

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 4 No. 7, julio-diciembre 2014

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



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Año 4 No. 7
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
Belén Fernández
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.

Purpose

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



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:
29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia.de Buenos Aires, Argentina
Tel: (+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 4 No. 7

Julio-Diciembre 2014

Cristian Altavilla, págs. 13-41

Variables políticas en la (re) distribución de recursos fiscales entre distintos niveles de gobierno

Political Variables in the (re) Allocation of Fiscal Resources Among Different Levels of Government

Marta Bekerman, Marcelo Wiñazky y

Nicolas Moncaut, págs. 43-75

La inserción internacional de las empresas PyMEs y los consorcios de exportación en la Argentina. Fortalezas y asignaturas pendientes.

The international insertion of SMEs through export consortiums in Argentina: their strengths and pending issues

Malena Gonzalez, Lorena Pasarin y

Agustina Malpeli, págs. 77-103

Reflexiones sobre los hábitos alimentarios de beneficiarios de planes por transferencia de dinero en el Municipio de Berisso

Nutritional habits in recipients of cash-transfer plans in the Municipality of Berisso.

Alejandro Martín Contino, págs. 105-125

Biopolíticas y políticas públicas en sectores poblacionales vulnerables

Biopolitics and public policies in vulnerable population sectors

Gustavo Adolfo Ortega Guerrero, págs. 127-153

Participación y deliberación comunitaria en el análisis de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales

Participation and deliberation in public policy analysis of commons and environmental goods

Maricel del Valle Magario, págs. 155-184

Los programas sociales de Argentina en la última década: una mirada a la ceguera de género

Social Programs in Argentina in the last decade: An approach to gender blindness

Camilo López, págs. 185-225

UNASUR en la política exterior uruguaya. El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014)

UNASUR as an Uruguayan foreign policy issue. The political parties' postures during José Mujica's administration (2010 - 2014)

Reseña

Claudia Daniel. *Números públicos: Las estadísticas en Argentina (1990 – 2010)*.

Reseña de Sebastián Cruz Barbosa, págs. 227-231

Índice acumulativo de los volúmenes 1-3 (julio 2011-junio 2014), págs. 232-239

Revista

Perspectivas de Políticas Públicas

La política es una dimensión constitutiva de las políticas públicas y no simplemente una variable externa o de referencia. El diseño alcanzado por una política determinada y su articulación con otras, y las modalidades efectivas de implementación, expresan siempre, de variadas maneras, la presencia de esa dimensión constitutiva, producto de una determinada constelación de intereses y objetivos impulsados por una dada constelación de fuerzas sociales y mediaciones institucionales.

Esta ontología política de las políticas públicas se advierte en el artículo de Cristian Altavilla, con el que se abre el presente número. El autor estudia en él la dinámica político-institucional del sistema de coparticipación federal argentino a través del despliegue de recursos de poder de las jurisdicciones involucradas y muestra algunas de las formas del desempeño de los actores políticos provinciales en la compleja red de negociaciones, pujas y tensiones con el Estado central. En el mismo sentido, pero en el ámbito de la política exterior regional, el análisis de Camilo López sobre el posicionamiento de los partidos políticos uruguayos con relación a la UNASUR señala la gravitación de las orientaciones ideológicas de esas organizaciones en el diseño de ese capítulo de la política exterior uruguaya reciente. Intereses político-fiscales en un caso, político-ideológicos o geoestratégicos en el otro, ambos enfocan el peso de variables políticas en la hechura de las políticas públicas respectivas.

Con frecuencia una misma política plantea una pluralidad de objetivos que entran en recíproco conflicto. El estudio de Malena González y asociadas sobre los hábitos alimentarios de beneficiarios de programas de transferencia de dinero ofrece una convincente ilustración de esto. Programas de mejora nutricional para familias en situación de pobreza extrema, vehiculizados por transferencias de dinero y ya no mediante la entrega de productos, presentados como un mecanismo para evadir el clientelismo y la manipulación de los programas tradicionales, y de este modo potenciar por la vía del derecho a elegir las capacidades ciudadanas de los sujetos, probaron ser más exitosos en esto último que en los objetivos específicos ligados a una mejor calidad nutricional. Más allá del acertado diseño de los programas y del entusiasta involucramiento de los nuevos tarjeta-habientes, es evidente que las estructuras del mercado moldean las opciones de compra de los nuevos consumidores, orientándolas hacia consumos alimentarios que poco contribuyen al logro de los resultados pretendidos por la política de transferencia. El trabajo demuestra que el éxito de una política particular depende en buena medida de la “puesta a punto” de los escenarios mayores en que ella se desenvuelve.

Esos escenarios se caracterizan por determinados sesgos de poder que orientan las decisiones de los individuos y sus organizaciones por determinadas vías con más probabilidad y eficacia que por otras. Lo que en el trabajo de González y asociadas refiere a comportamiento y estrategias familiares, el de Marta Bekerman et al. devela para un conjunto de actores de la economía tradicionalmente forzados a remar contracorriente: el sector de las pequeñas y medianas empresas. En una economía con elevados y crecientes niveles de concentración, el artículo plantea la virtualidad de los consorcios de exportación como herramienta que permite a ese sector insertarse en el mercado internacional superando los sesgos de poder, expresados en instituciones y marcos legales, que normalmente favorecen a las empresas grandes, con mejores articulaciones al poder institucional y a los mercados externos.

Los artículos de Alejandro Martín Contino, Gustavo Aldo Ortega Guerrero, y Maricel del Valle Magario ofrecen, cada uno desde su propia perspectiva, enfoques críticos a los modos convencionales, predominantes hasta hace relativamente poco tiempo, de encararse por las políticas públicas los comportamientos convencionalmente valorados como “desviados” en niños y adolescentes (Contino), el tratamiento de los bienes comunes y ambientales, hasta hace no mucho considerados terreno de exclusiva incumbencia de expertos y tecnócratas (Ortega Guerrero), y a la “ceguera de género” que a juicio de Magario aún campea en importantes programas sociales.

El Director

EDUARDO BUSTELO, in memoriam

Eduardo fue una poco frecuente conjunción de académico, político y funcionario, con relevantes desempeños en todos esos ámbitos tanto en el plano nacional, internacional y en el de la Provincia de San Juan, donde nació, y en la que falleció tras una larga enfermedad, el pasado 31 de julio.

Egresó de la Universidad Nacional de Cuyo como Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, con medalla de oro, y posteriormente obtuvo los títulos de Master en Ciencia Política y Administración Pública (FLACSO, Santiago de Chile) y Master of Science en Política y Planificación Social en la London School of Economics and Political Science. Fue profesor en varias universidades de Argentina y el exterior. Autor prolífico en temas de su especialidad, publicó más de cincuenta artículos en revistas académicas, y numerosos libros que constituyen referencias insoslayables para estudiantes y profesionales. Fue Director y profesor de la Maestría en Política Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y, hasta el momento de su muerte, Director de la Maestría en Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Cuyo.

En el terreno de la política y la función pública fue Viceministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación; hasta el momento de su muerte era Diputado Provincial y Vicepresidente Primero de la Legislatura de su provincia.

Fue funcionario de CEPAL, el PNUD y UNICEF, cuya Oficina en Argentina fundó y de la que fue primer director; años más tarde se desempeñó como Asesor en Desarrollo Humano para la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.

Eduardo Bustelo dedicó su sabiduría, su sensibilidad social y su vocación política a la defensa de los derechos de la niñez y la promoción de la justicia social. Y, por sobre todo, fue una gran persona.

La Revista Perspectivas de Políticas Públicas rinde homenaje al amigo y al colega, y se suma a todos quienes, consternados por su desaparición física, disfrutamos de su amistad y lamentamos su partida.

VARIABLES POLÍTICAS EN LA (RE)DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES

entre distintos niveles de gobiernos

Political Variables in the (Re)Allocation of Fiscal Resources Among Different Levels of Government

Cristian Altavilla

Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, y PhD Sandwich en el Doctorado de Ciencias Políticas de la Universidad de Bologna, Italia. Becario de CONICET y de Erasmus Mundus / Proyecto ARTES. cristianaltavilla@hotmail.com

Resumen

El régimen de coparticipación ha sido el resultado de complejos procesos de negociaciones, donde la intervención de las partes signatarias (presidente y gobernadores) resulta crucial para arribar a los resultados obtenidos. A lo largo de su evolución, este régimen ha alcanzado un extraordinario efecto redistributivo a favor del conjunto de provincias más pobres y menos desarrolladas. Por otro lado, este mismo conjunto de provincias presenta, a su vez, una marcada sobrerrepresentación en el Congreso de la Nación. Partiendo de estos dos supuestos, el objetivo del presente trabajo es poner de resalto cómo aquellos recursos institucionales (mayor representación legislativa) pueden jugar como variables explicativas de la mayor obtención de recursos materiales (coparticipación).

Palabras clave: coparticipación - recursos de acción - federalismo fiscal - negociaciones intergubernamentales - redistribución territorial.

