:

**GRÁFICO 2. Carreras acreditadas por el ARCU-SUR (2008-2012)**

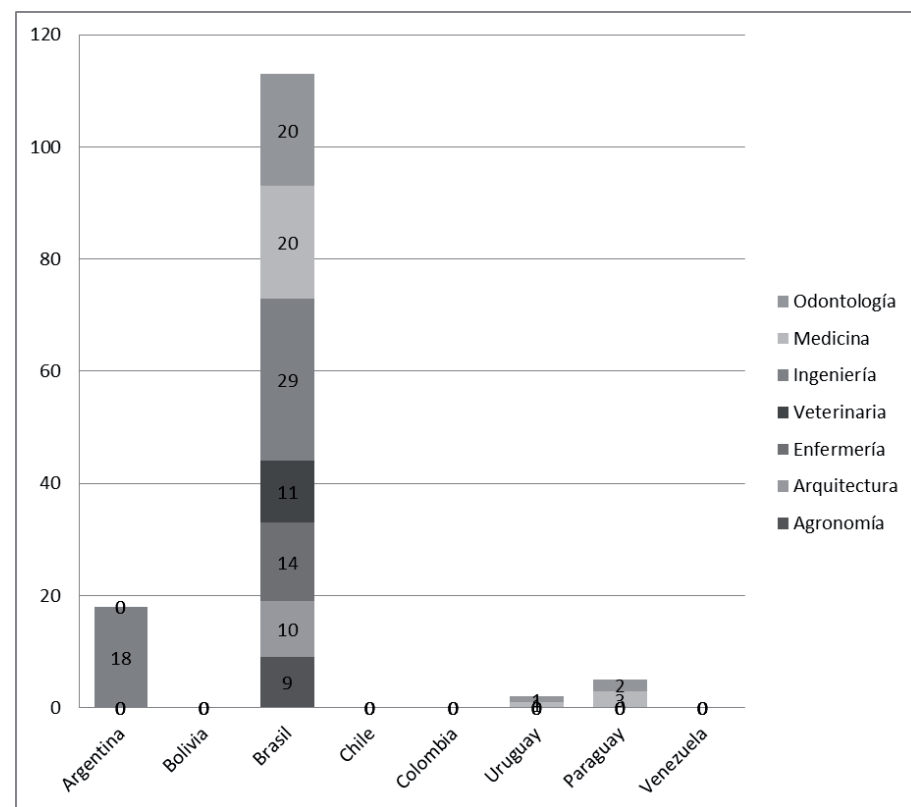


Fuente: elaboración propia en base a datos del Acta de la RANA N°1 del año 2012



Asimismo, durante el primer semestre del año 2012, se encontraban en proceso de acreditación las siguientes carreras: 3 de veterinaria, 27 de ingeniería, 6 de medicina y 2 de odontología. La distribución por país de las carreras en proceso de acreditación se refleja en el gráfico a continuación.

**GRÁFICO 3. Carreras en proceso de acreditación por el ARCU-SUR al primer semestre del año 2012**



Fuente: elaboración propia en base al Acta de la RANA N°1 del año 2012.

Como se desprende del gráfico anterior, entre el segundo semestre de 2011 y la culminación del primer semestre del año 2012 (en el marco de la PPT argentina), Brasil logró comenzar la aplicación del ARCU-SUR tras cuatro años de no haber encaminado las acciones regionales de acreditación. Al respecto, de las entrevistas realizadas en Brasil, los funcionarios destacaron que el mayor impedimento al desarrollo del ARCU-SUR en tiempo y forma refirió a los problemas de gestión vinculados a la autorización de la ejecución de fondos: con el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2010-2014) y la investigación sobre posibles casos de corrupción en el sector estatal, los funcionarios del

Ministerio de Educación debieron realizar gestiones para autorizar el pago de pasajes y honorarios a pares evaluadores provenientes de otros países. Es menester destacar, asimismo, que la tardanza de aplicación del sistema permanente de acreditación por parte de Brasil generó resquemores en los demás socios regionales.

### 2.3. La política regional de acreditación y el tipo de integración regional

La política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR presenta características tanto del modelo de integración regional competitivo del MERCOSUR (1991-2002) como del modelo de integración regional solidario (desde el 2003) con un sesgo más marcado hacia el primero de éstos –o lo que, en términos más amplios, se ha considerado como los modelos de regionalismo hegemónico y regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012b)–.

En lo que tiene que ver con los rasgos vinculados al MERCOSUR competitivo, es menester señalar, primeramente, un criterio cronológico: la gestación de la política regional para la educación superior se produce durante la década de los años noventa. La coincidencia temporal no es un dato menor ya que, en este momento, se comienzan a instalar discursos y políticas que derivaron en la necesidad de una reforma de la educación superior centrada, principalmente, en la promoción de su evaluación y control –de manera diferencial en cada país–. En segundo término, en el año 1998 se incorpora la educación superior en las negociaciones comerciales multilaterales, puntualmente, en el AGCS de la OMC (Bizzozero, 2006; Hermo, 2006; Verger, 2006). En paralelo, se negociaban a nivel hemisférico provisiones para la liberalización de servicios de educación superior en la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Feldfeber y Saforcada, 2005a, 2005b; Naidorf, 2005; Saforcada, 2009).

Consecuentemente, de la misma manera que la agenda educativa logró ser incorporada al MERCOSUR a fines del año 1991 porque no colisionaba con el propósito central del acuerdo de integración de liberalización comercial (Perrotta, 2011), en el año 1998 se logró tematizar y problematizar sobre la necesidad de contar con una política de integración regional en el área de la educación superior que sea capaz de generar –casi de manera automática– una movilidad de profesionales fluida en la región (con el ideal del mercado común como fin). En efecto, no fueron los funcionarios regionales del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) los que colocaron este tema en la agenda, sino que fueron el Grupo y el Consejo del Mercado Común –las dos instancias de la pirámide político-decisionales–.

Sin embargo, de la meta inicial (cuasi neofuncionalista) de contar con una política de acreditación regional que derive *per se* en el reconocimiento automático de títulos y, como corolario de ésta, en la movilidad profesional, se debió torcer el rumbo hacia la acreditación regional de la calidad de un conjunto escogido de titulaciones de grado. Si bien se puede afirmar que este viraje implica una modificación que prioriza aspectos

académicos más que comerciales, de la información recabada se desprende que, ante todo, el sello regional de calidad (“la etiqueta MERCOSUR”) es reconocido por los actores como válido y/o reconocido en el marco de un mercado de títulos regional e internacional. Así, este sello regional “cotiza” en tanto habilita el acceso de las instituciones de educación superior reconocidas a recursos como el programa de movilidad del MERCOSUR, prestigio y reconocimiento e, inclusive, acceso a fondos y programas provenientes de la cooperación europea. Como se expuso: el pasaje del MEXA al ARCU-SUR ancló este objetivo general de política: erigiendo a la calidad para el mercado por sobre la movilidad profesional (que también apunta al mercado pero que, en el MERCOSUR, quedó en el Protocolo de Servicios).

Desde otra perspectiva, los rasgos que comparte con el MERCOSUR solidario refieren a tres cuestiones: para comenzar, en los momentos de negociación de la política regional, una de las opciones fue la imitación del sistema de Bolonia que estaba, en esos años, en proceso de instalación. Sin embargo, conforme expusieron los entrevistados y se analizó en la normativa regional, en el MERCOSUR se optó por idear un modelo autónomo de integración regional de la educación superior y desechar propuestas como sistemas de transferencia de créditos, acortamiento de los grados, etc.

Esta decisión da cuenta de la autonomía del sector en un doble sentido: primero, de la autonomía política respecto del poder normativo global de la UE a otras regiones del mundo con la difusión de su modelo de “hacer integración” –regionalismo regulatorio– (Hartmann, 2011; Robertson, 2009); segundo, de la sedimentada tradición de autonomía universitaria en los países indagados (principalmente Argentina y Uruguay) que permite la defensa de la educación como bien público y derecho humano.

Segundo, la solidaridad fue el común denominador de la negociación y cooperación regional, principalmente en la fase experimental (MEXA). En efecto, el aporte de recursos de los Estados más grandes (en términos de pericia técnica, capacidades de gestión, fondos y otros recursos materiales, etc.) coadyuvó a que el MEXA se desarrollara en término. Los países asumieron el compromiso de que la política en cuestión funcionaba si todos participaban y no quedaban partes relegadas (“club”) y, en este sentido, los países más grandes asumieron un liderazgo positivo que sirvió de sostén al proceso.

Tercero, la vinculación con el MERCOSUR actual se sedimenta en la creación de un embrionario sentimiento de pertenencia y lealtad regional por parte de los actores involucrados como resultado de un proceso de socialización que se viene desarrollando en los últimos diez años. Esta situación, si se sortean algunas rispideces de los últimos tiempos y se logra retornar a una aplicación menos mecánica de la acreditación regional, contribuiría a la conformación de una identidad regional.

Con todo, la agenda de educación superior, en general, y la política de acreditación de la calidad, en especial, dan cuenta de modelos de integración regional en tensión; los que, a su vez, son reflejos tanto del desarrollo actual de todo el proceso de integración mercosureño como de los proyectos que se solapan en el escenario sudamericano.

Finalmente, mención aparte merece el estudio de los límites y las posibilidades para la elaboración y puesta en marcha de políticas regionales en un contexto institucional contradictorio: adverso en lo formal, colaborativo en lo informal. En efecto, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado se desarrolla en el marco de una arquitectura institucional anacrónica –derivada de la hegemonía del modelo comercial de integración regional de los años noventa– y cuyas reglas de juego político-institucionales para la toma de decisiones y el funcionamiento del proceso de integración regional genera algunas disfuncionalidades y constriñe la ejecución de políticas regionales en agendas no comerciales (Caetano, Vazquez, y Ventura, 2009).

En tanto el SEM depende jerárquicamente del Consejo del Mercado Común (CMC), la aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia del Grupo del Mercado Común GMC). Esto deriva en la consecuente jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen el mismo rango. A su vez, la pericia de los funcionarios genera interrogantes sobre la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de las decisiones adoptadas por la RME. También, esta dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM.

Otro aspecto del funcionamiento del MERCOSUR que incide sobre la elaboración y el seguimiento de las políticas regionales para la educación superior se vincula al hecho de que la toma de decisiones se concentra en el marco de la rotación de la Presidencia Pro Tempore (PPT). Del reducido número de reuniones durante cada PPT se derivan una comunicación menos fluida y una menor capacidad para el seguimiento efectivo de los cursos de acción.

A esta situación se adiciona la ausencia de espacios de articulación interinstitucional, tanto en el espacio regional como en el nacional. En tanto las políticas de integración regional son transversales a varias carteras de gobierno, los funcionarios nacional-regionales, la mayoría de las veces, requieren de la necesidad de discutir y coordinar temas de manera interinstitucional. Al no haber un órgano que genere esos espacios de articulación inter-institucional, se pueden lentificar los procesos, bloquear decisiones y/o paralizar la política.

El funcionamiento por delegaciones nacionales –pese a que se observa un proceso de socialización regional– deriva en que el desarrollo de las políticas regionales dependa, en buena medida, de “personalismos”. Es decir, actores (i.e. los funcionarios nacionales con atribuciones en el espacio regional) que, al momento, han motorizado el proceso pero que, de cara a fenómenos previsibles (recambios gubernamentales) e imprevistos (salud, búsqueda de nuevos rumbos laborales, etc.), lo torna inestable y frágil. La ausencia de repositorios de la memoria institucional de las acciones del SEM o de la RANA bajo la figura de algún tipo de secretaría técnica que también cuente con carácter permanente y se dedique de manera exclusiva a la función regional puede derivar en la paralización de las políticas regionales.