Abstract

Federal Revenue-Share System has been the result of complex negotiation processes where the involvement of their signatories (president and governors) is crucial to understand the outcomes achieved. In its evolution, this regime has reached an extraordinary redistributive effect in

Fecha de recepción

6.2.14

Fecha de aceptación

26.7.14

favour of the poorest and lesser developed provinces. At the same time, this same set of provinces presents, in turn, a strong overrepresentation in Congress. Based on these two assumptions, the aim of this paper is to show how those institutional resources (i.e., overrepresentation), can play as explanatory variables for the obtaining of greater material resources (revenue sharing system).

Key words: Coparticipation - action resources - fiscal federalism - intergubernamental negotiations – territorial redistribution

Introducción*

Desde la sanción de la primera ley–convenio de coparticipación federal de impuestos en 1935, este régimen fue experimentando una fuerte evolución redistributiva a favor del conjunto de provincias más pobres y menos desarrolladas.

Teniendo en cuenta que las leyes–convenios constituyen un tipo de sistema de coordinación interjurisdiccional, el acuerdo de las partes intervinientes (Nación y cada una de las provincias) resulta esencial para su sanción y su puesta en vigencia, como así también para efectuar ulteriores modificaciones. Habiendo pues tomado intervención en estos procesos de negociaciones todos los actores implicados, la interrogante que se plantea es ¿por qué algunos actores obtuvieron resultados más positivos que otros? El presente trabajo se focalizará en la hipótesis de que las provincias, en general, poseen fuertes poderes de negociación frente al Poder Ejecutivo nacional a través de los cuales pueden obtener ciertos beneficios; más aún, dentro del conjunto de provincias, hay algunas que poseen mayores y más eficientes recursos que otras, lo cual las ubica en una posición estratégica para el logro de los objetivos planteados.

A partir de esta premisa, el objetivo será analizar los factores que resultaron ser decisivos en esta evolución “redistributiva” del régimen de coparticipación indagando acerca de los poderes de negociación con que disponen las provincias para alcanzar estos resultados – en particular de aquellas más beneficiadas y en contraste con aquellas que resultaron perjudicadas.

La literatura que ha trabajado el federalismo fiscal argentino ha hecho hincapié en el denominado *unitarismo fiscal* (ver, entre otros, Suárez Cao 2011, Hernández 2008b, Villegas 2007). Este trabajo no pretende contrarrestar aquellos valiosos aportes de la literatura ni negar la veracidad de tal afirmación, pero sí poner en resalto – o al menos plantear la

interrogante – sobre un punto que muchas veces no suele considerarse en el análisis: el carácter negociado que el régimen de coparticipación ha tenido desde su origen, con la intención de aportar nuevos elementos para el debate. Si se observasen las relaciones fiscales en su conjunto, más que centrarse en el régimen de coparticipación, pueden rastreadse beneficios “mutuos”, aun cuando en general la parte del león se la haya llevado siempre el gobierno nacional. Por lo tanto, lo que se pretende es dilucidar en qué grado cada nivel ha sido copartícipe de los resultados que hoy se evidencian.

1. Federalismo asimétrico y federalismo redistributivo

Desde la sanción del primer régimen de coparticipación en 1935, este sistema fue evolucionando hacia un sistema fuertemente redistributivo, donde las provincias con menor desarrollo económico y poblacional (las que menos aportan al sistema rentístico) son aquellas que más reciben en concepto de coparticipación. En su evolución, estas provincias no solo terminaron por recibir más de lo que proporcionalmente les correspondería, sino que además reciben más que las provincias ricas (aquellas que mayores aportes realizan al sistema).

Por otro lado, el federalismo argentino se caracteriza por las fuertes asimetrías que presenta.² Estas asimetrías se dan tanto a nivel vertical (entre el gobierno federal y las provincias) como en el horizontal (entre provincias).

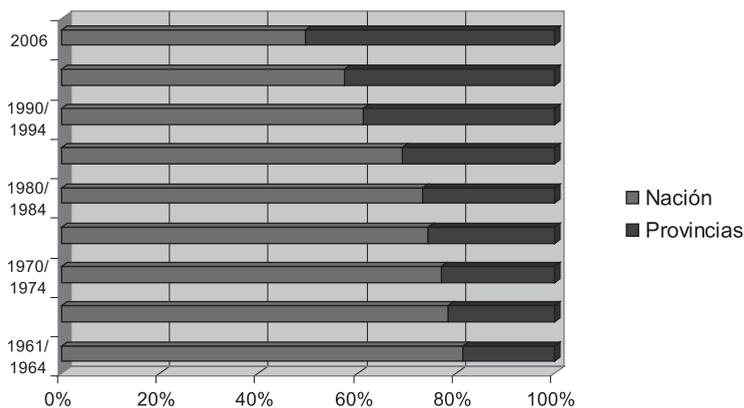
De los 24 estados que componen la federación argentina (23 provincias y una ciudad autónoma), tan solo en cinco se concentra el 66,7% de la población (INDEC, Censo 2010) y el 83,7% del PGB total del país. Este grupo de provincias que la literatura denomina “metropolitanas” son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. El 33,3% de la población y el 16,3% del PGB se concentran en las restantes 19 provincias, grupo que recibe la denominación de provincias “periféricas”.³ Estas asimetrías características de nuestro federalismo, han existido desde los inicios mismos del Estado nacional y hasta la fecha no han podido ser superadas.

A nivel vertical, se presenta una brecha cada vez mayor entre el conjunto de las provincias y el gobierno federal, que se pone de manifiesto fundamentalmente en la recaudación impositiva.

Otra característica del federalismo argentino – que sigue sin embargo, una tendencia mundial – ha sido la mayor concentración de recursos y competencias en el nivel central, es decir, se ha operado un fuerte *proceso de centralización* (Eaton y Dickovick 2004), tanto de recursos como de competencias. Sin embargo, ciertos procesos de descentralización (apresurados, mal orientados y con diseños institucionales defectuosos), especialmente el operado a principios de la década de 1990 con el traspaso desde el

nivel nacional de los servicios de salud y educación hacia las provincias, han venido a profundizar aún más las asimetrías entre ambos niveles de gobierno. Aquella brecha se ensancha aún más si se considera el nivel de gasto de cada nivel de gobierno en relación con la recaudación impositiva: mientras el gobierno federal recauda casi el 80% de los recursos, los gobiernos provinciales participan en un 49,6% del gasto público total.

Gráfico 1: Evolución relativa del Gasto Federal y de las Provincias

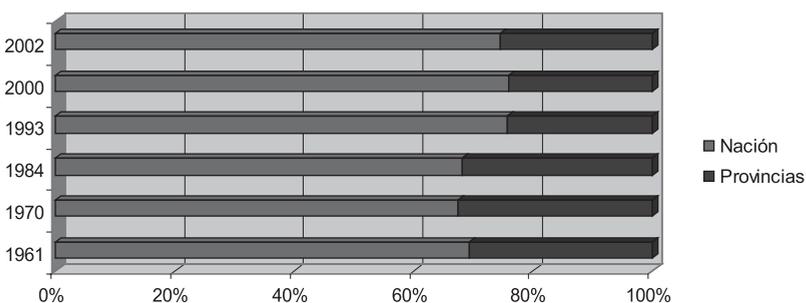


	1961/ 1964	1965/ 1969	1970/ 1974	1975/ 1979	1980/ 1984	1985/ 1989	1990/ 1994	1995/ 1999	2006
■ Provincias	18,58%	21,54%	22,94%	25,68%	26,89%	30,85%	38,92%	42,54%	50,43%
■ Nación	81,42%	78,46%	77,06%	74,32%	73,11%	69,15%	61,08%	57,46%	49,57%

Incluye administración, Empresas Públicas y Sistemas de de Seguridad Social).

Fuente: elaboración propia en base a información de Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:43 (años 1964 a 1990) y Wolovick 2007:7 (año 2006).

Gráfico 2: Origen de recursos (tributarios y no tributarios) según nivel de gobierno



Nota: En el nivel provincial se incluyen municipios.

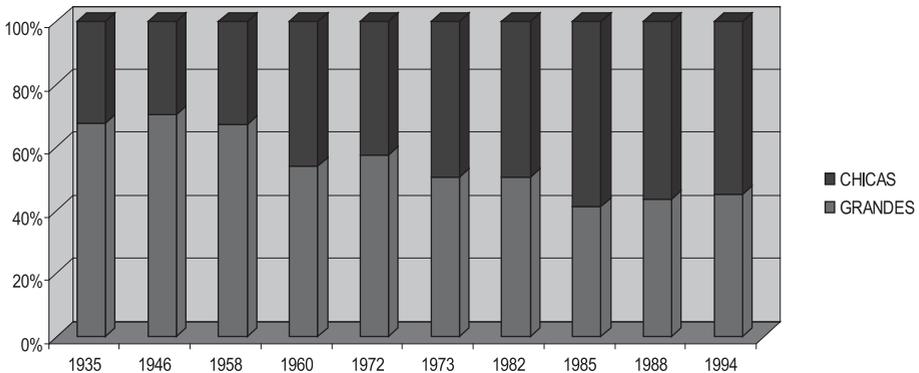
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Jiménez 2004:122

Si se considera la evolución del régimen de coparticipación se observa que, en sentido vertical, se produjo un importante aumento en la distribución primaria a favor del conjunto de las provincias,⁴ en tanto en el plano horizontal puede observarse un incremento aún mayor a favor de aquel grupo de provincias *periféricas*.

El primer régimen de coparticipación (sancionado en 1935 mediante la Ley N° 12.139) se basó en criterios estrictamente devolutivos, atento a que el gobierno nacional, al comenzar a establecer por primera vez impuestos internos a ciertos productos de elaboración típicamente regional (como el vino y otras bebidas alcohólicas en las provincias de Mendoza y San Juan), produjo un impacto negativo en las economías locales. Es por ello que los criterios de distribución buscaron ante todo *compensar* a aquellas provincias que se vieron directamente afectadas por los nuevos gravámenes creados por el gobierno nacional, generando una doble imposición (nacional y provincial) sobre aquellos productos. En segundo lugar, la distribución al resto de las provincias se efectuó siguiendo como criterio de distribución a la *población*. Por lo que en definitiva este régimen se basó en criterios estrictamente devolutivos.

Sin embargo, a través de las interminables reformas y enmiendas que fue experimentando, (desde modificaciones, sustituciones hasta reemplazos por nuevos regímenes), el régimen de coparticipación fue adquiriendo un fuerte sesgo redistributivo, al punto que actualmente el conjunto de provincias menos desarrolladas y menos pobladas recibe cerca del 60% de la distribución secundaria, mientras las provincias grandes y más desarrolladas (las que más aportan) reciben en conjunto el resto de la masa coparticipable.

Gráfico 3: Evolución de la Distribución Secundaria. 1935-1994.



Fuente: elaboración propia en base a Porto 2003.

A partir del año 2002, por efecto del nuevo impulso que cobró la economía nacional, el tesoro nacional experimentó un crecimiento exponencial, fundamentalmente a través de los derechos de importación y exportación de productos agropecuarios (soja, maíz y sus derivados), incremento que no se vio reflejado sin embargo al nivel subnacional, por el hecho de que tales derechos no son coparticipados con las provincias, en tanto competencia exclusiva del gobierno federal (art. 75, inc. 1º, CN). Esto produjo una mayor concentración de recursos en el gobierno nacional y, como consecuencia de ello, una mayor creación de fondos de transferencias por fuera del régimen de coparticipación. Estos nuevos fondos representan el 50% de los recursos provinciales de origen nacional, mientras el otro 50% está representado por el régimen de coparticipación. Mientras en la década de 1980 los recursos coparticipables representaban 2/3 de los recursos provinciales (Schwartz y Liuksila 1997), en la última década resultaron porcentualmente semejantes a los que provienen de variados fondos de transferencias federales.

En este contexto de centralización de recursos y de descentralización de competencias, las 19 provincias periféricas cubren cerca del 90% de sus presupuestos con recursos de origen nacional (recursos coparticipables más otras transferencias paralelas al régimen de coparticipación). Por su parte, las provincias metropolitanas, si bien concentran el 66,7% de la población y el 83,7% del PGB total del país, cubren poco más del 50% de sus presupuestos con recursos propios.

La fuerte dependencia hacia estos recursos de origen nacional pone de manifiesto la importancia que ha cobrado el régimen de coparticipación para las economías provinciales, fundamentalmente para las provincias periféricas. Hacia mediados de la década del 2000, estas 19 provincias superan, en promedio, los \$900,00 per cápita, mientras que ninguna de las provincias grandes excede los \$600 per cápita (Martinovich et al. 2007).

2. Régimen de coparticipación como herramienta redistributiva

La literatura especializada (Ter-Minassian 1997, Landon 2003, entre otros), sostiene que la presencia de este tipo de instrumentos, sobre todo en gobiernos multinivel, podrían aparecer como herramientas útiles para paliar las asimetrías existentes entre los distintos órdenes gubernamentales. Sin embargo, si tales transferencias no van acompañadas de reglas fiscales tendientes a la disciplina fiscal y al control del gasto, dichas transferencias podrían ofrecer incentivos que orientan la conducta de los receptores hacia comportamientos totalmente opuestos a aquellos que la literatura económica y fiscal señalan como deseables. Incentivando, por ejemplo, comportamientos *free rider* que derivan en *explotaciones oportunistas* entre ambos niveles de gobierno.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, insertó en su texto el régimen de coparticipación como una de las tantas medidas tendientes a lograr uno de los objetivos de máxima de esta reforma, fortalecer el régimen federal de Estado. Según las prescripcio-

nes de la nueva Constitución, la *distribución* entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Art. 75, inc. 2°).

Este diseño institucional está previendo, explícitamente, criterios redistributivos de reparto, tendientes a minimizar las asimetrías existentes entre nación y provincias y entre éstas. Como veremos a continuación, a lo largo del tiempo predominaron criterios de esta naturaleza, sin embargo, aquel grado *equivalente* de desarrollo entre las regiones no se ha operado.

Por el contrario, las asimetrías horizontales continúan siendo muy grandes a pesar, incluso, del fuerte carácter redistributivo del régimen de coparticipación. Si bien desde el punto de vista fiscal – e incluso político – una mayor redistribución implica una mayor dependencia hacia recursos de origen nacional, dicha dependencia se compensa con el objetivo – *ideal* – de superar las dificultades económicas para alcanzar un grado de desarrollo expectable.

Esta dependencia sin embargo no se ve correspondida con reglas fiscales claras, tendientes a la disciplina fiscal y al control del gasto (Landon 2003, Braun y Tommasi 2004, Villegas 2007). Así, tomando indicadores de pobreza, se observa que las provincias periféricas son las que mayores índices de analfabetismo poseen (6,4% contra el 3,2% de las metropolitanas), de mortalidad infantil (21,6 cada mil habitantes frente a 17,6 de las metropolitanas) y mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (el 26,2% de la población, mientras las metropolitanas arrojan un 15,1% de su población) (Tommasi 2002:6). Sin ánimos de buscar una relación causal entre los efectos redistributivos del régimen de coparticipación y la presencia de estos indicadores económicos – objetivo que excedería el propuesto en este trabajo – interesa poner de resalto aquí que, a pesar de que el régimen de coparticipación es fuertemente redistributivo, las asimetrías políticas y económicas continúan siendo demasiado grandes en la federación argentina, lo que, en un primer momento, podía poner de resalto la insuficiencia, al menos, del sistema tal cual se presenta hoy en día.

Resulta importante resaltar que los recursos provenientes del régimen de coparticipación corresponden a las provincias por *derecho propio*, por tratarse de recaudaciones que provienen de impuestos sobre los cuales las provincias también tienen poder tributario de imposición (reconocido constitucionalmente). Por ello, los gobiernos provinciales tienen plena discrecionalidad en el manejo de tales fondos y cualquier condicionalidad que el gobierno nacional pudiere imponer, sería plenamente inconstitucional. Sin embargo, aquellos recursos coparticipables que estas provincias reciben por encima de lo

que proporcionalmente debieran recibir podrían estar sujetos a ciertos mecanismos de control que apunten precisamente a aquellos objetivos planteados constitucionalmente en orden al crecimiento equilibrado entre las provincias, sin que obste impedimento constitucional alguno en este sentido. No sucede lo mismo con aquellos fondos provenientes de distintos regímenes especiales de transferencias (tales como el Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI–, el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior –FEDEI–, entre tantos otros) que, al componerse de tributos que corresponden al nivel nacional sí podrían estar condicionados a un fin específico, y así suele suceder habitualmente (en el caso del FONAVI, por ejemplo, sus recursos están condicionados a la inversión pública para la construcción de viviendas).

3. Variables económicas vs. Variables políticas

El régimen de coparticipación se estructura sobre la base de una ley-convenio. Este sistema implica una especie dentro del género de los *acuerdos interjurisdiccionales*. En tanto acuerdo, la ley-convenio (conocida originariamente como ley-contrato) requiere del consenso previo entre los representantes de cada nivel de gobierno, es decir, los poderes ejecutivos y – tal cual se ha estilado en la práctica constitucional y siguiendo los lineamientos del derecho internacional en materia de tratados – dicho acuerdo debe ser aprobado por los respectivos poderes legislativos de cada nivel de gobierno, en un procedimiento particular: el Congreso de la Nación sanciona con fuerza de ley el acuerdo celebrado entre nación y provincias y posteriormente esa ley nacional deberá ser ratificada por cada una de las legislaturas locales.

La exigencia de un *acuerdo* entre ambos niveles de gobierno surge a partir de que a través del régimen de coparticipación ambos niveles acuerdan la forma de distribución de competencias que por Constitución corresponden a ambos niveles (competencias concurrentes). La regulación unilateral de cualquier competencia constitucionalmente otorgada a ambos niveles, estaría viciada de inconstitucional.

Por tanto, el sustrato de todo régimen de coparticipación son las negociaciones previas entre ambos niveles de gobierno. La negociación aparece así como un elemento fundamental en las relaciones intergubernamentales en torno a las competencias tributarias y de recaudación. Es en este aspecto en el que se hace hincapié para entender el modo en que ha evolucionado el régimen de coparticipación, factor que incluso puede tener mayor alcance explicativo que variables económicas o meramente fiscales.