En lo referido a la dimensión presupuestaria, al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración, mientras que la creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente (de hecho, el Fondo Educativo del MERCOSUR/FEM está comenzando a convocar la presentación de proyectos). Este aspecto continúa siendo débil en el área de integración educativa y torna al proceso de integración regional altamente dependiente de los presupuestos de los Ministerios de Educación que, en un contexto de escasez, podrían hacer naufragar la política en cuestión. En efecto, si bien la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones se está ejecutando, las restricciones financieras vinculadas a la ausencia de un presupuesto común se hicieron visibles en dos situaciones señaladas por los entrevistados: primero, Brasil debió postergar la ejecución de la acreditación regional del ARCU-SUR a raíz de impedimentos legales vinculados a la utilización de fondos brasileños para la movilidad y los honorarios de personas de otras nacionales o que no son funcionarios gubernamentales. Esta situación denota, a su vez, la fragilidad de los acuerdos regionales si no se generan “efectos candado” que los cristalicen y no puedan ser discutidos y desandados fácilmente ante recambios de gobierno.

La restricción financiera y su vinculación con la necesidad de agilizar procesos (léase, hacer coincidir el cronograma nacional de acreditación con el proceso regional) derivó en que se dejen de hacer reuniones plenarias por disciplina con todos los pares (de todos los países) para consensuar sobre los resultados y discutir sobre cada carrera. En otras palabras, “se perdió el espíritu verdaderamente regional” del mecanismo experimental (conforme indicara una funcionaria paraguaya).

Finalmente, en lo que corresponde a un déficit de legitimidad democrática, del análisis se desprende que el SEM presenta un sistema opaco y cerrado, que no ha habilitado aún una asidua participación de actores no gubernamentales. A ello se suman dificultades en la comunicación de los logros del proceso de integración regional de la educación superior que separa cada vez más a las instituciones de educación superior y a la ciudadanía en general de las políticas desarrolladas por el Sector.

No obstante, pese a estas dificultades, el SEM y sus sub-agencias (como la RANA) han generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

Por lo expuesto, el SEM, en general, y la política regional para la educación superior, en particular, han logrado un prolífico accionar en un contexto institucional y político-decisional desfavorable que se explica por la combinación de: primero, la temprana creación del SEM y la agenda de educación superior en el MERCOSUR, lo que derivó en que durante los años iniciales (la primera etapa de conocimiento y reconocimiento, véase Perrotta, 2011) el trabajo regional se abocara al intercambio de información sobre los sistemas y/o complejos nacionales de educación, se elaboraran indicadores comunes para generar una estadística regional que logre comparar de manera cabal la situación de cada socio y se esbozaran los primeros trazos de las políticas regionales que saldría a la luz en la etapa posterior. Segundo, la modalidad de trabajo metódica; léase, por medio de la elaboración de planes de trabajo de cinco años de duración. Esta elevada planificación permitió seguir rumbos de acciones concretas que, a la fecha, dan cuenta de que los grandes lineamientos no han sido modificados (visión y misión) porque aún no se han alcanzado. Esta continuidad programática ha evitado que los vaivenes provenientes de las disfuncionalidades de la dimensión institucional afecten el curso de las acciones, inclusive cuando se produce “la crisis” de la integración comercial a principios de este siglo. Tercero, como se expuso con anterioridad, la construcción de confianza entre los funcionarios nacionales que participan en la esfera regional (y su consecuente proceso de socialización) constituye una sólida base para el desarrollo del SEM.

### **3. El acomodamiento entre las políticas domésticas y la política regional de acreditación de carreras de grado**

La especificidad de la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones de grado del MERCOSUR se vincula con: las variadas maneras en que se intenta dar respuesta a las asimetrías estructurales y regulatorias de los complejos de educación superior, las diferentes culturas académicas y tradiciones universitarias presentes en cada país, las disímiles capacidades estatales en las carteras responsables de encaminar el proceso y las formas en que cada país procesa las tendencias internacionales sobre la educación superior. Estos elementos permiten comprender el proceso de acomodación y/o cambio doméstico en la regulación de la acreditación de carreras de grado así como los objetivos, la metodología y los procedimientos de implementación de la política regional bajo estudio.

### 3.1. Argentina: la traslación del modelo nacional a la esfera regional

En Argentina, la relación que se establece entre la política nacional de acreditación de carreras de grado y el MEXA/ARCU-SUR se puede definir a partir de la *progresiva traslación del modelo nacional al modelo regional*, en vistas a *armonizar* los dos niveles sin generar cambios ni modificaciones profundas en el nivel doméstico ya que en el nivel regional los alcances de la acreditación son menores al estándar (más elevado) del proceso nacional.

En primer lugar, del trabajo de campo se desprende que las características del MEXA, primero, y del ARCU-SUR, luego, son significativamente similares al procedimiento nacional de acreditación de carreras de grado. La evidencia recabada da cuenta de un proceso de transferencia del modelo nacional al proceso regional que contó de varios componentes: para comenzar, la delegación Argentina permaneció al margen de las negociaciones hasta la firma del Memorando de 1998, momento en que comienza a participar activamente de las negociaciones y los testeos que se dan entre hasta el 2002 (inicio del MEXA). El motivo de esta incorporación tardía a la negociación regional tiene que ver con que se estaba encaminado el primer proceso de acreditación nacional de grado –Medicina en el año 2000–. Esta situación, no fue adversa ya que le permitió incorporarse desde una posición de mayor pericia técnica precisamente porque ya había acumulado experiencia en la acreditación de los niveles de grado y posgrado.

En este momento, era el único de los cuatro Estados Parte que contaba con una política nacional de acreditación que se encaminaba por una Agencia Nacional de Acreditación (la CONEAU) –vale recordar que en esta investigación no se analiza el caso chileno, otro de los socios regionales que participó activamente del MEXA–. Esta situación colocó a la delegación argentina en una posición privilegiada porque “era la que contaba con la experiencia”, “sabía cómo hacerlo”, etc. Por lo tanto, la CONEAU se erigió como un líder prácticamente indiscutido en la elaboración de los instrumentos de evaluación y acreditación, lo que derivó en una fuerte capacidad de incidencia sobre la configuración global de la política regional.

Vinculado a lo anterior, la CONEAU contó con nutridas capacidades de gestión por parte de los actores de gobierno (técnicos de acreditación y miembros de la Comisión) que participaron en la instancia regional (el GTAE y la RANA). Estas capacidades de gestión se pueden dividir en dos: recursos materiales y recursos humanos (pericia técnica o *expertise*). En lo que refiere a los recursos materiales, la CONEAU destinó fondos de su presupuesto para la realización del proceso de acreditación regional (reuniones, viajes y viáticos para desarrollo de las visitas, honorarios de los pares evaluadores, materiales de oficina, impresión de documentos, etc.) que constituyó, a su vez, el punta-pié para el desarrollo de acciones solidarias con sus socios regionales. Conforme indicaron los actores entrevistados (y mencionamos *ut supra*), el mecanismo (MEXA) funcionaba

a partir de la lógica de la solidaridad por la misma noción de “club” que tuvo: si un país no podía proceder a la acreditación regional por falta de fondos, tanto Argentina como Brasil asumieron el liderazgo financiero. Este tipo de liderazgo incluyó desde costear pasajes hasta realizar las reuniones regionales en los lugares más convenientes para los socios con menos recursos.

Sobre los recursos humanos (señalados como “altamente capacitados” por los entrevistados de los demás países), la CONEAU tuvo un rol clave en la capacitación de las delegaciones nacionales que no contaban, en ese momento, con experiencia en acreditación universitaria. En efecto, de los datos obtenidos se desprende que en Paraguay, principalmente, y en Uruguay, en menor medida pero igualmente importante, las acciones de transferencia de capacidades de gestión de la acreditación fueron fundamentales para el desarrollo del MEXA y la creación de burocracias nacionales especializadas en cada uno de estos dos países; burocracias nacionales que son las que permanecen y encaminan el ARCU-SUR desde el 2008. La CONEAU, en suma, ha tenido una gravitación de relevancia en la difusión de la acreditación en el escenario regional y en cada país en particular. Esto permite concebir la existencia de una comunidad epistémica<sup>7</sup> en torno de la acreditación, lo que abona a ese objetivo de progresiva armonización esperada en el nivel regional (armonización sin modificación estructural en el nivel nacional porque, básicamente, la armonización que se persigue es, precisamente, un sub-óptimo del proceso nacional).

En la actualidad, desde la creación del ARCU-SUR, la CONEAU ha venido cumpliendo los objetivos de acreditación regional de las carreras escogidas ya que la decisión estratégica que ha adoptado ha sido la de hacer coincidir los cronogramas nacionales de acreditación con la ejecución de la acreditación regional. Sin embargo, como se expuso con anterioridad, la contracara de esta convergencia ha abonado en detrimento de la dimensión regional del procedimiento y redundado en la mecanización de la acreditación regional.

### 3.2. Brasil: la coordinación con Argentina

En lo que refiere al caso brasileño, se observa una situación de *coordinación de sus políticas nacionales con Argentina* a partir del escenario de negociación regional pero no ceñido específica o necesariamente a este. En vistas a comprender esta situación, es necesario recordar que este país no cuenta con un sistema de acreditación pero sí tiene un nutrido sistema de evaluación de la educación superior que se caracteriza por su importante incidencia sobre el sistema y que existe desde la década de los años ochenta. Todas las instituciones, los cursos y los estudiantes son evaluados por el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Esto es así porque Brasil cuenta con el sistema más privatizado y mercantilizado de los cuatro países revisados, incluyendo instituciones pequeñas que son máquinas de emitir títulos y el Estado ha asumido un rol fuertemente evaluador.

A partir de lo anterior, es posible entender que Brasil motorizó el proceso regional de acreditación durante la fase experimental, en especial, siendo un “paymaster” (es decir, asumiendo un liderazgo a partir de la ejecución de fondos) y acompañando la posición argentina ya que, si bien no se ha profundizado en este tema y queda como futura indagación, sus objetivos de política exterior han priorizado en los últimos veinte años al MERCOSUR<sup>8</sup>, en general, y la relación con Argentina, en especial.

Sin embargo, tras las dificultades que derivaron en la no aplicación del ARCU-SUR entre el 2008 y el 2011, y las rispideces por ello ocasionadas en la escena regional, cabe preguntarse si, efectivamente, la política regional de acreditación de la calidad de las titulaciones de grado del MERCOSUR es una prioridad para este país. Es posible responder de manera afirmativa con la siguiente salvedad: dado que, en términos numéricos (en función del tamaño y la diversidad de formatos institucionales que tiene el sistema de educación superior brasileño), la cantidad de carreras acreditadas regionalmente representa un número despreciable (casi insignificante), la importancia que se le asigna al MEXA/ARCU-SUR reside en, como se expuso, que el “sello de calidad regional” resulta altamente valorado en un mercado académico regional e internacional cada vez más competitivo. Si a esto se agrega el hecho de que han sido las universidades más prestigiosas las que han sido sometidas al proceso regional de acreditación, es posible comprender que, con todo, lo que se persigue desde el gobierno de Brasil es que un conjunto de instituciones adquieran reconocimiento a nivel global (Mok, 2012); y no todo el sistema en su conjunto (ya que para el control del sistema se desarrollan políticas de evaluación permanente).

Entonces, en la escena regional se produce la coordinación de políticas de educación superior argentino-brasilera. La mencionada coordinación puede comprenderse a partir de una analogía: la coordinación macroeconómica sin la mediación de acuerdos establecidos por las esferas decisorias del MERCOSUR entre los años 1991 y 1999. Al incorporar otros temas de la agenda de política regional del SEM para la educación superior se puede comprender más cabalmente esta coordinación: a título ilustrativo, las políticas de movilidad del área de posgrado del MERCOSUR se establecen sobre la base de experiencias previas de cooperación bilateral entre Argentina y Brasil (si resultan valoradas positivamente se procede a su multilateralización). El caso de la acreditación regional da cuenta de una situación de coordinación de políticas nacionales *entre* Argentina y Brasil.

### 3.3. Paraguay: una convergencia inducida hacia la pseudoarmonización

El mayor proceso de cambio doméstico y/o acomodación de la política nacional a partir de la política regional es el caso de Paraguay. En este país, se detectó la existencia de dos tipos de convergencias entre las políticas nacionales y regionales de acreditación de la calidad de carreras de grado: la *convergencia de procesos de acreditación* (a partir de procedimientos, contenidos, instrumentos, etc. comunes) y la *convergencia temporal* (coinc-

idencia entre los cronogramas nacionales y regionales). Esta convergencia es el resultado una *pseudoarmonización* de la política regional sobre la configuración de las políticas nacionales para la educación superior a partir de un *proceso de difusión* de ideas, valores y procedimientos de acreditación por parte de la comunidad epistémica gestada en el MERCOSUR, donde la CONEAU tuvo un rol preponderante.