La literatura económica abocada al tema ha llegado a la conclusión de que las variables económicas pierden fuerza explicativa cuando intentan analizar la implementación de tales sistemas de transferencias y, en contrapartida, las variables políticas cobran mayor relevancia y poder explicativo:

“La correspondencia entre los principios teóricos para el diseño del régimen de transferencias intergubernamentales y el diseño real ha sido analizada empíricamente para distintos países. Una conclusión importante de estos estudios ha sido la de encontrar un bajo poder explicativo de las variables económicas y un poder explicativo mayor de las variables políticas (distribución del poder político en el congreso, reglas que rigen el funcionamiento del congreso, color político del gobierno local comparado con el nacional, etc.). Este hallazgo es importante porque revela que hay diferencias entre los principios de la economía y las prescripciones constitucionales y legales, por un lado, y la instrumentación en la práctica de los regímenes de transferencias, por otro lado” (Porto 2003b:21).

¿Por qué, entonces, ciertas provincias que no tienen gran población ni un elevado desarrollo económico han podido alcanzar en estos ochenta años de evolución del régimen de coparticipación, mayores porcentajes de lo que les correspondería de aplicarse *críterios estrictamente devolutivos*, recursos que además pueden utilizar discrecionalmente? Una posible respuesta a ello, y considerando que el régimen de coparticipación se estructura en gran parte a partir de una negociación, podría surgir del estudio y determinación de los recursos de acción con que cuenta cada actor al momento de encarar dichas negociaciones.

Partiendo de estas variables de *naturaleza político-institucional*, se puede arribar a conclusiones que coadyuven a entender el complejo entramado en que ha devenido el régimen de coparticipación y comprender la racionalidad política de algunos resultados que reflejan irracionalidades desde el punto de vista económico.

4. Procesos de negociación y recursos de acción

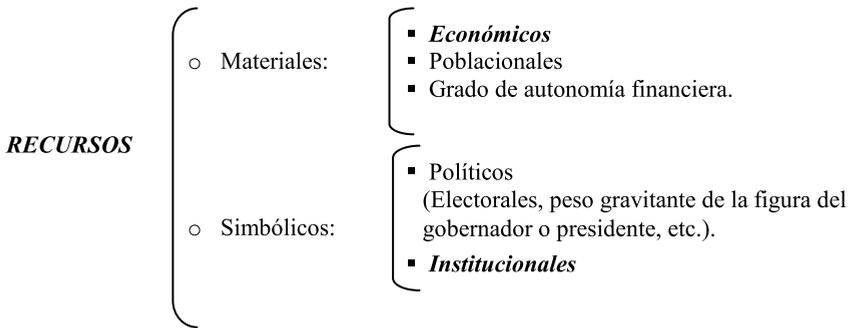
Los actores involucrados (presidente y gobernadores) en los procesos de negociación en los que se han puesto en juego la *redefinición del contrato fiscal* entre nación y provincias o la *distribución de recursos fiscales*, cuentan con importantes poderes de negociación.

Estos poderes de negociación se traducen en *recursos de acción*:

“Las capacidades deben ser definidas en relación a específicos resultados. El término sirve para describir todos los recursos de acción que permitan a un actor influir en un resultado en ciertos aspectos y hasta cierto punto. Estas incluyen propiedades personales como la fuerza física, la inteligencia, o el capital humano y social (Coleman

1990, capítulo 12); *recursos físicos, tales como dinero, tierra o poder militar; capacidades tecnológicas; acceso privilegiado a la información, etc.* Sin embargo, lo que más importa en el contexto de la investigación política son los recursos de acciones que son creados por reglas institucionales que definen las competencias y la concesión o limitación del derecho de participación, de veto o de decisión autónoma en ciertos aspectos de determinados procesos políticos” (Scharpf 1997:43).

En el estudio del particular diseño del sistema federal de Estado argentino, pueden identificarse los siguientes *recursos* con que cuentan los actores:



Partiendo del hecho de que la negociación es el principal mecanismo de coordinación intergubernamental, específicamente cuando estamos frente a un federalismo con fuertes rasgos de coordinación (o *federalismo de concertación* como comúnmente se lo denomina en contraposición al dual), los recursos con que cuentan o pueden contar los actores en juego resultan cruciales para determinar los resultados esperados por los actores y para explicar (e incluso predecir a futuro) los resultados efectivamente obtenidos (no siempre coincidentes con los primeros).

Los recursos han sido clasificados en dos grandes grupos. Los *materiales* responden a las características económicas y geográficas de las unidades federadas en tanto que ellas impactan fuertemente en los procesos políticos. Por ejemplo, la alianza con un gobernador de una provincia populosa apareja ventajas en términos electorales. Asimismo, una provincia con fuerte autonomía en materia fiscal permite al gobernador mayor margen de maniobrabilidad en las negociaciones desde que no se encuentra compelido al logro de un acuerdo o recurrir al rescate del gobierno nacional.

Los *recursos simbólicos*, por su parte, son aquellos que, en contraposición a los materiales, son ciertos atributos con que cuentan los actores que no son palpables materialmente, pero tienen cierta gravitación sobre el sistema político. Un ejemplo claro es el mayor o menor peso que un actor político puede tener sobre el electorado, traducido en una buena imagen pública, en el arrastre electoral de su personalidad, etc. Dentro de los recursos simbólico-políticos existe una variable crucial para las relaciones intergubernamentales: la pertenencia partidaria. Esta variable es muy importante, pues puede determinar muy eficazmente el comportamiento de los actores en juego y resulta ser crucial para la formación de coaliciones entre presidentes y gobernadores y entre éstos. Los *recursos institucionales* son atribuciones arbitrarias que el diseño formal otorga a los actores en juego. Son las capacidades que derivan directa o indirectamente de las normas jurídicas que componen el sistema político. Son estos precisamente los que otorgan poderes a aquellos grupos que de otra manera (por ejemplo, a través de recursos materiales) no los tendrían.

Sin quitar valor explicativo a las restantes variables mencionadas anteriormente, la presente investigación se centrará exclusivamente dos tipos de recursos (los recursos institucionales y el recurso político de la pertenencia partidaria), dado que ellos son claves – en nuestra investigación – para entender la dinámica que han adquirido los procesos de negociación llevados a cabo entre Nación y provincias y los que mejor han coadyuvado a entender los resultados obtenidos en aquellos procesos.

Los siguientes acápite darán cuenta de tales variables y, a continuación, se pondrá de resalto cómo han operado en las relaciones fiscales intergubernamentales.

a) *Los actores y sus recursos institucionales*

Se sostuvo anteriormente la relevancia de los recursos institucionales, pues éstos vienen a compensar las fuertes asimetrías existentes en nuestro federalismo, haciendo que un grupo de actores adquiera cierta gravitación en la arena política nacional, de la que de otra manera carecerían (fundamentalmente por sus escasos recursos materiales).

Como se vio al inicio del trabajo, pueden identificarse dos grandes grupos dentro del conjunto de las provincias: las *metropolitanas*, que son aquellas provincias más grandes y desarrolladas (provincias de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y que, en conjunto, representan en el 66,7% de la población y el 83,7% del Producto Geográfico Bruto (PBG). Como se puede observar, constituye un grupo de actores con importantes recursos, sobre todo *materiales*. Por otra parte, un segundo grupo, el de las provincias *periféricas*, las más pequeñas y menos desarrolladas, pero las más numerosas, que caracterizan más por fuertes poderes institucionales (simbólicos) que por los materiales. Está compuesto por las 19 provincias restantes y en total, suman el 33,3% de la población del país y el 16,3% del PBG nacional.

Las asimetrías entre uno y otro grupo de provincias pueden considerarse excesivas. Sin embargo, y por efecto del *diseño institucional* (tanto desde la Constitución Nacional como del sistema electoral y de partidos políticos) estas provincias *periféricas* cuentan con un considerable peso en la arena nacional. Por ejemplo en la Cámara de Senadores (donde rige el principio básico de la relación federal de la igualdad político-jurídica de las provincias) todas ellas encuentran una representación paritaria de 3 senadores cada una. Esto equipara, por ejemplo, a las provincias más pobres (Formosa, Chaco, etc.) con las más ricas y poderosas (Córdoba, Buenos Aires). Aún más, si consideramos la distinción realizada más arriba entre provincias metropolitanas y provincias periféricas, dicha simetría se fortalece aún más. En la Cámara de Senadores, las 19 provincias periféricas cuentan – en conjunto – con 57 senadores (es decir, el 79,2% de la Cámara); las 5 provincias metropolitanas cuentan con 15 senadores (el 20,8%).