Entre los elementos que abonan a los argumentos esbozados es posible indicar que: por un lado, el requisito incorporado en el MEXA sobre la obligatoriedad de que los países creen sus propias agencias nacionales de acreditación fue utilizado por los actores gubernamentales para instalar el discurso de la acreditación y, en especial, para promover una reforma de la educación superior (que no había logrado cuajarse en la década anterior). Por otro lado, a raíz de la ausencia de mecanismos de acreditación de carreras, la implementación del procedimiento regional antecedió al nivel nacional. Esto derivó en que se tomara como base para la creación de la Ley de Agencia el patrón que seguía la CONEAU y que el Modelo Nacional de Acreditación se realizara a semejanza del proceso regional. Por estos motivos es posible considerar la relación de convergencia tanto en procesos como en cronogramas de trabajo.

Luego, en relación con este punto, para la elaboración de la ley de Agencia y la creación del Modelo Nacional de Acreditación se utilizó la experiencia de profesionales de otras latitudes (Argentina y Chile, en especial) que fueron contratados como consultores o bien que se desempeñaron como capacitadores en el proceso regional. En consecuencia, es posible afirmar la existencia de una comunidad epistémica que colaboró en la difusión y traslación de las formas de “hacer acreditación” que fueron aplicadas siguiendo la peculiaridad de cada Estado y este proceso retroalimentaba la forma de encarar la política regional.

Al mismo tiempo, contribuye a la creación y el sostenimiento de esta comunidad epistémica la participación de las Agencias en la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y en los encuentros inter-regionales (América Latina – Unión Europea). El proceso de socialización que se generó a partir de la intensidad de los contactos en el marco regional, también favoreció la creación de esta comunidad epistémica que, inclusive, derivó en la elaboración de producciones académicas conjuntas entre funcionarios de los diferentes países en revistas especializadas.

### 3.4. Uruguay: convivencia entre procesos domésticos y regionales

Finalmente, en Uruguay se percibe una situación de *convivencia pacífica* entre la política regional y la segmentación y diferenciación de las políticas nacionales y la auto-regulación de la UdeLaR. Este resultado se entiende a la luz de la comprensión de la configuración del complejo de educación superior en el país: una única institución universitaria pública –que tiene un estatus cuasi-ministerial consagrado por la Constitución de la



República— que concentra el más del 90% de la matrícula, se regula a partir de su Ley Orgánica y es autónoma; mientras que el sector minoritario privado —de surgimiento reciente— es regulado por el Ministerio de Educación.

Al igual que en Paraguay, previamente al MEXA no existía en Uruguay un sistema de acreditación de carreras; a diferencia de ese mismo país, aún no se ha creado —pese a los intentos de discutir un proyecto de ley de Agencia—. El principal motivo es la oposición férrea de la Universidad de la República (UdeLaR), ya que la supuesta Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) reduciría considerablemente los márgenes de autonomía de la institución y la incapacidad del gobierno (léase, Ministerio de Educación) para regularla.

En este escenario, a partir de la puesta en marcha de la política regional se destacan los siguientes hallazgos: primero, una misma política para la educación superior se implementó a todas las instituciones que conforman el complejo de educación terciaria sin discriminar por tipo de gestión (pública – privada). Segundo, a raíz de su estatus constitucional como ente autónomo que se rige por su propio Consejo Directivo, la UdeLaR se erigió como la única institución universitaria que participó en el organismo regional del SEM (la RANA, en este caso, pero también del CRC-ES). Tercero, los tres actores del complejo de educación superior, el Ministerio, la UdeLaR y las instituciones privadas, participaron de un proceso de construcción, decisión, ejecución y evaluación de una política —en este caso regional— en igualdad de condiciones. Se congregaron en el marco de las Comisiones Ad Hoc creadas para asumir el papel de las ANA en las RANA y facilitaron un diálogo formalizado entre los tres actores. Cuarto, el Ministerio de Educación uruguayo asumió la conducción financiera de la política regional por medio de la erogación de fondos. Quinto, la UdeLaR, voluntariamente, sometió a las carreras escogidas al procedimiento regional de acreditación, al igual que las instituciones de gestión privada. En consecuencia, pese a que esta universidad pública no abona por las prácticas de evaluación y acreditación, no rechazó la participación del proceso regional. Sexto, al igual que en Paraguay, los miembros que integraron las Comisiones Ad Hoc recibieron capacitación por medio de la cooperación bilateral establecida con los demás Estados Partes (también aquí la CONEAU transfirió capacidades de gestión y experiencia de evaluación y acreditación).

Finalmente, al igual que en Paraguay, se utilizó el argumento del “requisito” de creación de Agencia estipulado en el Memorando 2002 para instalar en la agenda doméstica de políticas para la educación superior la creación de la misma, fuertemente impulsada por el sector privado (que persigue la aplicación de medidas similares tanto para las instituciones de educación superior privadas como la universidad pública) como algunos actores de gobierno (que buscan incidir sobre la universidad pública).

Así, no es posible identificar las vinculaciones entre la esfera de política nacional y la de política regional a partir de acciones de coordinación, complementación, convergencia y/o armonización exclusivamente porque no se verifican efectos directos sobre el nivel nacional que den cuenta de modificaciones (de diversos grados de intensidad) en la regulación y la política nacional.

El caso uruguayo permite incorporar otro elemento de análisis en esta reflexión final: las capacidades estatales para colocar una agenda política determinada y lograr desarrollarla. Al momento, se han mencionado dos capacidades de gestión, una vinculada con los recursos materiales (siendo el financiero el más relevante ya que permite la sostenibilidad económica) y otra que refiere a los recursos humanos y la pericia técnica que les permite (o los obstaculiza al carecer de ella) negociar las políticas regionales a partir de su conocimiento experto. Sin embargo, del estudio de lo acontecido en Uruguay y Paraguay sobre la posibilidad o no de crear una Agencia se desprende que dentro de las capacidades de gestión se incluyen las capacidades políticas (en el sentido de la arena donde se dirimen conflictos de poder entre actores que portan intereses y valores divergentes) del gobierno para ejecutar los rumbos de acción preferidos.

En este sentido, mientras Uruguay cuenta con mejores capacidades materiales y de recursos humanos respecto del caso de Paraguay (que ha experimentado dificultades en las negociaciones regionales en variadas agendas), la capacidad política de este último para poner en marcha una Agencia Nacional de Acreditación ha sido mayor que la uruguayo. La razón de esta situación diferencial refiere a las asimetrías históricas entre los Estados sobre el tamaño del sistema y/o complejo de educación superior, la capacidad de regular cuestiones relativas a la universidad y la historia de la universidad. En el caso uruguayo, la fuerte autonomía universitaria y su peculiaridad de ser un cuasi “Ministerio de educación superior” genera disfuncionalidades y obstáculos para colocar normas por parte del Ministerio de Educación. En el caso paraguayo, en un contexto de un estado del Estado bastante debilitado —en comparación con sus socios regionales— se logró una gestión más efectiva de la política regional para incidir sobre la configuración de las políticas nacionales (hecho significativo si se toma en consideración que, por ejemplo, en la creación de universidades, el Ministerio de Educación no cuenta con un rol de certificación y/o autorización, ya que éstas surgen de leyes emanadas del Congreso Nacional). Finalmente, arroja luz también sobre esta situación de disímiles capacidades políticas el impedimento que tuvo Brasil —un Estado con elevadas capacidades materiales y de recursos expertos— para ejecutar el ARCU-SUR durante los años 2008 a 2011, inclusive.

### 3.5. Conclusiones

Tal como lo demuestran los casos nacionales, la política regional se vincula con la configuración de las políticas nacionales a partir de tres tendencias: primero, como

instrumento para colocar un tema en la agenda de gobierno y/o en la opinión pública especializada. En este sentido, la política regional de acreditación de la calidad de titulaciones en el MERCOSUR tuvo poder de *agenda-setting* en Paraguay y en Uruguay. Los resultados fueron diferenciales en función del apoyo logrado por actores políticos relevantes que apoyaron o rechazaron la propuesta. El poder de *agenda-setting* se vincula, estrechamente, con las ideas y fundamentos que se difunden y comunican desde la comunidad epistémica regional.

Segundo, a través de la política regional se puede contribuir a la legitimación de actores y/o de instituciones en el marco del juego político nacional. Por un lado, esto se vincula con las acciones de capacitación de actores nacionales y regionales del sistema universitario que ha venido desarrollando la CONEAU en los últimos años. Por el otro, como se ha expuesto, la creación de la CONEAU ha sido fuertemente impugnada en Argentina y, de hecho, aún la mayor institución universitaria del país (la Universidad de Buenos Aires) no participa de todas las convocatorias obligatorias para la acreditación nacional de carreras de grado. Sin embargo, esta institución sí ha participado de la convocatoria a acreditación regional. A partir de la combinación de esos dos elementos, es posible entender cómo desde una política regional una agencia nacional (en este caso, de acreditación universitaria) puede obtener legitimidad y reconocimiento en el espacio nacional, regional e internacional.

La tercera tendencia se vincula con uno de los incentivos que el estudio del nuevo regionalismo ha encontrado en pos de la conformación de acuerdos de integración regional: el efecto candado (*lock-in effect*). Con la puesta en marcha de una política regional que ha logrado plasmarse en un acuerdo internacional entre los países que componen el proceso de integración (como es el caso del ARCU-SUR) se genera una situación de consolidación de la política que evita que ante un cambio de la orientación política de ese proceso de integración y los gobiernos de los Estados que lo componen sea más difícil desandar los compromisos asumidos internacionalmente.

Se concluye que las posibles vinculaciones entre la política regional y las políticas nacionales connotan diferencias en función de las características de cada uno de los países que participan del proceso de integración regional y las consecuentes asimetrías y tradiciones universitarias. Por este motivo, por ejemplo, queda desechada la concepción de que solamente acuerdos de integración regional que cuentan con una arquitectura institucional predominantemente supranacional pueden generar políticas regionales que imponen la armonización de las políticas nacionales, mientras que tal situación no es posible en un esquema que funciona bajo la lógica de la intergubernamentalidad. Al contrario, la realidad es más compleja que esta visión maniquea y pueden darse situaciones bastante diferentes en lo que refiere a las formas de relacionamiento entre el nivel regional y el nacional, tal como lo demuestran los hallazgos encontrados por caso. Adi-

cionalmente, a raíz de esta apreciación, en el caso del MERCOSUR y la integración de la educación superior no se percibe la generación de un proceso de mercosurización de las políticas públicas.

En último término, el estudio de toda política regional en el MERCOSUR debe incluir consideraciones sobre los modelos de integración desarrollados y en pugna a lo largo del tiempo, el marco institucional que ese acuerdo adopte para su funcionamiento, las asimetrías estructurales, regulatorias y aquellas que le son propias a la agenda de política en cuestión (como fue el desarrollo y las características del sistema de educación superior en esta tesis), las tendencias globales sobre la política bajo análisis y las diversas relaciones que pueden establecerse con las políticas nacionales.

<sup>1</sup> El *regionalismo* refiere a los procesos políticos y de conducción gubernamental de conformación de estructuras regionales entre dos o más países, mientras que la *regionalización* alude al aumento de la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales (principalmente estos últimos) en el marco de una región. Las regiones no refieren de manera exclusiva a delimitaciones geográficas, vinculadas a la historia y cultura común y compartida al interior de esa zona, sino que son construcciones producto de la interacción humana y de la sedimentación de ideas, valores y normas compartidas (Fawcett, 2004; Hettne y Söderbaum, 2002; Hurrell, 1995b; Malamud, 2010; Perrotta, 2013b).