Por su parte, en la Cámara de Diputados la sobrerrepresentación es aún más notoria: las 19 provincias periféricas cuentan en conjunto con 115 diputados (es decir, el 44,7% de la Cámara) representando tan sólo el 33,3% de la población; las 5 provincias metropolitanas cuentan con 142 diputados (el 55,3%) representando el 66,70% de la población. Consideremos que si el sistema utilizado fuera el proporcional (en vez del territorial) muchas de las provincias periféricas no alcanzarían a tener siquiera dos diputados. Sin embargo, desde 1983, se fija por decreto-ley nacional un mínimo de 5 diputados por provincia.⁵

De esta manera, el diseño institucional viene a retrovertir las asimetrías (poblacionales y económicas) existentes entre las unidades federadas. El peso que las provincias chicas tienen en la arena nacional, particularmente en el Congreso de la Nación, no en una sino en las dos cámaras, las posiciona como importantes actores proactivos (en tanto pueden impulsar nuevas políticas) o bien reactivos (impedir la modificación del statu quo).

b) Variables políticas: La disciplina y la pertenencia partidaria

Si bien las provincias chicas tienen importantes recursos institucionales que las posicionan como actores de veto en la arena política nacional, tales recursos de poder sólo podrían ser efectivos si todas las provincias chicas actuaran en conjunto, como bloque. Fácilmente puede constatarse que en la realidad ello no sucede de esta manera. Ello se debe fundamentalmente por la existencia de una variable de naturaleza política: la *pertenencia partidaria*. Por tanto, dos aclaraciones se imponen:

- *No todos los legisladores nacionales responden al gobernador.*

Así, en primer lugar, debe considerarse que los 115 diputados y 38 senadores de las provincias chicas no pertenecen todos al mismo partido del gobernador ni responden todos a éste. Ello se debe fundamentalmente a las reglas electorales. La elección de diputados se produce bajo el sistema D'Hondt, lo que implica una distribución proporcional

de las bancas en juego entre todos los partidos concurrentes conforme a la cantidad de votos obtenidos por cada uno de ellos. En segundo lugar, para la elección de senadores nacionales, la propia Constitución establece que de los tres senadores, dos lo serán para el partido que haya obtenido mayor cantidad de votos y el tercer senador al partido que le siga en votos (art. 54).

Por ejemplo, si la provincia de San Luis cuenta con tres senadores y cinco diputados nacionales, sería imposible que los 8 legisladores fueran del mismo partido que el gobernador y que todos respondieran a éste. A lo sumo, podría tener dos senadores nacionales y cuatro de los cinco diputados nacionales.

Sin embargo, en la mayoría de las provincias existe un marcado sesgo partidario y mayoritario que da preeminencia al partido mayoritario –generalmente el oficialista– en cada elección.⁶ Como sostienen Calvo et al. (2001),

la mayor parte de las reformas electorales [a nivel local] han tendido a reforzar los trazos mayoritarios de sus legislaturas locales que se traduce en una baja representación de partidos minoritarios en las legislaturas provinciales [...] las numerosas reformas políticas provinciales (constituciones y códigos electorales) tendieron a reducir en modo considerable la competencia efectiva de partidos en el interior, consolidando la fortaleza legislativa de los gobernadores y dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno” (Calvo et al. 2001:55, véase también Calvo y Escolar 2005).

Por otra parte, las provincias grandes, mayormente pobladas, presentan mayor cantidad de partidos compitiendo en cada elección, lo que hace difícil el control mayoritario de las bancas – y posteriormente el armado de coaliciones. Por su propia conformación poblacional, en cada elección aumenta el número de partidos compitiendo por bancas y por tanto, aumenta el grado de dispersión del voto. Asimismo, como el número de bancas en juego es elevado (35 en Buenos Aires, 13 y 12 en CABA, 9 en Córdoba y 9 y 10 en Santa Fe en cada renovación parcial), las chances de alcanzar algunas de esas bancas se eleva en la misma proporción. En las provincias chicas, sin embargo, no sucede lo mismo, atento a que en la mayoría de ellas se disputan entre 2 y 3 bancas en cada renovación parcial, por lo que dos o a lo sumo tres partidos de todos los que compiten podrían acceder a una banca. Esto tiene un enorme impacto en la competencia electoral y en la posterior conformación de bloques parlamentarios, que termina por redundar en mayores beneficios para las provincias más pequeñas.

En este sentido, resulta útil considerar *el número efectivo de partidos* (NEP) participando en cada elección.⁷ El sistema de partidos en Argentina puede calificarse como un sistema bipartidista moderado, donde existen otros partidos (tanto nacionales como provinciales) que han accedido, desde 1983, a bancas en el Congreso de la Nación e incluso como gobierno en sus respectivas provincias. Por tanto, el Congreso de la Nación está compuesto por representantes no solo de los dos partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista), sino además de varios partidos políticos más pequeños. A estos efectos, se puede clasificar a las provincias en tres grupos, según la cantidad de bancas (magnitud de distrito) que les corresponden en la Cámara de Diputados (Tabla 1). Provincias grandes, las cuales cuentan con un importante número de bancas, con un mínimo de 10 (Mendoza) y un máximo de 70 (Provincia de Buenos Aires); provincias intermedias, las cuales cuentan con un número de bancas que oscila entre 6 y 9 y finalmente las provincias chicas, siendo un total de 10 distritos que cuentan, cada una de ellas, con cinco bancas.

Tabla 1: Distribución de bancas diputariales entre provincias

GRUPO	CANT. BANCAS	CANT. DIST.	PROVINCIAS
CHICAS	→ 5 →	10 distritos	→ Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Luis y Tierra del Fuego.
INTERMEDIAS	→ 6-9 →	9 distritos	→ - Chaco, Corrientes, Misiones, Salta, Santiago del Estero (7); - Jujuy, San Juan (6); - Entre Ríos, Tucumán (9).
GRANDES	→ 10 >	5 distritos	→ Mendoza (10), Córdoba (18), Santa Fe (19), CABA (25) y Buenos Aires (70).

Así por ejemplo, desde 1983, el número efectivo de partidos (NEP) compitiendo por bancas para diputados (NEP electoral) en las provincias grandes ha sido de 14,61, mientras el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP parlamentario), es decir, aquellos que accedieron a bancas, ha sido de 3,49. En las provincias intermedias, el número de partidos participando por bancas desciende a 9,19, siendo el NEP parlamentario de 2,24. Finalmente, en las provincias chicas, dichos números se reducen aún más: 7,86 el NEP electoral y 1,91 el NEP parlamentario (Tabla 2).

Tabla 2: NEP según grupo de provincias. Promedio 1983-2011.

Grupo de Prov.	Número Efectivo de Partidos (NEP)	PROMEDIO (1983-2011)
GRANDES	NEP ELECTORAL	14,61
	NEP PARLAMENTARIO	3,49
INTERM.	NEP ELECTORAL	9,19
	NEP PARLAMENTARIO	2,24
CHICAS	NEP ELECTORAL	7,86
	NEP PARLAMENTARIO	1,91

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

- *No todas las provincias chicas forman coaliciones frente al gobierno nacional:*

En segundo lugar, se debe considerar que no todas las 19 provincias chicas forman coaliciones entre sí. Y esto se debe fundamentalmente a la pertenencia partidaria. Aún cuando existieran frentes de negociaciones comunes entre provincias chicas, estos nunca incluyeron a las 19 y el factor aglutinador ha sido –en todos los casos– la *pertenencia partidaria*. Una excepción a ello lo constituyeron las provincias patagónicas, que en varias oportunidades conformaron un bloque negociador independientemente del signo político de sus gobernadores frente al gobierno nacional desde la década del 90 para la discusión de cuestiones concernientes a los recursos hidrocarburíferos, típicos de estas regiones. Sin embargo, ello constituye la excepción más que una regla. Aún en el caso de la Región Centro (conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) sus gobernadores no han podido coincidir en una agenda común para negociar, como bloque, frente al ejecutivo nacional (Parmigiani y Altavilla 2012), a pesar de ser actualmente la región que más ha avanzado desde el punto de vista institucional.

En un análisis de los casos de negociación más relevantes entre el gobierno nacional y el conjunto de las provincias en torno al régimen de coparticipación, especialmente desde el advenimiento de la democracia en 1983,⁸ se ha podido constatar que un importante número de provincias chicas ha sabido construir coaliciones –aunque coyunturales y en torno a una materia específica de negociación– frente al gobierno nacional, utilizando como principal recurso los diputados y senadores representantes de sus distritos en el Congreso de la Nación. Además, desde 1983 a la fecha, un gran número de este grupo de provincias chicas ha estado gobernado por un mismo signo político: el Partido Justicialista.⁹

5. Algunas consideraciones sobre la naturaleza de las negociaciones intergubernamentales

Generalmente las relaciones fiscales intergubernamentales suelen verse como juegos de *suma cero*, es decir que lo que una de las partes gana, la otra necesariamente lo pierde. Esta consideración de las negociaciones lleva a interpretarlas como juegos de *puro conflicto*: las partes intervinientes no buscan la cooperación, sino por el contrario la deserción (en términos de la *teoría de juegos*).