<sup>2</sup> La opción por América del Sur (y no por América Latina) se refiere a que, desde el punto de vista de los procesos políticos novedosos y en curso durante los últimos diez años, las posiciones en franca oposición al modelo neoliberal es, a todas luces, un fenómeno localizado, geográficamente, en América del Sur (con matices entre cada gobierno). En segundo lugar, la opción por América del Sur abreva de la visión de Alberto Methol Ferré (Methol Ferré 2009): la unidad de América Latina se inicia a partir de la unidad de América del Sur porque en este último se encuentra el núcleo básico de aglutinación del subcontinente, capaz de impulsar la integración en la parte Sur y, desde aquí, hacia toda América Latina. El núcleo básico de aglutinación es, en sus términos, la unidad argentino-brasilera.

<sup>3</sup> Para elaborar esta definición se partió de la base de la concepción de “política pública” de Carlos María Vilas (2011) como “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011: 111-112).

<sup>4</sup> Fernando Porta (2006) considera que las *asimetrías estructurales* consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias.

<sup>5</sup> Son los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado o una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación): recursos humanos (con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación), recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc.

<sup>6</sup> Para más información de las tres etapas, véase: Perrotta, (2011, 2013a).

<sup>7</sup> Una comunidad epistémica es “una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, P. M., 1992: 3)

<sup>8</sup> MERCOSUR, UNASUR, Latinoamérica, el Caribe, África, a modo de círculos concéntricos como expresa el Presidente Lula da Silva; véase, Porcelli (2010) y su utilización del concepto de *internético* para comprender la política exterior brasileña y el MERCOSUR

## Referencias Bibliográficas

**Bizzozero, L.** (2006). “La Educación Superior en las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR”. *Aldea Mundo*, 11(20), 19-28.

**Briceño Ruiz, J.** (2012). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano.” En José Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel Casas Gragea (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D.** (2009). “Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto.” En G. Caetano (ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.

**Devés Valdés, E.** (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos.

(2012). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad: Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)* (2 ed.). Buenos Aires: Biblos - Centro de investigaciones Diego Barros Arana.

**Fawcett, L.** (2004). “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”. *International Affairs*, 80(3), 429-446.

**Feldfeber, M., y Saforcada, F.** (2005a). *La educación en las Cumbres de las Américas: Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

(2005b). *OMC, ALCA y educación: Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

**Haas, E.** (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*. Stanford: Stanford University Press.

**Haas, P. M.** (1992). “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.” *International organization*, 46(1), 1-35.

**Hartmann, E.** (2011). “Introduction: The new research agenda in critical higher education studies.” En Eva. Hartmann (ed.), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.

**Hermo, J.** (2006). *La Acreditación Regional de Carreras en el MERCOSUR: presente y futuro. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre globalización y educación superior.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.

**Hettne, B., y Söderbaum, F.** (2002). Theorising the rise of Regionness." En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.

**Hurrell, A.** (1995a). "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics." *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.

(1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford: Oxford University Press.

**Malamud, A.** (2010). "Latin American Regionalism and EU Studies." *Journal of European Integration*, 32(6), 637-657.

**Methol Ferré, A.** (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR.* Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

**Mok, K. H.** (2012). "Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in East Asia." En Adam. Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.

**Naidorf, J.** (2005). *Relaciones académicas internacionales. Formas de enriquecer las relaciones bilaterales.* Trabajo presentado en III Seminario Interuniversitario de estudios canadienses en América Latina realizado en La Habana, Cuba.

**Paradiso, J.** (en prensa). *El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración.* Caseros: EDUNTREF.

**Perrotta, D.** (2011). "Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR." *Puente @ Europa*, IX(2), 44-57.

(2012). "¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR." *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR*(1), 4-17.

(2013a). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012).* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.

(2013b). "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales." En Elsa Llenderozas (Ed.), *Teoría de Relaciones Internacionales* (pp. 197-252). Buenos Aires: EUDEBA.

**Porcelli, E.** (2010). *Integración regional y política exterior: del interés nacional a la política regional.* Trabajo presentado en II Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?" organizada por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina en Buenos Aires.

**Porta, F.** (2006). "Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas." *Cuadernos del CENDES*, 23(63), 26.

**Riggirozzi, P., y Tussie, D.** (2012a). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America." En Pia Riggirozzi y Diana Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (Vol. 4, pp. 1-16).

(2012b). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht: Springer.

**Robertson, S.** (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance.* Trabajo presentado en el panel "Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education" de la Conferencia de la International Studies Association realizada en New York.

**Saforcada, F.** (2009). "Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas." En Pablo Gentili, G Frigotto, R Leher y Florencia Stubrin (Eds.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 363-399). Buenos Aires: Homo Sapiens y CLACSO.

**Verges, A.** (2006). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 14(9).

**Vilas, C.** (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina.* Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

**Wendt, A.** (1992). "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International organization*, 46(02), 391-425.

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

# Alcances y límites de la política estatal en la economía social y solidaria.

## Análisis de dos emprendimientos productivos.

*Reaches and shortcomings of state policy towards the social and solidary economy. An analysis of two productive organizations*

**Yamila Crisci**  
FSOC/UBA- FADU/UBA  
yamilacrisci@hotmail.com

**Fernando Rada Schultze**  
CONICET- FSOC/UBA- FLACSO  
fernandorada@conicet.gov.ar

### Resumen

La última década no sólo registra un quiebre respecto al consenso que mantuviera un modelo social, económico y político excluyente durante los años 1990, sino que además representa una nueva manera de pensar las políticas sociales en la Argentina, esta vez sin la impronta residual del decenio neoliberal. Una de las esferas de la política estatal que se viera modificada es la que atañe al mundo laboral. Al mismo tiempo, el reciente decenio señalaría la recuperación de una serie de funciones clásicas del Estado perdidas años atrás, como pudiera ser su relación con la sociedad civil. Con una mirada crítica sobre las potencialidades y restricciones de las políticas sociales recientes, el siguiente artículo analiza el caso de dos emprendimientos de economía social y solidaria nacidos post crisis del 2001.

**Palabras clave:** Estado - políticas sociales - economía social y solidaria - cooperativismo - Argentina.

**Fecha de recepción**  
24.7.13

**Fecha de aceptación**  
6.3.14



**Abstract**

*The last decade represents not just a breakdown against the consensus gained by a social, economical and political model during the 90's, but also a new way of thinking social policies in Argentina, now without the neoliberal's residual stamp of the previous decade. Labor issues experienced far reaching changes concerning public policy areas. At the same time, the last decade involves the recovery of many classical (Welfare) State functions lost years before, such as its relationship with civil society.*

*Through a critical view regarding recent social policy shortcomings and potentialities, this article conducts two case studies of what is usually known as social and solidarity economy, born after the 2001 crisis.*

**Keywords:** *State - social policies - social economy - cooperative enterprises - Argentina.*

**I. Introducción**

Diversos autores acuerdan que en los últimos años la estructura social, económica y política de nuestro país experimentó cambios sin precedentes (por ejemplo Aronskind, 2001; Murmis y Feldman, 1993). Entre estas transformaciones se encuentran las que conocieron el trabajo, la economía y el Estado, temas que atañen al presente artículo. En este sentido debe señalarse que uno de los hechos que alteró las sociabilidades habría sido la pérdida masiva de empleos y la flexibilización laboral características de la década de 1990. Históricamente la sociedad argentina se había distinguido por su movilidad social ascendente resultante del acceso a dos instituciones: la educación y el trabajo. El trabajo fue durante gran parte del Siglo XX un forjador de identidades. La sociedad argentina se encontraba cohesionada al calor de la figura del trabajador asalariado formal, lo que significó, durante casi un siglo, ser sujeto de derechos y ciudadano. Ser trabajador/a representaba en nuestro país contar con aportes jubilatorios, con un sistema de salud, encontrarse respaldado por una organización sindical, tener vacaciones pagas, entre otros aspectos. Era, en síntesis, ser alguien, tener una identidad individual y social.

Con el advenimiento del modelo neoliberal en la región, esta matriz socioeconómica se perdería. Un cuarto de siglo de medidas de corte excluyente, agravado en la década de 1990, dejaría hondas marcas en la estructura productiva argentina y en la distribución del ingreso, corroyendo mecanismos de ascenso social y segmentando, maginando y pauperizando a amplios sectores poblacionales (Bankirer, 2010; Torrado, 2007).

En ese mismo contexto, el Estado también fue otra de las instituciones que vio reducida su actividad y reestructuradas o perdidas sus facultades clásicas, entre las que debe ubicarse el ser asociado a una entidad con capacidad de otorgar o denegar identidad y ciudadanía. Al mismo tiempo, las reducidas acciones políticas que llevó a cabo han sido caracterizadas como focalizadas y reparatorias (Pautassi *et al*, 2008). No obstante, años más tarde, el Estado recuperaría algunas de sus facultades tradicionales; por ejemplo, los cambios en su dimensión, formas de intervención y relaciones con los diferentes actores. El Estado volvería a ser visto como núcleo al cual dirigir las demandas sociales en tanto entidad capaz de otorgar identidad y derechos; como institución con poder y autoridad de reconocer ciudadanía (Vilas, 2005).

A pesar de los cambios experimentados, la recuperación de instituciones como el trabajo y el Estado son recientes. En este mismo período, en el que estas entidades se caían y volvían a construirse, un abanico de modos alternativos de economía tomó fuerza, en conjunto englobados bajo la denominación de economía social y solidaria. Diferentes creaciones de puestos laborales como emprendimientos productivos, autoempleo, cooperativas y fábricas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras, fueron expresiones que los actores hallaron para hacer frente a la paupérrima situación que debían afrontar, al tiempo que reivindicaban y fortalecían su posición social e identidad como sujeto trabajador.

En esa línea de análisis, Caracciolo Basco y Foti Laxalde (2003) destacan la dimensión relacional y asociativa de las unidades que interactúan en la producción e intercambio de bienes y servicios, aspectos nodales dentro de la lógica social, económica y laboral en el marco de la incorporación de políticas públicas que encuentran en la economía social un modelo alternativo para reconstruir el tejido social. Concordantemente, y retomando sendas de trabajo propuestas anteriormente<sup>1</sup>, enfocamos dos casos de emprendimientos de economía social y solidaria y los analizamos de manera comparativa: el emprendimiento productivo “Sol de pan” y la cooperativa “Estilo Diversa LGBT”. Prestaremos atención al desarrollo de estos emprendimientos laborales, el rol jugado por el Estado a través de políticas que promuevan estas actividades, y discutiremos sobre las perspectivas que experiencias como éstas ofrecen para generar trabajo genuino en tanto formador de identidades sociales.

**II. Metodología**

El presente artículo presenta un diseño cualitativo de estudio de caso. Siguiendo la lectura de Flyvbjerg (2011), el estudio de caso consiste en un análisis intensivo de una unidad individual (sea esta una comunidad o una persona), que permite obtener información confiable acerca de la clase más amplia a la que la unidad en cuestión pertenece: la comprensión de las causas de un fenómeno y su contexto. Asimismo, Flyvbjerg carac-

teriza entre los puntos fuertes de este tipo de análisis su profundidad y su alta validez conceptual, como así también la capacidad que tiene esta metodología de brindar información útil en las etapas preliminares de una investigación, ya que proporciona hipótesis y abre interrogantes que podrán ser problematizados a la luz de un mayor número de casos (op.cit 301-314). Por lo tanto, aquí observaremos dos ejemplos que, a pesar de las diferencias que *a priori* presenta el mercado al que apuntan, propone casos relevantes de cooperativismo sobre los que echar luz y que, *a posteriori*, puede brindar herramientas para un estudio de mayor dimensión sobre las formas que adquiere la economía social y solidaria en la Argentina. Asimismo, ambos emprendimientos comparten la cualidad de componerse de actores marginados de la economía formal por diferentes motivos y, en algunos casos, sin haber participado nunca de un trabajo asalariado con las características que aquí le atribuimos. A su vez, se trata de ejemplos cooperativos que buscan interactuar con el Estado, al que demandan acciones precisas para mejorar la situación de su emprendimiento.