En un primer pantallazo, tal consideración podría ser cierta, si consideramos que por ejemplo, el régimen de coparticipación implica la redistribución de recursos fiscales, recursos que son, por esencia, escasos. Al hablar de recursos escasos resulta lícito pensar que las discusiones sobre su distribución se llevarán a cabo en un contexto de *suma cero*. Sin embargo, y como hemos podido observar en distintos procesos de negociaciones, las partes han sabido (o han podido) sacar ciertas ventajas en estas negociaciones. Si bien en estos procesos se ha podido observar un cierto detrimento en la posición que tuvieron más tarde las provincias (por ejemplo, los pactos fiscales I y II de 1992 y 1993 respectivamente), lo cierto es que también puede observarse que los actores en juego (los gobernadores) han sabido sacar ciertas ventajas, aunque coyunturales y/o a corto plazo. Una aclaración al respecto resulta importante. Aun cuando una de las partes de la negociación obtuviera un *beneficio* (o *ganancia*) que en términos objetivos podrían calificarse como un verdadero *perjuicio* (o *pérdida*), aquél no deja de ser tal, pues es la *percepción* del actor (que se inclina a considerarlo como un verdadero beneficio) lo que define en estos casos qué es una ganancia y qué una pérdida; y ello es suficiente para dar su anuencia a las cláusulas de la negociación, es decir cooperar para llegar a un resultado.

A veces la cooperación es forzada, lo que podría llevar a que el comportamiento posterior al acuerdo esté guiado por consideraciones *free rider*, oportunistas y egoístas, sobre todo cuando no existen instituciones que impriman sanciones creíbles. La consideración de las negociaciones en torno a los contratos fiscales como de suma variable también aporta como ventaja la posibilidad de ampliar el análisis, considerando el amplio y basto espectro de las relaciones fiscales intergubernamentales – que por supuesto no se agotan con el régimen de coparticipación, sino que comprenden otros recursos como así también el comportamiento fiscal de las distintas unidades territoriales. Desde esta perspectiva, se puede vislumbrar cómo las provincias, *forzosamente* cooperativas en un acuerdo que a la larga les resultaba desfavorable (explotación oportunista desde el gobierno nacional), han sabido encontrar a posteriori métodos y herramientas para “compensar” las pérdidas, por ejemplo, a través del endeudamiento excesivo (Jordana 2002) que tarde o temprano el gobierno nacional tendría que rescatar.

Por último, es dable considerar también las distintas percepciones y preferencias que los gobernadores tienen frente al régimen de coparticipación: para los gobernadores de

provincias chicas fiscalmente más dependientes de los recursos nacionales resulta menos costoso (solución maximín) aceptar una reducción de su cuota parte en el régimen de coparticipación que enfrentar al presidente, cuyos costos económicos y políticos podrían ser catastróficos (el peor escenario posible).

6. Negociaciones, recursos de acción y resultados obtenidos

Existe evidencia empírica suficiente que demuestra que en distintos momentos se produjeron reformas al régimen de coparticipación para favorecer explícitamente a ciertas provincias.

El primer caso se registró durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón. En 1946, mediante Ley N° 12.956 se modificó el régimen troncal de la Ley 12.139, se unificó el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143), el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) y se agregaron los impuestos a las ganancias eventuales y el impuesto a los beneficios extraordinarios. En esta modificación se operó un aumento en la distribución primaria a favor de las provincias, pasando de 17% al 21% (correspondiendo el 79% restante a la Nación).¹⁰

A través de este mecanismo de distribución redistributiva, todas las provincias chicas experimentaron ganancias en detrimento de las provincias grandes, que vieron reducidos sus porcentajes de participación. Así por ejemplo, a doce años de aplicación de esta reforma, la participación de las provincias grandes pasó de 82% en 1946 al 69,1% en 1958; las provincias chicas, por su parte, pasaron de representar 18% en 1946 al 30,9% en 1958 (Porto 2003a:16).

Esta primera experiencia pareció más bien una especie de concesión por parte del gobierno nacional que producto de una negociación. En este sentido, las provincias más chicas aparecen como *deseables aliados* del gobierno nacional. La literatura coincide en sostener que las provincias chicas, al estar sobrerrepresentadas, aparecen como aliados más “baratos” que aquellas provincias más pobladas. En efecto, resulta mucho menos costoso para el gobierno nacional invertir en provincias con escasa población – es decir, con menor competencia partidaria – que en provincias altamente pobladas – con gran competencia electoral y dispersión del voto. Por otra parte, como cierta literatura ha puesto de manifiesto (Sawers 1996, Gibson, Calvo y Falletti 1999, Gibson y Calvo 2001, entre otros), ya para las elecciones presidenciales de 1946, el recientemente creado Partido Peronista conformó importantes alianzas con las elites políticas de las provincias periféricas, las que – por efecto del régimen electoral imperante – contribuyeron notablemente a los triunfos electorales del gobierno peronista.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín (UCR), los efectos redistributivos fueron más bien producto de una fuerte negociación que de una concesión por parte del Ejecutivo

Nacional. Durante el período 1984-1988, en el que no existió régimen de coparticipación,¹¹ los índices de coparticipación si bien en principio se establecían en base a la ya caduca ley 20.221, estuvieron sujetos a continuas negociaciones con los gobernadores, hasta que finalmente se sancionó la ley 23.548, que estableció porcentajes fijos. Durante este período, se entablaron duras negociaciones con los gobernadores (la mayoría de ellos del partido opositor, el PJ, y casi todos provenientes de las provincias periféricas) que en la mayoría de los casos terminaron por inclinar la balanza a favor de éstos (Sanguinetti 1993 y 1994).

Hacia fines de 1987, se logró acordar con el conjunto de las provincias la nueva ley de coparticipación – que es la actualmente vigente – donde se ponen de manifiesto fuertes índices redistributivos. En efecto, dicho acuerdo no pudo ser posible si el gobierno nacional no reducía su propia cuota parte en la distribución primaria (que se redujo del 48,5% al 42,34%) por un lado, y por el otro, quitando porcentajes a las provincias más grandes, como fue el caso de Buenos Aires, que perdió cerca de dos puntos porcentuales de lo que venía percibiendo hasta el momento¹². De esta manera, el conjunto de las provincias vio incrementada su participación en la distribución primaria. Comparando el período 1985-1987 con el período 1988-1989, Porto (2003a) demostró que la distribución secundaria de los recursos coparticipables se traduce en un detrimento de los cuatro distritos metropolitanos (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) reduciéndose de un 49% en el primer período a un 44% en el segundo (un pérdida de 5%). En contraposición, la mayoría de las provincias chicas (trece provincias) incrementan su cuota parte un 2,7%.¹³

Fue durante la primera presidencia de Carlos S. Menem (PJ), entre 1989 y 1995, cuando se produjeron las más importantes reformas durante sus diez años de gestión (1989-1999), la coalición con las provincias periféricas resultó crucial para la implementación exitosa de tales medidas (Gibson, Calvo, y Falletti 1999; Sawers 1996; Tommasi 2002; Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997a y 1997b).

Dicha coalición se tradujo en el consentimiento de éstas (las que, paradójicamente serían las más perjudicadas tras la reforma) frente a nuevos y mayores recursos provenientes del gobierno nacional (fundamentalmente a través de ATN –Anticipos del Tesoro Nacional–, o la concesión de fondos especiales) y de otros beneficios de tipo fiscal (como lo fueron las promociones industriales en ciertas provincias como San Luis, o la creación de zonas de libre comercio en Formosa) y de tipo económico (como la refinanciación de la deuda pública a provincias como el Chaco) (Olmeda 2009:17)¹⁴. Finalmente, en las provincias del Norte, el ajuste fiscal (que constituyó la columna vertebral de las políticas de reforma del Estado) no fue realizado inmediatamente, sino que fue demorado e implementado paulatinamente. En un primer momento se buscó

su consolidación en las provincias metropolitanas, para recién luego incorporar a las provincias periféricas; finalmente los recortes en el empleo público provincial fueron postpuestos y se incrementó el flujo de recursos desde el gobierno nacional hacia estas provincias (Gibson y Calvo 2001:190).

En estos casos, puede afirmarse que las provincias (sobre todo las chicas) aceptaron una disminución en su cuota coparticipable (la Nación detrajo un 15% de la masa coparticipable, que pasaría al sistema previsional, y una suma fija de \$ 43.800.000 mensuales que el gobierno nacional distribuiría a las provincias con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales) pero a cambio de otros beneficios (de tipo económico y fiscales) que el gobierno nacional podía otorgarles. La colaboración de las provincias chicas puede explicarse, si se considera que para ellas (las más dependientes de los recursos fiscales y particularmente de los fondos del régimen de coparticipación) les resulta menos costoso un detracción de estos fondos que a las provincias grandes (en número absolutos los fondos que pierden las provincias chicas son ínfimos comparados con las provincias grandes) y evitan, al mismo tiempo, un enfrentamiento directo con el presidente, cuyo castigo (enviar menos fondos o no refinanciar sus deudas, por ejemplo) se siente con mucho más peso que en las provincias grandes.

Durante las negociaciones que llevó a cabo el gobierno de Fernando de la Rúa con el conjunto de las provincias, que terminaron con la firma del Compromiso Federal en 1999, una importante coalición de gobernadores (principalmente la coalición de provincias del Norte y el grupo de provincias patagónicas, la gran mayoría de ellas gobernadas por el PJ) impusieron la refinanciación de sus deudas a cambio de que sus legisladores votaran el paquete impositivo y la ley de presupuesto que poco antes el Poder Ejecutivo había enviado al Congreso. La firma del Compromiso también implicó una reducción de la masa coparticipable en desmedro del conjunto de las provincias, que se tradujo en una quita del 13%.

Con el advenimiento del kirchnerismo en 2003, si bien no existieron reformas importantes al régimen de coparticipación ni tampoco negociaciones globales con el conjunto de las provincias, se registraron dos casos interesantes de rescate, ambos durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). El primero de ellos en 2009, cuando el gobierno nacional decidió coparticipar el 30% del producido en concepto de derechos de exportación de la soja. Esta medida, implementada mediante decreto de necesidad y urgencia, fue unánimemente aceptada por los gobernadores, e implementada por el gobierno nacional con la finalidad de alinear a los gobernadores en la agenda nacional y que éstos prestaran el consentimiento para la mantención de aquellas retenciones sobre las cuales el Congreso ya se había expedido en forma contraria (Altavilla 2010a). Durante el 2010, el gobierno nacional decidió refinanciar el

consolidado de la deuda pública que las provincias mantenían con el gobierno nacional a los efectos de evitar la sanción del proyecto de ley que buscaba coparticipar el 100% del impuesto al cheque (Altavilla 2010b).¹⁵

7. Conclusión preliminar

Estos casos ponen de resalto dos cosas: que las compensaciones pueden venir por fuera del régimen de coparticipación (la refinanciación de la deuda pública provincial, como fue en 1999 y 2010, o la creación de fondos especiales para determinadas provincias, como sucedió después de la firma de los Pactos Fiscales I y II) y que el apoyo y consenso de los gobernadores – o de una mayoría de éstos – y no de los legisladores resulta fundamental para el gobierno nacional a la hora de implementar políticas fiscales (como las reformas económicas durante la primera presidencia de Carlos Menem o la reforma impositiva de Fernando de la Rúa) o bien de evitar aquellas que resulten contrarias a su agenda. En uno y otro caso, el consenso con las provincias resulta crucial.

Sin embargo, del conjunto de provincias, resulta ser la coalición con las provincias más chicas y menos pobladas la que asegura el éxito y gobernabilidad de cualquier gobierno nacional, precisamente por los recursos institucionales que éstas poseen:

Esta sobrerrepresentación institucional significó la imposibilidad de armar una coalición electoral o legislativa ganadora en escala nacional sin el apoyo de las estructuras regionales de poder de la periferia. Dado que las regiones más desarrolladas y urbanizadas constituyeron contextos electorales altamente competitivos, el partido nacional que ganara las elecciones sería el que poseyera vínculos institucionales con las redes de agentes regionales de poder capaces de ofrecer los votos de las regiones del ‘interior’ del país” (Gibson, Calvo y Falletti 1999:28).

En una breve comparación entre los casos anteriormente mencionados, podemos identificar que efectivamente la coalición, no solo con las provincias, sino específicamente con las provincias periféricas, fue la que garantizó, en gran medida, el éxito de cualquier gobierno en el orden nacional a la hora de implementar reformas fiscales, fundamentalmente por el hecho de que tales alianzas concedieron al gobierno nacional amplias mayorías en ambas Cámaras del Congreso.

Durante las dos presidencias de Perón (1946-1952 y 1952-1955), el gobierno nacional, además de impulsar la estructura del reciente Partido Peronista a todo el país, formó alianzas con los partidos tradicionales de las provincias periféricas (mayormente partidos conservadores) quienes le proporcionaron una representación en el Congreso del

92,4% de los diputados y un porcentaje similar en la Cámara de Senadores, hacia el final de su segundo mandato.¹⁶

Por su parte, durante la primera gestión de Menem, 14 de los 22 gobernadores eran de su propio partido; en conjunto, estos 14 gobernadores concentraban 31% de las bancas de la Cámara de Diputados y 37,5% de las del Senado. El presidente contaba además con diputados y senadores del PJ provenientes de las restantes provincias no gobernadas por su partido (7 senadores y 36 diputados). En consecuencia el número total de legisladores se elevaba a 116 diputados (62% del total) y 35 senadores (45 % del total).¹⁷ Sin embargo, ello no significó en modo alguno ausencia de negociaciones con estos gobernadores ni que éstos no hayan sabido formar coaliciones para negociar más “cómodamente” con el presidente.

En el otro espectro, podemos señalar que en las dos gestiones radicales (la de Alfonsín entre 1983 y 1989 y la de la Alianza de De la Rúa entre 1999 y 2001) la oposición al gobierno nacional estuvo conformada con coaliciones de gobernadores provenientes de las provincias periféricas, gobernadas en su mayoría por el PJ, y por partidos provinciales. En ninguno de los dos casos los presidentes contaron con mayorías en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. Lo cual se explica justamente porque la UCR no tuvo, en ninguna de estas dos gestiones, una fuerte base electoral en las provincias periféricas.

Las conclusiones que pueden extraerse de este análisis son varias. En primer lugar, desde un punto de vista metodológico, resulta indispensable para cualquier análisis sobre las relaciones intergubernamentales entre Nación y provincias y entre éstas, diferenciar las distintas coaliciones que se formaron en el pasado (coaliciones efectivas) o que podrían formarse (coaliciones hipotéticas) en futuras negociaciones. Tal diferenciación viene dada por los recursos de acción (materiales y simbólicos) con que cuentan cada uno de los actores involucrados y por las particulares características (sociales, económicas y geográficas) que presentan cada una de las unidades subnacionales. Las coincidencias entre estas variables que puedan mostrar las provincias resulta un poderoso indicador que permiten entender por qué se formaron determinadas coaliciones o predecir qué coaliciones podrían formarse en el futuro.

En segundo lugar, resulta necesario traer a primer plano el hecho de que las relaciones fiscales son producto, en casi todos los casos, de negociaciones entre presidente y gobernadores. La cooperación emergente de tales procesos puede ser a veces impuesta y en otras ocasiones voluntaria, pero siempre ha de mediar (aunque sea un mínimo) grado de consentimiento. Dentro de estas apreciaciones, si tales negociaciones se desenvuelven en un contexto democrático, resulta fundamental entonces tener presente la regla democrática máxima: la decisión de la mayoría.

Por último, teniendo en cuenta las particulares características que presentan las provincias argentinas (traducidas en las fuertes asimetrías económicas y fiscales, por un lado, e institucionales, por el otro) nos permitirá comprender la orientación de las acciones desplegadas por los gobernadores, particularmente los gobernadores de provincias chicas (la mayoría de las provincias) y comprender la racionalidad de los resultados que, a simple vista, parecieran irracionales.

Sin duda, los factores que intervienen en los procesos de negociaciones de naturaleza política son múltiples y variados (desde los meramente personales hasta los más generales y estructurales que presentan el sistema político y económico), pueden identificarse – en un intento de simplificación – dentro de todos ellos aquellos que mayor poder explicativo proporcionan al análisis. Éstos son los factores institucionales (modos de interacción o de negociaciones previstos por las normas institucionales y los recursos institucionales de los actores en juego, específicamente los mecanismos de representación) que, combinados con las características económicas, fiscales y geográficas, permiten echar luz sobre estos complejos procesos y comprender en gran medida los resultados alcanzados.

Como sostiene Daniel Elazar, “si los impactos económicos son difíciles de evaluar, los políticos lo son aún más” (1972:471); por ello, las investigaciones que se planteen como objetivo dilucidar las razones económicas y fundamentalmente las políticas que se esconden en el complejo entramado de las relaciones fiscales intergubernamentales y sus resultados, deben necesariamente centrarse en el estudio y en el examen de casos específicos bajo un “sondeo sofisticado” de los mismos (ibídem). En este sentido, la investigación que aquí se presenta intenta ser un aporte más a la amplia literatura que se está desarrollando alrededor de este tópico, planteando interrogantes y conclusiones que no dejan de ser preliminares.

* Una versión premilitar, inédita, de este trabajo fue presentada para discusión en las *VI Jornadas de Investigación en Trabajo Social y III Jornadas de Investigación en Ciencia Política*, organizadas por la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, 14, 15 y 16 de Agosto de 2012, Paraná, Entre Ríos, Argentina. Dicha ponencia recibió el Premio SAAP 2012.

¹ Los sistemas políticos federales pueden clasificarse, entre otros criterios, en simétricos y asimétricos. Como sostiene Watts, existen dos tipos de asimetrías: “las políticas, referidas al distinto peso de las entidades federadas o regionales términos políticos, económicos, poblacionales, culturales, de recursos naturales, etc., y las constitucionales que se relacionan con el diverso *status* que las leyes supremas reconocen a los miembros de los Estados Federales” (Hernández 2008a:40). En este apartado, se hará referencia al primer tipo de asimetrías, es decir, a las políticas y económicas. Cabe aclarar además, que hasta la reforma constitucional de 1994, el federalismo argentino era asimétrico desde el punto de vista constitucional, pero con el reconocimiento de *status* especial a la ciudad de Buenos Aires, el sistema argentino presenta ahora una doble asimetría, en lo político y en lo constitucional (Hernández 2008a:40).

² Los términos son tomados de Gibson, Calvo y Falleti (1999). Sawers (1996), por su parte, clasifica a las provincias en tres grupos: *pampeanas, interior y periféricas*. La mayoría de la literatura sin embargo utiliza la primera clasificación, la cual se ha considerado más acertada para esta investigación.