Con técnicas cualitativas como la observación no participante y las entrevistas en profundidad, nuestro trabajo estuvo guiado por el análisis del involucramiento estatal respecto de esos emprendimientos, incluyendo la existencia y alcance de acciones de promoción, así como un reconocimiento de la reconfiguración del rol del trabajo y de la figura del trabajador inserto en los emprendimientos productivos, marcando similitudes y divergencias entre ambas cooperativas.

### III. Lineamientos generales de la economía social

La economía social toma significados diferentes según sea abordada desde los países centrales o periféricos (Mutuberría Lazarini, 2010). En nuestro caso, daremos importancia a la definición planteada desde los países latinoamericanos, denominados por la autora como periféricos. Para comenzar, es importante observar al individuo que integra las experiencias de este tipo de economías; generalmente se trata de individuos insertos en comunidades, familias y otros colectivos sociales que actúan no sólo en pos de la utilidad material sino también con vistas a la solidaridad y cooperación (Coraggio, 2007). De este modo, se toma a este tipo de economía como alternativa al sistema capitalista, en el que el interés principal reside en la obtención de ganancias *sin una redistribución equitativa de la misma*. Si bien la noción de mercado no desaparece, la concepción del mismo se modifica pasando a relaciones entre sus miembros que pretenden lograr integración y una distribución más igualitaria de los recursos y los beneficios.

Muchas experiencias en el campo de la economía social, surgieron como respuesta a las fallas en el sistema capitalista. Las sucesivas crisis del sistema generaron desempleo, exclusión social, empobrecimiento, marginación, entre otras consecuencias que dieron lugar a la asociación entre individuos y experiencias comunitarias conjuntas para so-

brellevar y revertir esta situación y mejorar, de este modo, la calidad de vida. (Mutuberría Lazarini, 2010).

Resulta importante observar la reconfiguración del concepto de trabajo en las experiencias de economía social. En contraposición al rol del trabajador en el sistema capitalista de producción, en el que aquel, en tanto dueño de la fuerza de producción, es explotado por el capitalista que la compra en el mercado para producir plusvalor a partir de ella y quedarse con gran parte de las ganancias obtenidas, en las prácticas de economía social, el trabajador juega un papel preponderante con ejercicio de prácticas sociales que lo llevan a reapropiarse del control de su trabajo estableciendo modos solidarios de producción (Mutuberría Lazarini, 2010). De este modo, el dueño de la fuerza de trabajo y el de los medios de producción convergen en la misma figura que es la del trabajador (Vázquez Blanco y Rofman, 2011).

Cabe señalar que esta reconfiguración del sujeto y de la propia concepción del trabajador no se da al margen de la urdimbre social de una comunidad, donde el Estado ocupa un lugar fundamental. El papel desarrollado por el Estado en la economía social es un tema sobre el que debe interrogarse. Siguiendo a Coraggio (2005), podemos destacar que existe una corriente dentro de la economía social que aboga por la intervención del Estado para fomentar las prácticas de la economía social desde la administración pública y el sistema político. El Estado es quien puede, mediante el planeamiento de sus políticas, introducir formas de economía social como regulación de los mercados capitalistas. En este sentido, Vázquez Blanco y Rofman (2011) nos invitan a reflexionar –a partir del contexto económico, político y social que atraviesa actualmente nuestro país bajo un modelo de redistribución e inclusión social– sobre la economía social como componente fundamental del modelo económico presente. De este modo, y a diferencia del período de crisis desatado en 2001, donde los actores debieron utilizar diferentes estrategias para paliar los efectos de la misma, podremos pensar formas organizativas impulsadas desde el propio Estado y no desde los propios individuos.

### IV. La economía social y el impulso del Estado

La economía social se presenta como un modelo que procura reconstruir la integración desde lo colectivo por medio de un entramado solidario que potencie las redes sociales de los actores, puntualmente las territoriales. Esto en nuestro país se manifiesta en el modo en que las políticas son llevadas adelante. En la actualidad, las acciones del Estado no sólo buscan alejarse del modelo asistencialista característico de la década de 1990 –que sólo reproduciría intergeneracionalmente la pobreza– sino que llevan la huella del regreso del Estado<sup>2</sup> allí donde en el decenio pasado había delegado sus funciones en las organizaciones del tercer sector.

Es importante señalar que si bien las políticas inclusivas emanadas de este modelo solidario enfrentan profundas dificultades derivadas de la hegemonía de las relaciones de producción y de poder tradicionalmente ancladas en el modelo capitalista, y la constitución de subjetividades que de las mismas emana, no debe omitirse el giro que marcan con respecto al rol asumido por el Estado en su carácter de constitución del colectivo. Luego de una década de neoliberalismo donde los sujetos eran responsabilizados por su “incapacidad” para insertarse en el mercado y cuyas identidades se construían bajo el estigma de la desposesión, los años más recientes han estado marcados por la impronta de un Estado que problematiza dichas condiciones a la vez que acciona sobre las mismas. Una de las principales particularidades de los lineamientos de este modelo radica en el reconocimiento y la promoción de la potencia de las experiencias engendradas en contextos desiguales por medio de políticas que no se acotan a la reproducción de los sujetos desde y en los márgenes sino como protagonistas de la constitución de un colectivo.

La particularidad de estas experiencias radica en el carácter solidario en que dichas acciones se encuadran, ya que allí anida el reconocimiento de sus posibilidades. Donde con anterioridad eran las organizaciones no gubernamentales el intermediario para vehicular estrategias de supervivencia desde una lógica individualizada, hoy las diversas aristas de los programas (mediante apoyo a pequeños productores y talleres familiares, articulación de encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y asistencia a empresas autogestionadas) cristalizan la voluntad de un Estado que pretende retornar como principal articulador de lo social por medio de una lógica colectiva que promueve la integración por la vía de herramientas que procuran superar la asistencia. A diferencia de las miradas que se detienen en la crítica de los procesos de producción y trabajo de los sectores más pobres a partir de la ineficiencia de los mismos, las políticas actuales dan lugar al reconocimiento de los factores que los constituyen y estructuran pero no para descartarlos como posibilidad sino para intervenir desde la promoción de su productividad. De aquí se desprende una mirada que no escinde lo social y lo económico ya que imprime el objetivo de promover las experiencias de economía social y solidaria, no ahora en cuanto estrategias desde los márgenes sino que se integran como núcleos productivos.

No planteamos que ese tipo de políticas se lleven a cabo sin dificultades ya que las dimensiones vinculadas tanto a lo territorial como a los actores involucrados condicionan los grados de viabilidad y éxito de la economía social como modelo alternativo, pero destacamos que la singularidad del proceso actual radica en el reconocimiento de los factores constitutivos de dichos procesos y el modo en que se interviene sobre los mismos, como el apoyo, la asistencia y la articulación.

El principio rector de estos emprendimientos se basa en la satisfacción de las necesidades y en la reproducción ampliada de la vida por medio del reconocimiento de las redes

y capitales que constituyen su entramado, y no en la mera reproducción de la fuerza de trabajo. Así como el objetivo no se reduce a la ganancia, también se aparta de la figura del trabajador escindido de los medios de producción ya que ambos planos convergen y posibilitan, mediante el cooperativismo, la ampliación de grados de autonomía de los sujetos protagonistas del proceso de producción y comercialización.

Observamos aquí una política pública que procura promover la integración social<sup>3</sup>, no ya desde lo focalizado y en términos de transferencias de ingreso, sino que es transversal a otros mundos como el productivo y el del trabajo, entre otros, a partir del cual se da la posibilidad de reconstituir el entramado social.

Entrado en crisis el mundo tradicional del trabajo y dejando a la deriva a los sujetos, tanto en términos de satisfacción de necesidades básicas como de vías de construcción de identidad, las relaciones que se constituyen en el seno de la economía social trabajan sobre la inclusión pero desde una arista centrada en los valores comunitarios y asociativos en oposición a la lógica hiperindividualista de la economía mercantil.

Consideramos que la economía social y solidaria ofrece las posibilidades de articular desde una misma base políticas que vinculen la dimensión económica-productiva, la laboral y la social, sentando las condiciones para la promoción de un sentido de acción y pertenencia colectiva. Esto se hace posible de la mano de un Estado que no llega a la sociedad desde acciones fragmentadas y fragmentarias sino con un sentido de amplio alcance. Es por medio de las mismas que el trabajo como vía de inclusión social parece poder reconstituirse con base en un entramado de relaciones que se resignifica en su proceso de constitución.

## V. El emprendimiento productivo “Sol de Pan”

El primero de los casos analizados es el de “Sol de Pan”, una ecopanadería que elabora sus productos de forma artesanal y trabaja con un horno que sólo utiliza energía solar. Ubicada en el barrio “Un techo para todos”, aledaño al barrio 22 de Enero en Ciudad Evita, Partido de La Matanza, Gran Buenos Aires, la panadería representa un ejemplo de las experiencias de estas modalidades de economía social y solidaria a las cuales referimos en la sección anterior.

El emprendimiento nació en el año 2006, a partir de la donación de un horno solar llamado “Inti Raymi”<sup>4</sup> otorgado por la Fundación “Hábitat para la Humanidad”, que se encuentra realizando diversas actividades en el barrio desde hace algunos años. La particularidad de “Inti Raymi” es que posee paneles solares que reflejan en el horno de tamaño industrial con tapa de vidrio y puede alcanzar una temperatura de hasta 180 grados, permitiendo el horneado de productos sin gasto de energía más que el abastecimiento solar.

Una segunda fundación, Concordia, realizó en el barrio una capacitación sobre micro energía, que permitió dar inicio al emprendimiento. Esta misma fundación se hizo cargo de la materia prima para lograr la primera producción con el fin de llevar un “pan dulce” a cada familia del barrio en Navidad. Es decir que el emprendimiento en cuestión, comienza como una economía doméstica de autoabastecimiento para el período navideño. A partir de esa primera producción varias fundaciones y personas que trabajaban en el barrio comenzaron a encargar pedidos más grandes y la experiencia productiva fue creciendo gradualmente.

El equipo de “Sol de Pan” se compone de entre 3 y 5 trabajadores. Un panadero aporta sus conocimientos técnicos y el resto se encarga de las compras de materia prima, elaboración, promoción, venta, y entrega de los productos. Una de sus integrantes relató, en detalle, el rol de cada uno en la jornada laboral:

*“Uno se encarga de ir a comprar y Blanca y yo nos encargamos de elaborar. Preparamos todo un día antes, la pasta y al otro día la masa. En la época de pan dulce trabajamos el día completo para poder terminar con todo. Viene por la mañana Humberto, mi socio (porque nosotros nos decimos así, socios), que abre el horno, lo limpia, limpia los paneles y prepara todo. Nosotras nos ponemos a elaborar y él va controlando al horno. Eso lleva un tiempo largo, pero ya nos manejamos de esa forma. El envasado también lo hacemos nosotros, todo empieza y termina acá. Todo funciona acá, en mi propia casa”.* (Entrevista realizada a Rita, miembro de la eco-panadería “Sol de Pan”, Octubre de 2011)

Este fragmento de la entrevista a Rita arroja varias reflexiones en relación a lo que venimos desarrollando. En primer lugar, observamos la marcada división de tareas entre los miembros del grupo de trabajo para llevar a cabo la jornada laboral. En segundo lugar, el manejo de los horarios de trabajo según la época del año y las exigencias de entrega de los productos. Y, por último, la referencia de la entrevistada a la realización completamente artesanal de los productos de la panadería. Estas observaciones dan cuenta, precisamente, del rol protagónico del trabajador en el proceso productivo y, además, de su participación en el mismo. En este caso particular, y teniendo en cuenta que la panadería es llevada adelante por pocas personas, los trabajadores participan del proceso completo tanto de producción como de venta de sus productos sin tener que rendir cuentas de sus tareas a patrones, encargados o jefes. Ellos son –al mismo tiempo– quienes dan y ejecutan las órdenes para que el emprendimiento siga adelante, re apropiándose constantemente del control de su trabajo.

Con el correr del tiempo, fueron agregando variedades de productos además de “pan dulce” y comenzó la elaboración de pan casero, chipá, rosca de pascua, sopa paraguaya, entre otros. Debido a sus características, el horno es utilizable solo en periodos del año en los que hay sol aprovechable como energía –desde octubre/noviembre hasta el mes de marzo. Ante la dificultad que significaba continuar con la producción en los meses restantes, en el tercer año de existencia de “Sol de Pan”, la Asociación Civil “Cirujas” les ofreció un microcrédito otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Programa Banco Popular de la Buena Fe que es una modalidad del componente “Fondos Solidarios” del Plan Nacional “Manos a la obra”, dentro del programa “Argentina Trabaja”. A través del otorgamiento de este microcrédito, el emprendimiento pudo obtener un horno panadero que se alimenta con gas en garrafa, para utilizar los días de invierno o de lluvia en los que “Inti Raymi” no es aprovechable. De este modo, el emprendimiento puede funcionar y seguir comercializando sus productos durante todo el año.

Éste es el primer momento en el que detectamos la presencia estatal en relación al emprendimiento. Se advierte una participación estatal indirecta, mediada por otros actores (fundaciones) que facilitaron el acceso al microcrédito y limitada únicamente a este hecho, sin extenderse más allá de esta intervención puntual de prestación monetaria. Ello no obstante es posible inferir una clara intención del Estado en favorecer emprendimientos de economía social y solidaria a través de los programas llevados a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social. Incluso, a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) –organismo que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual– se favorecen emprendimientos de este tipo. Podemos concluir, entonces, en una limitada participación estatal respecto a “Sol de Pan”.

Cabe señalar que la panadería no resulta, aún, el principal ingreso de sus trabajadores sino que lo toman como un trabajo adicional y el dinero que va ingresando lo reinvierten para que la panadería siga creciendo y –en caso de que haya un mayor excedente– lo dividen en partes iguales.

#### **El caso de la cooperativa textil “Estilo Diversa LGTB”**

Ubicada en el barrio de Balvanera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, próxima a Plaza Miserere, se encuentra la cooperativa textil Estilo Diversa, perteneciente a la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FALGTB), creada a fines de 2010 como un emprendimiento desde una organización de la sociedad civil que buscaba financiamiento estatal. Surgida como una inquietud de la FALGTB, la incipiente cooperativa tuvo como objetivo incorporar –aunque no de manera exclusiva– a personas transexuales y travestis, quienes por su condición sexual veían cercenadas las posibilidades de obtener otro tipo de trabajo, siendo con frecuencia la prostitución el

único medio de subsistencia. De todas maneras sus trabajadores/as actuales son diversa orientación sexual.

Más allá de que la idea surgiera desde un movimiento social, el rol del Estado fue clave en la gestación de la cooperativa. Entre septiembre y octubre de 2010 miembros de la FALGTB se reunieron con personal del INAES, del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. De estas entrevistas se logró un primer financiamiento anual. El subsidio estipulaba el otorgamiento de 600\$ mensuales a lo largo de un año para cada trabajador/a. Parte del convenio además garantizaba un mínimo de quince personas a las que se les brindaría un puesto de trabajo. Luego de ese tiempo se concedió un subsidio no reintegrable para la adquisición de maquinaria, de \$ 60.000, previéndose que la ampliación de la producción llevaría a un incremento de los puestos de trabajo. La experiencia debió enfrentar una variedad de escollos y desafíos, especialmente referidos al empleo y la prestación laboral, así como a la del colectivo transgénero.

Por ejemplo, muchas de las personas que trabajan en la cooperativa, específicamente las travestis, rara vez comienzan su jornada laboral en la mañana. Lejos de una falta de compromiso o interés, la respuesta frecuente se encuentra en la necesidad económica de continuar ejerciendo la prostitución ante el bajo monto de remuneración que perciben del trabajo en la cooperativa, considerablemente inferior al ingreso que obtenían del trabajo en la calle. Al mismo tiempo el ejercicio de este tipo de trabajo, obviamente informal, se caracteriza por la carencia de redes sociales formales de apoyo o cualquier expresión de seguridad social; en consecuencia las trabajadoras sexuales se ven expuestas a mayores condiciones de violencia y marginalidad, producto de la discriminación derivada de la homofobia.

Además de la frecuente violencia y la discriminación, una persona transgénero, cuando descubre su identidad, debe encarar la adecuación de su cuerpo a su sentir. Es éste un proceso continuo, que requiere de operaciones varias y la ingesta de hormonas. La persona debe ingerir hormonas cotidianamente y de manera periódica cambiar las prótesis o siliconas. Esto tiene no sólo un costo económico, sino que el operarse, sobre todo si se trata de una intervención clandestina, demanda un tiempo de reposo, lo cual se traduce en días sin trabajar y por ende en días sin un centavo. La prostitución entonces sigue presentándose como un modo alternativo –y económicamente seductor– de trabajo. Otra dimensión donde podemos encontrar tensiones es respecto al mercado y la competitividad. Una preocupación constante que ciñe al quehacer de la cooperativa es la de cómo lograr hacer frente a la competencia de otras empresas que cuentan con diferente capacidad productiva. En el caso de estudio el modo que encontraron es el de obtener un mercado cautivo. A pesar de que la cooperativa inicialmente quiso apuntar a una oferta exclusivamente textil, la intención de sus integrantes es expandir la variedad de los productos. De esta manera se busca vender objetos específicos para así competir en

una economía de mayor dimensión. Entre estos productos se ubica la producción de accesorios relacionados con temáticas de la diversidad sexual. En la actualidad elementos como ser tazas, llaveros, pulseras, banderas, y otras cuestiones vinculadas al orgullo LGTB, rara vez son producidos por personas pertenecientes al colectivo homosexual. Por lo tanto se persigue una producción de la diversidad y para la diversidad.

Lo acotado y reciente de esta cooperativa conduce a los y las militantes de la Federación a buscar otras actividades redituables para el sector vulnerado que representan. Entre ellas podemos nombrar el intento de la creación de una oficina de empleo amigable a la diversidad. Su objetivo es sensibilizar a las empresas sobre las problemáticas de las personas transexuales por la marginación y la discriminación a la que están expuestas (no finalización de sus estudios, abandono del hogar en la adolescencia, problemas de salud ante operaciones clandestinas, entre otras) y el modo en el que las ayudarían en caso de contratarlas. Este trabajo consistiría en capacitaciones al personal de diferentes empresas llevado adelante por los propios activistas. Además se buscaría el modo de seducir la inclusión de personas transgénero y transexuales por medio de artilugios como ser la desgravación impositiva. Estas charlas y capacitaciones a cargo de personas de la diversidad serían financiadas por el Ministerio de Trabajo.

Se desarrollaron también cursos de capacitación de cuidadores de adultos/as mayores –actividad que ya ha entregado diplomas a sus primeras egresadas. Estos cursos sin embargo presentan limitaciones, entre ellas el bajo monto de la remuneración percibida por las cuidadoras tras el aprendizaje, y la extensión de la semana laboral. Por otro lado debe considerarse que las travestis provienen principalmente del noroeste argentino pero la capacitación se realiza únicamente en la Ciudad de Buenos Aires, con lo cual hasta podría llegar a estimularse el éxodo regional al tiempo que no se erradicaría el machismo y la homofobia de sociedades sumamente patriarcales.<sup>5</sup> Además debiera haber sido considerado que las personas mayores, que serán cuidadas por una joven transgénero, han sido socializadas en contextos que estigmatizaban la homosexualidad considerándola una enfermedad o perversión. Por lo tanto puede existir un rechazo de la misma persona adulta hacia su cuidadora.

Por último, debe señalarse que las travestis que egresan de estos cursos no cobran un sueldo, sino que su remuneración es considerada un subsidio/beca, por lo que no existe esa relación capaz de otorgar identidades y derechos, como es la brindada por un trabajo asalariado formal.

## Reflexiones finales

Corresponde en esta sección indagar crítica y comparativamente las características, desarrollos, similitudes y desemejanzas en los dos casos considerados, como así también la



participación del Estado en ellos y el alcance de las políticas llevadas a cabo en materia de trabajo y cooperativismo.

Una manera de aproximarnos a las metas planteadas al inicio de este escrito es a través de la idea del trabajo en tanto esfera identitaria; como uno de los tantos “ ámbitos de socialización significativos, que constituyen espacios de construcción de formas identitarias” (Kosoy 2003: 67). Tomando esta premisa a lo largo de estas líneas problematizamos en torno a los cambios experimentados en años recientes en lo relativo al trabajo, la economía y el Estado. En este sentido, tras la pérdida masiva de empleos y la flexibilización laboral en décadas pasadas, se dejó de lado esta concepción del trabajo imperante a lo largo del siglo XX. Las medidas económicas neoliberales presentes en la historia nacional reciente corroyeron mecanismos de ascenso social segmentando, marginando y pauperizando a amplios sectores poblacionales, lo cual empujaría a los actores a valerse por sí mismos; motivación que, entre otros resultados, daría lugar al nacimiento de diferentes emprendimientos económicos alternativos. Años más tarde el Estado recuperaría algunas de sus capacidades tradicionales –por ejemplo cambios en su dimensión, formas de intervención y relaciones con los diferentes actores, ente los que se incluye la sociedad civil, a la que pertenecen las organizaciones de economía social y solidaria.

A partir de estos elementos de encuadramiento, el estudio de dos emprendimientos económicos nos permitió observar sus principales actividades y la presencia estatal en ellas, registrándose algunas divergencias entre ambos casos. Ante todo, respecto al surgimiento de ambas experiencias, el emprendimiento productivo “Sol de Pan” surge como un proyecto de economía doméstica para un período específico del año y luego crece con el tiempo para pasar a ser un proyecto permanente. En cambio, “Estilo Diversa” es pensado desde una organización de la sociedad civil para incluir a personas que por su condición sexual (transexuales, travestis) veían dificultadas las posibilidades de ejecutar algún tipo de trabajo por fuera de la prostitución. Con relación a la intervención estatal, en “Sol de Pan” el Estado se hizo presente una vez comenzado el emprendimiento y ante un caso puntual (a través de un microcrédito) sin sostener su participación a lo largo del tiempo. En “Estilo Diversa” el Estado intervino desde un primer momento, siendo su principal fuente de financiamiento. En cuanto a las ganancias arrojadas, observamos un punto de contacto en ambos emprendimientos. Por un lado, para los integrantes de “Sol de Pan” los ingresos no resultan suficientes como para convertirse en el principal sostén de las familias nucleadas alrededor del emprendimiento; en “Estilo Diversa” los ingresos también resultan acotados y sus integrantes terminan recurriendo a su antiguo modo de subsistencia. Adicionalmente, debe señalarse en ambos casos la falta de prestaciones sociales: aportes jubilatorios, obra social, entre otras.

A pesar de tratarse de modos alternativos de organización económica, no debe dejarse de lado el hecho de que ambos emprendimientos se inscriben en una sociedad

de mercado. Aunque en ellas sus integrantes no piensan su desempeño en términos de costo-beneficio ni ganancia, lo cierto es que estas cooperativas, al ser parte de un sistema capitalista, deben regirse por ciertas pautas de mercado, apuntando, por ejemplo, a la rentabilidad de sus productos. En el caso del emprendimiento “Sol de Pan”, vemos cómo su labor resulta más próxima a una economía de subsistencia e informal. Sin grandes planteamientos estratégicos, buscan que la publicidad de su producción sea transmitida de persona a persona por medio de los clientes-vecinos. Recientemente, apremiados por la necesidad de expandir el negocio, sus integrantes realizaron cursos para promocionar sus productos en internet. Diferente es el caso de la cooperativa “Estilo Diversa” que desde un primer momento buscó diversificar la producción al tiempo de apuntar –y generarse– un mercado cautivo: la población lesbiana, gay y transexual.

Con esas limitaciones, debe reconocerse que ambos emprendimientos han generado vínculos asociativos entre sus integrantes y una resignificación del trabajo tras el impacto de la década neoliberal. Sin embargo, estos efectos podrían modificarse en el corto plazo, ya que es discutible que las acciones del Estado sean suficientes para la reproducción de la propia vida de los actores implicados, como así también de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Por último cabe señalar que mientras la normalización de la informalidad del trabajo en algunos sectores conllevó a la naturalización de relaciones de producción y trabajo precarias, observamos aquí el carácter fundante de un modelo cuyo impacto sobre la constitución de los sujetos será un elemento fundamental ya que descansa sobre el principio de contemplar dichas formas de producción no desde aquello de lo que carecen sino de las potencialidades que engendran. Al ser el campo de la economía social un terreno en constante organización y crecimiento, la introducción de estas nuevas formas debería efectuarse de manera gradual, de modo de permitir la observación de sus efectos y extenderlas. Será trabajo futuro recuperar las observaciones aquí planteadas para indagar en los límites y alcances de otros emprendimientos del amplio campo de la economía social, para lo cual este artículo pretendió ser un aporte.

<sup>1</sup> El presente trabajo surge como corolario del seminario Economía Política dictado por Alejandro Rofman para la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Una de las líneas de acción que evidencia dichos principios es el Plan Nacional Desarrollo Local y de Economía Social “Manos a la obra” por medio del cual es el Estado quien, a través del otorgamiento de financiamiento y asistencia técnica, reconoce la potencialidad de los proyectos generados.

<sup>3</sup> Siguiendo a Estela Grassi (2007) encontramos la complejidad de nociones como “inclusión” e “integración” presentes en las políticas estatales. Como señala la autora, la integración y la adaptación fueron hasta hace algunos años nociones valoradas negativamente por tratarse de sinónimos de adecuación a las normas imperantes (Grassi, 2007: 7). Pese a ello, entendemos al concepto de integración social en términos de inclusión de un determinado sector -anteriormente excluido- al tejido social, puntualmente a través de las experiencias de economía social y solidaria mencionadas.

<sup>4</sup> El horno proviene de una donación del Rotary Club de Inglaterra, y en principio estaba destinado a otro lugar, pero debido a demoras para su ingreso al país, los dueños del otro microemprendimiento no lo necesitaron y así fue como llegó a manos de los habitantes del barrio 22 de Enero.

<sup>5</sup> Puede recordarse por ejemplo la gobernación de Salta fue una de las pocas jurisdicciones que se resistió a aplicar el nuevo programa de educación sexual.

## Referencias Bibliográficas

**Aronskind, Ricardo** (2001): *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires: Libros del Rojas, N° 2.

**Bankirer, Mónica** (2010): “Composición de la población y envejecimiento: del ‘país de inmigrantes’ al ‘país de adultos mayores’” en Torrado, S: *El costo social del ajuste. Argentina 1976-2002*. Buenos Aires, Edhasa Tomo I: 187-206.

**Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar** (2003): *Economía Solidaria y Capital Social*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

**Castel, Robert** (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.

**Coraggio, José Luis** (2005): “La Economía Social como vía para otro desarrollo social.” Extraído de <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/economiasocial-coraggio.pdf> Consultado: 02.12.2012 [último acceso: 17.03.2014].

**Flyvbjerg, Bent** (2011): “Case study”, en Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011, Cap. 17: 301-316.

**Grassi, Estela** (2007): “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘postneoliberal’”, en Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO-SENPLADES, Quito, Octubre 2007.

**Kossov, Alicia** (2003): “Triangulación de técnicas de relevamiento: alcances y limitaciones”, en Lago Martínez, S; Gómez Rojas, G y Mauro, M (cords.) *En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos*, Buenos Aires, Proa XXI: 63-72.

**Merlinsky, Gabriela y Rofman, Adriana** (2005): “Los programas de promoción de la Economía Social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?” En Forni, F: *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires. Ediciones Ciccus: 161-190.

**Murmis, Miguel y Feldman, Silvio** (1993): “La heterogeneidad social de la pobreza”, en Minujin, A (comp.): *Cuesta abajo*, Buenos Aires, UNICEF-Losada: 45-92.

**Mutuberria Lazarini, Valeria** (2010): “El campo de la Economía Social en debate” en Garcia, A. (coord.): *Repensando la Economía Social*. Buenos Aires. Ediciones del CCC. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: 11-28.

**Oszlak, Oscar y O' Donnell, Guillermo** (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento Cedes / G. E. Clasco No 4, Buenos Aires.

**Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar; Royo, Laura; Straschnoy, Mora y Carmo-  
na Barrenechea, Verónica** (2008): “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) VV.AA: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires, Siglo XXI: 283-306.

**Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano** (2005): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS: 51-79.

**Torrado, Susana** (2007): “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad”. En Torrado, S (comp.): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo bicentenario*. Buenos Aires, Edhasa, Tomo I: 31-68.

**Vázquez Blanco, Juan Manuel y Rofman, Alejandro** (2011): “Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa” en Fraschina, J. y Vazquez Blanco, J. M. (comp.): *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Prometeo Libros: 23-50

**Vilas, Carlos M.** (2005): “¿Estado víctima o promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo Globalizado” en Vilas, C; Forcinito, K. *et al: Estado y política en la Argentina Actual*. Buenos Aires: Prometeo.

## Reseña

# Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky (editores)

## Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura.

Primera edición - Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2013, 461 pág., ISBN 978-987-629-344-0

### Mariano Baladrón

Universidad Nacional de Lanús

El libro es una aproximación holística a la cuestión de la complicidad civil con el terrorismo de Estado. Desde una pluralidad de miradas y una perspectiva transdisciplinar, los autores de los distintos ensayos aportan a la comprensión del fenómeno de la preparación de las condiciones de posibilidad y el sostenimiento del gobierno de facto por parte de distintos sectores de la sociedad, con especial énfasis en los empresarios.

El trabajo se estructura en torno a una introducción a cargo de los editores y ocho partes en las que se recorren a lo largo de los capítulos múltiples aproximaciones al objeto de estudio, haciendo foco en los distintos actores de la época: desde los *think tanks* liberales que aportaron ministros y cuadros de distinto orden al gobierno iniciado el 24 de marzo de 1976, a las corporaciones empresarias del agro y la industria que se vieron beneficiadas en algunos casos y perjudicadas en otros, pasando por el análisis del comportamiento de la cúpula sindical en la represión de los trabajadores. También cuenta con un apartado final, de tipo propositivo, que está teniendo amplia repercusión en el debate público actual.

Con una mirada al escenario internacional, se analizan la evolución económica de aquellos años, la Guerra Fría y la Doctrina de Seguridad Nacional, se la confronta con la estrategia diplomática del gobierno de facto y se muestra como esto definió los apoyos y rechazos del resto de los países al régimen.

Desde el punto de vista macroeconómico, el libro analiza cómo las tensiones económico-sociales previas al golpe fueron resueltas en pos de un nuevo modelo de acumulación de capital sustentado en la valorización financiera, la desindustrialización, la liberalización de la economía y la represión de los trabajadores; así como el uso de las finanzas públicas en función del modelo de país excluyente que se impuso. Del mismo modo se estudia el rol del financiamiento externo en la compra de lealtades en sectores clave de la política, la economía nacional y la utilización para el aumento de las partidas presupuestarias del sector militar.

El libro indaga también en la relación entre complicidad empresarial y responsabilidad legal y se analiza si la contribución económica en la violación de derechos humanos puede ser considerada antijurídica desde las perspectivas del derecho internacional y local. Desde el punto de vista propositivo, también se analizan las condiciones que permitirían responsabilizar civilmente las complicidades, así como la ausencia de efectos del paso del tiempo (imprescriptibilidad) sobre sus acciones, considerando la corresponsabilidad de esos sectores con el terror de Estado.

Los análisis de casos incluyen el sector de la industria automotriz (Ford y Mercedes Benz), atendiendo tanto al aporte de recursos logísticos brindado oportunamente por las empresas a los militares como a los avances y obstáculos en los juicios en nuestro país y en el exterior que involucran a los gerentes de esas empresas; al sector metalúrgico (Acindar y Techint), cuyo análisis permite hablar de un verdadero plan integral de los empresarios en la preparación y puesta en funcionamiento del golpe, que tiene en los secuestros y desapariciones de personas durante 1975 en las plantas metalúrgicas de Villa Constitución un tubo de ensayo del terror por venir. Algo similar ocurre con el análisis del caso Blaquier, en donde el acento está puesto en las rupturas y continuidades de la relación entre sistema judicial y dictadura, por un lado, y en el análisis de la ley de Seguridad Nacional de 1974, que en el Ingenio Ledesma permitió la intervención del sindicato en 1975, por el otro.

También son estudiados, con distintos niveles de profundidad en la indagación, una variedad de casos de apropiación ilegal de empresas bajo el accionar arbitrario de la Comisión Nacional de Responsabilidad Patrimonial (CONAREPA). Además se repasan las políticas de comunicación de la dictadura y el caso de la apropiación ilegal de la empresa de papel para diarios Papel Prensa para ser entregada a precio vil a los diarios *Clarín* y *La Nación* que funcionó como prenda de paz para que los dueños de los prin-

cipales medios gráficos del país aceptaran y justificaran la censura y brindaran su apoyo explícito al gobierno de facto.

Un aspecto novedoso del libro es el análisis específico que se le da a la complicidad entre la cúpula eclesiástica y la castrense en los años del terrorismo de estado, ya que se propone considerar lo actuado por los miembros de la Iglesia como acciones de carácter estatal, en sintonía con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Otro valioso aporte es la reconstrucción de la historia política y económica de la relación entre Italia y Argentina en los años anteriores y posteriores al golpe y el rol que tuvo la logia Propaganda Due, cuyos vínculos llegan al gobierno derrocado en 1976. Para continuar la indagación se propone la creación de una comisión parlamentaria mixta de ambos países que analice el rol y las responsabilidades que podría tener Italia como consecuencia de lo actuado en aquellos años.

En el último capítulo, antes de pasar a las conclusiones y al aspecto propositivo, se analizan las complicidades de una parte de los abogados agrupados en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y en el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia.

El trabajo, visto en su conjunto, es una reconstrucción integral de la complicidad civil con el terrorismo de Estado. Muchas de estas cuestiones, que a esta altura nos obligan a hablar de un golpe cívico-militar-empresarial-eclesiástico, empezaron a sonar cada vez con más fuerza en las marchas por la memoria, verdad y justicia de los últimos años. En el terreno de la investigación periodística destaca el excelente trabajo de Vicente Muleiro.<sup>1</sup>

El libro que aquí se reseña contiene un valioso aporte en términos de políticas de la memoria. En el apartado final se propone la creación de una Comisión Nacional de la Verdad, creada por ley nacional, que contribuya a investigar la complicidad del poder económico, que exponga oficial y públicamente las cuestiones más relevantes y las consecuencias que aun hoy se arrojan sobre la economía, la política y la sociedad, de manera de proyectar un mensaje claro a futuro.

En esa línea, cabe mencionar que la Legislatura de Río Negro creó a fines de marzo de este año una comisión para investigar a los actores económicos que colaboraron en los delitos de lesa humanidad; se trata de la primera de su tipo en el mundo, creada siguiendo la propuesta del libro aquí reseñado, tal como lo indican los mimos legisladores en sus fundamentos. Asimismo, se presentó en abril de este año, en el Congreso Nacional, un proyecto para la creación de una comisión bicameral de investigación del aspecto económico del terrorismo de estado.

La Argentina es pionera en materia de comisiones de la verdad. La de la década del ochenta inició el camino que permitió el juicio a las juntas militares y logró correr los límites que el propio gobierno democrático veía para los juicios. Pese a las resistencias del Ministro del Interior Antonio Tróccoli y del propio Presidente Alfonsín, la CONADEP cambió su estrategia<sup>2</sup> a fines de enero de 1984 y orientó su investigación a describir el sistema de desaparición y a identificar a los responsables, aunque no pudo superar la lectura “bidemoníaca” de los hechos.

Se trata ahora de continuar el camino iniciado allí y que fue el puntapié para que la justicia pudiera investigar, a partir del 2003 ya de forma irreversible, las violaciones de los derechos humanos y avanzar en el conocimiento de la relación entre empresarios y militares que instigaron, posibilitaron y/o fueron causantes de aquellos crímenes y a los mecanismos de financiamiento que los hicieron posibles.

Hoy el poder militar que se alzó contra la democracia está derrotado, pero el poder empresario cómplice continúa al acecho y cada tanto los dirigentes de las patronales rurales salen a cuestionar al poder político resultante de las urnas mientras empresarios cartelizados socavan apoyos con su política de precios. Desde los medios audiovisuales concentrados se le exige al gobierno democrático reducción del gasto público, dólar caro y endeudamiento externo. Por eso avanzar en una comisión que proyecte luz sobre las complicidades que les permitieron llegar hasta donde están es el camino necesario de emancipación para que realmente se cumpla el ideal del **nunca más**.

<sup>1</sup> Vicente Muleiro, *1976: el golpe civil*. Buenos Aires: Ed. Planeta 2011 (2ª edición).

<sup>2</sup> Emilio Crenzel, *La historia política del Nunca Más: la memoria de las desapariciones en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

## Reseña

# Fernando Martin Jaime, Gustavo Dufour, Martin Alessandro, Paula Amaya.

## Introducción al Análisis de Políticas Públicas.

Primera edición. Florencio Varela, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013, 230 págs. ISBN: 987-987-29188-3-5

**Ulises Pallares**  
Docente UNAJ.

*Introducción al Análisis de las Políticas Públicas* constituye una obra útil y enriquecedora para aquellas personas interesadas en introducirse en la comprensión de los complejos procesos que se desarrollan en torno a la política estatal. Los autores logran transmitir con solvencia los principales problemas en torno a la hechura de la política pública. Asimismo, gracias a su probada experiencia profesional y académica Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya iluminan varios de los intersticios de la cuestión pública, tales como los intereses de los que son portadoras las burocracias estatales.

A lo largo de la obra los autores aciertan al presentar y poner en relación marcos teóricos desarrollados en los países centrales, principalmente en Estados Unidos, con aquellos desarrollados en la Argentina. De este modo, la obra logra un necesario y novedoso equilibrio entre los modelos de pensamiento global y un análisis más aplicado a la realidad local. Este enfoque atraviesa toda la obra. La inclusión de un capítulo específico para la comprensión del juego presupuestario y del juego federal argentino evidencia la vocación por presentar herramientas útiles para el análisis de la política vernácula.



Otro valor de esta obra es la diversidad de teorías de rango medio presentadas, dando cuenta así de la pluralidad de abordajes disponibles para el análisis. Sin caer en una acumulación de ideas dispersas, el texto logra integrar bajo distintos ejes conceptuales la multiplicidad de marcos teóricos, modelos, categorías y conceptos. Como si se tratara de un sistema de cajas chinas, el bagaje conceptual se ordena bajo un gran eje articulador: la lógica que se desata en torno a las intervenciones (o no) del Estado. En tal sentido, las teorías expuestas contribuyen al entendimiento de lo que es una matriz estatal y los incentivos ésta que genera sobre los actores y sus dinámicas de relacionamiento. En otros términos, las temáticas abordadas son esclarecedores para el entendimiento de la política pública en contextos democráticos.

Desde las primeras páginas del libro se reconoce el carácter conflictivo y complejo del proceso político que implica llevar adelante un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. Así, se propone abordar las múltiples racionalidades existentes en torno al Estado y dentro del mismo, alejándose de este modo de los estudios más tradicionales de corte weberiano y marxista. La propuesta intelectual presta especial atención a las instituciones que determinan e influyen la arena política sobre la cual los actores movilizan sus recursos de poder para mantener y/o modificar “las reglas del juego” desde el propio Estado y en torno al mismo.

En este marco, el trabajo presenta la relación existente entre el Estado, el sistema de gobierno y el régimen. Dicha articulación resulta ineludible en el análisis de política pública. Sin embargo, cabe introducir la observación de que los fundamentos conceptuales y su relevancia para el análisis no son suficientemente explicados y, en consecuencia, para una mejor comprensión de las relaciones subyacentes entre los conceptos presentados el lector requerirá de una mayor investigación.

De gran utilidad y claridad resulta, además, el tratamiento de los sistemas de gobierno y la distribución territorial del poder (unitarismo y federalismo). Las referencias a casos de América Latina y de la Argentina en particular sirven para contextualizar y actualizar los debates presentados. De igual modo, la identificación de los principales actores de veto en la arena política resulta un factor fundamental para comprender las lógicas de acción de cada uno de ellos. Conviene señalar sin embargo que si bien una obra de carácter general e introductorio no está llamada a agotar todos los temas vinculados a un campo tan fructífero como el del análisis de las políticas públicas, dada la centralidad de los actores para el entendimiento de la política pública y el valor que se le asigna en el resto del trabajo, hubiera sido interesante profundizar más en cada uno de ellos, reconociendo sus capacidades diferenciales de poder y los incentivos y desincentivos que condicionan su accionar.

Siendo fiel a su propuesta inicial, el libro aborda clara y cabalmente lo que allí se denomina “el enfoque procesal de política pública”, alertando al lector sobre su carácter teórico y su dificultad de aplicación directa al análisis de la “*real politik*”. Hecha la advertencia, el texto profundiza en muchas de las variantes de la definición de problemas, el establecimiento de la agenda, la formulación de alternativas, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Es justamente a partir de una lectura crítica del enfoque procesal de política pública que los autores logran construir una propuesta superadora, la cual se plasma en un texto rico en articulaciones conceptuales y referencias bibliográficas sobre obras clásicas e innovaciones más recientes.

Especial atención recibirá la toma de decisión. En tal sentido, se sintetizan los aportes enmarcados en la teoría de la elección racional (entre ellos la teoría de los juegos), el incrementalismo y el neoinstitucionalismo. La propuesta resulta interesante por la nutrida bibliografía de consulta y el flujo constante de conceptos. Sin embargo, aquellos interesados en la temática específica deberán realizar un trabajo posterior de contextualización y articulación de varios de los conceptos presentados a fin de poder comprender cabalmente la utilidad heurística de los mismos.

De igual modo, se profundiza en la evaluación de la política pública reconociendo su carácter transversal y evidenciando su fuerte carácter político – cuestión que no siempre ha sido suficientemente problematizada en la bibliografía especializada. Así, la sección destinada a la evaluación resulta valiosa por condensar y echar luz sobre las tensiones subyacentes entre “la técnica” y “la política”; dejando en claro que la labor del analista tiene impacto sobre lo político. Dentro de este mismo marco se introducen conceptos básicos vinculados a la programación. Sin embargo, la insuficiente justificación sobre la articulación entre ambas esferas podría resultar confusa para alguien que se inicia en estas temáticas.

En suma, *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas* constituye una obra valiosa para quienes quieran aproximarse por vez primera al mundo de las políticas estatales. Su principal valor radica en la claridad para presentar temas complejos, al tiempo que apuesta por una mayor profundización conceptual y articulación. No obstante, esta iniciativa no siempre es lograda con igual mérito por lo que el estudiante podría requerir de ulteriores lecturas aclaratorias. Su segundo aporte relevante consiste en la actualizada referencia bibliográfica, la cual incluye los principales textos y producciones internacionales y locales en la materia. Acompaña la propuesta acertados ejemplos nacionales que facilitan la comprensión y contextualización de las temáticas abordadas. Junto a la plétora de marcos teóricos y conceptos presentados, quien lea la obra comprenderá la articulación entre la técnica y la política, entre el individuo y el Estado; en definitiva, podrá entender mejor la dinámica y centralidad de la política en la vida de los seres humanos. Es por ello que su lectura es altamente recomendada.

## Reconocimiento

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** expresa su reconocimiento a los y las colegas que actuaron como evaluadores externos en los volúmenes 2 y 3:

### **Volumen 2 (julio 2012-junio 2013)**

Ricardo Aronskin (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Daniel Arroyo (FLACSO Argentina)  
Gustavo Blutman (Universidad de Buenos Aires)  
Javier Bráncoli (Universidad de Buenos Aires)  
Josefina Brown (Universidad de Buenos Aires)  
Rodolfo Canto Sáenz (Universidad Autónoma de Yucatán, México)  
Raquel Castronovo (Universidad de Buenos Aires)  
María Ignacia Costa (Universidad de Buenos Aires)  
Sergio Drucaroff (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Gustavo Dufour (Universidad de Buenos Aires)  
José Carlos Escudero (Universidad Nacional de La Plata)  
Alicia Fernández (Universidad Nacional de Cuyo)  
Nora Gluz (Universidad de Buenos Aires)  
María Alejandra González Piñeros (Universidad de Buenos Aires)  
María Elena Martínez (Universidad Nacional de La Plata)  
Valentina Mutuberría Lazarini (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Janina Onuki (Universidad de Sao Paulo)  
Victoria Ortiz de Rozas (Universidad de Buenos Aires)  
Brenda Pereyra (Universidad de Buenos Aires)  
Horacio Rovelli (Universidad de Buenos Aires)  
Manuel Sánchez de Casanova Lerdo (Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México)  
Fabián Sislíán (Universidad Nacional de La Matanza)  
Emilio Taddei (Universidad de Buenos Aires)  
Mabel Thwaites-Rey (Universidad de Buenos Aires)  
Pedro Tsakoumagkis (Universidad Nacional de Luján)  
Marcela Velurtas (Universidad de Buenos Aires)  
Guillermo Vitelli (Universidad Nacional de La Matanza)  
Norberto Zeller (Universidad Nacional de Lomas de Zamora)

### **Volumen 3 (julio 2013-junio 2014)**

Pilar Arcidiácono (Universidad de Buenos Aires)  
Roberto Benencia (Universidad de Buenos Aires)  
Antonio Camou (Universidad Nacional de La Plata)  
Nelson Cardozo (Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de Quilmes)

David Castells (Universidad Autónoma de Barcelona)  
Adriana Chiroleu (Universidad Nacional de Rosario)  
Violeta Correa (Universidad de Buenos Aires)  
Daniel Alberto Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes)  
Andrea Daverio (Universidad de Buenos Aires)  
Sergio Drucaroff (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Carolina Duarte Duque (Universidad Pedagógica, Colombia)  
Giarretto, Mariana (Universidad Nacional del Comahue)  
Eduardo Gudynas (Universidad de Buenos Aires)  
Lucas González Messina (Universidad de Buenos Aires)  
Ana Honfi (Universidad Nacional de Misiones)  
Susana Mallo (Universidad de la República, Uruguay)  
María Elena Martínez (Universidad Nacional de La Plata)  
Renato Martins (Universidad Federal de la Integración Sudamericana, Sao Paulo, Brasil)  
Guillermo Mastrini (Universidad de Buenos Aires)  
Ana Natalucci (Universidad de Buenos Aires)  
Pablo Ospina Peralta (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito)  
María Laura Pagani (Universidad Nacional de La Plata)  
Myriam Consuelo Parmigiani (Universidad Nacional de Córdoba)  
Elsa Pereyra (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Hugo Daniel Ramos (Universidad Nacional de Rosario)  
Carlos Ruggerio (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
Iván Stola (Universidad de París-Sud 11)  
Julieta Suárez Cao (Universidad Católica de Chile)  
Alfonso Torres (Universidad Pedagógica, Colombia)  
Angel Luis Vaca (Universidad de Buenos Aires)  
Carla Zibecchi (Universidad de Buenos Aires)

## **Indicaciones para la presentación de originales**

### **General**

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.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen serán presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

### **Reglas básicas de estilo**

#### **Artículos**

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábiga.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

**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, Siaska (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 de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

### **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), no de artículos o capítulos.

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.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario.** 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

### **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

### **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

**Puntos de Venta de la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas**

**Venta en librerías**

*Librería de la UNLa*

Edificio José Hernández

29 de Septiembre 3901

Remedios de Escalada

*Fedro Libros*

Carlos Calvo 578

Ciudad de Buenos Aires

*Librería Vivaldi*

Santiago del Estero 998

Ciudad de Buenos Aires

*Páginas Libres*

Santiago del Estero 1112

Ciudad de Buenos Aires

*Librería de Las Madres*

H. Yrigoyen 1584

Ciudad de Buenos Aires

*La Crujía Libros*

Tucuman 1999

Ciudad de Buenos Aires

*Prometeo Libros*

Corrientes 1916

Ciudad de Buenos Aires