³ Pasando de un 17% previsto en el primer régimen de 1935 a un 54,66% en el régimen vigente sancionado en 1988.

⁴ El Decreto-ley N° 22.847 (1982) estableció un mínimo de dos diputados por provincia y el Decreto-ley N° 22.848 adjudicó tres diputados más a todas las provincias. Por efecto de tales disposiciones, ninguna provincia puede tener menos de cinco diputados.

⁵ Dado que la elección de los miembros de la Cámara de Diputados es por mitades cada dos años, las bancas de cada provincia se renuevan por mitades bienalmente. Si San Luis tiene cinco diputados, primero se renuevan tres y luego dos. En cada una de esas elecciones sería posible que el partido del gobernador saque la mayoría necesaria para obtener, en el primer caso, dos de tres y en el segundo uno de dos, dando en total cuatro diputados. Sin embargo, y han existido casos, puede suceder que todas las bancas en disputas resulten obtenidas por un mismo partido. Esto ha sucedido en algunas provincias chicas, como San Luis, Tucumán, entre otras, donde el partido oficialista, con más del 60% e incluso del 70% de los votos obtuvo todas las bancas en juego. Así, podemos traer a colación el caso del PJ en San Luis, que obtuvo las tres bancas en disputa en las elecciones de 2007, las dos de 2009 y las tres de 2011; la Alianza Frente Cívico por Santiago, en Santiago del Estero, se llevó las cuatro bancas en juego en las elecciones de 2007, las tres en las elecciones de 2009 y nuevamente las cuatro en 2011.

No podría suceder lo mismo en la elección de senadores, donde los tres senadores por provincia se renuevan en una misma elección cada seis años a través del sistema de 1/3 con representación de la minoría (art. 54). A pesar de ello, sin embargo, puede darse el caso de pertenecer todos los senadores si bien no a un mismo partido, sí a diferentes expresiones políticas que en definitiva responden a un mismo líder local. Este ha sido el caso de la provincia de La Rioja, por ejemplo, cuyo gobernador contó, entre 2003 y 2009, con tres senadores con la misma afinidad política: dos del PJ y uno del Frente por Todos, que es un partido *satélite* de aquél. Ésta ha sido una práctica recurrente en algunas provincias para burlar el sistema de 1/3 que establece la Constitución para la elección de senadores.

⁶ La variable numérica del número efectivo de partidos corresponde a los trabajos de Laakso y Taagepera (1979) y de Taagepera y Shugart (1993) de donde la hemos extraído.

⁷ Estos casos son: (i) las negociaciones para la sanción de la nueva ley de coparticipación entre 1985 y 1987, sancionada finalmente a fines de 1987; (ii) el pacto fiscal I de 1992 y el (iii) pacto fiscal II de 1993 (ambos durante la primera presidencia de Menem); (iv) el Compromiso Federal de 1999 y (v) su Addenda del año 2000 (ambos bajo la presidencia de De la Rúa) y (vi) el Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases para un régimen de coparticipación, firmado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, en 2002.

⁸ El PJ ha estado presente en 3/4 de los gobiernos subnacionales (entre 14 y 18 provincias) en promedio desde 1983 a la fecha.

⁹ El criterio redistributivo estuvo dado por la implementación de un novedoso mecanismo en la distribución secundaria: “se prorrateó un contingente equivalente al 19% de la recaudación total según un sistema similar al anteriormente vigente, introduciéndose como novedad la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción. Se introdujo así, por primera vez, un mecanismo de redistribución explícito, más allá de lo implícita en el prorrateador población” (Porto 2003a:16).

¹⁰ El anterior régimen de coparticipación de la Ley N° 20.221 había expirado en 1984, sin que el ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales pudieran acordar un nuevo régimen. Esta situación duró hasta 1988, cuando se logra sancionar la nueva – y actualmente vigente – Ley N° 23.548.

¹¹ Si bien es cierto que “Buenos Aires recupera participación (del 17,5% al 22%) su parte porcentual permanece siendo muy inferior a la que le correspondía según el mecanismo de la Ley 20.221” (Porto 2003a:50).

¹² Un grupo de cinco provincias (San Juan, San Luis, Entre Ríos y Salta) pasaron de un 17,10% en conjunto, en el primer período, a un 19,17% en el segundo y las restantes ocho provincias (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa) aumentaron su participación, en conjunto, de un 24,80% a un 27,50%.

¹³ La provincia de Buenos Aires también se vio beneficiada con el Fondo del Conurbano Bonaerense, fondo también denominado “de reparación histórica”, por las pérdidas sufridas por la provincia en el régimen de coparticipación a través de reformas anteriores.

¹⁴ El proyecto ya contaba con media sanción en Cámara de Diputados y faltaba su tratamiento en la Cámara de Senadores, donde la oposición contaba con la mayoría suficiente para convertir el proyecto en ley. Si bien el Poder Ejecutivo contaba con la facultad de vetar el proyecto si éste pasaba con los votos positivos en la Cámara de Senadores, dicha posibilidad fue desestimada desde el inicio, por el fuerte impacto negativo que tendría tanto sobre la opinión pública como en sus relaciones con los gobernadores. De ahí el acuerdo con éstos.

¹⁵ Si bien es cierto que tales mayorías pudieron ser alcanzadas a través de reformas electorales que beneficiaron casi exclusivamente al partido oficialista (para un mayor análisis, véase Altavilla 2011).

¹⁶ Menem además supo formar alianzas con provincias gobernadas por partidos provinciales, tales como el Partido Acción por el Chaco, el Movimiento Popular Fueguino, el Partido Renovador de Salta y el Movimiento Popular Neuquino, cuya coalición le permitió el control de 2/3 de la Cámara de Senadores (Altavilla 2011).

Referencias bibliográficas

Altavilla, Cristian (2010a) “La coparticipación de las retenciones: oportunismo y clientelismo político. Un análisis desde la teoría de juegos”, *Anuario XII (2009-2010)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Págs. 3-24.

(2010b) “Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. Un análisis desde la teoría de juegos”, ponencia presentada en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: “Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario”*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), la Universidad Católica Argentina (UCA) y la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y co-organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), julio 28, 29 y 30.

(2011) *Federalismo y Sistema de Partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

(2012a) “Procesos de Negociación en las Relaciones Intergubernamentales: El Pacto Fiscal Federal I”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, 2:175-220.

(2012b) “Coordinación y Acuerdos Negociados en las Relaciones Nación-Provincias. El Caso del «Compromiso Federal de 1999»” *Anuario XIII (2010/2011)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. 2012:3-24.

Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2004) “Subnational fiscal rules: a game theoretic approach”, en *G. Kopits (comp.), Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Houndmills, Palgrave Macmillan, págs.183-197.

Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina (h), eds. (2001), *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires: INAP – Eudeba.

Calvo, Ernesto y otros (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en **Calvo y Abal Medina** (eds.) págs.53-98.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: PENT – Prometeo.

Cetrángolo, Oscar y Juan P. Jiménez (2004) “Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*, N° 84:114-134.

Disponible en www.eclag.org accesado el 9 de marzo 2012.

Eaton, Kent y Tyler Dickovick (2004) “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil” *Latin American Research Review*, Vol. 39, No 1:90-122.

Elazar, Daniel (1972) “Fiscal Questions and Political Answers in Intergovernmental Finance” *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 5:471-478.

Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001) “Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en *Calvo y Abal Medina* (eds.) 2001:179-204.

Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falletti (1999) “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”, en *Política y Gobierno*, Vol. 6, No. 1:15-44.

Hernández, Antonio (2004) “El Federalismo a Diez Años de la Reforma Constitucional de 1994”, disponible en <http://www.aceder.unc.edu.ar> accesado el 19 de mayo 2008.

coord. (1997) *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires: Depalma.

coord. (2008a) *Derecho Público Provincial*, Córdoba: Depalma.

dir. (2008b) *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2003) *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Buenos Aires.

Jones, Mark P. (2001) “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en la Nación: 1983-1999” en *Calvo y Abal Medina* (eds.) 2001:99-112.

Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (1997a) “Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces”, Serie Seminarios, Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Junio.

Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (1997b) "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, Agosto.

Jordana, Jacint (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina- Casos de Argentina y Bolivia*". Proyecto INDES-Comunidad Europea, Washington: BID.

Landon, Stuart (2003) "Sub-National Government Borrowing in Federal Systems: Evidence from Argentina and Mexico", in P. Boothe, ed., *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*, Ottawa: The Forum of Federations, 2003:53-68.

Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies* 12:3-27.

Martinovich, Gustavo (2007) "Federalismo Fiscal. Las Transferencias Nación-Provincias", Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Nicolini, Juan, Josefina Posadas, Juan Sanguinetti, Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi (2002) "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina", *Research Network Working Paper* R-467, August, Inter-American Development Bank.

Olmeda, Juan Cruz (2009) "Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino desde los noventa", *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.

Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo y Altavilla, Cristian (2012) "La región interprovincial interrogada. El caso de la Región Centro de la República Argentina", ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Derecho Político: "Recuperando la Política y el Derecho"*, AADP (Asociación Argentina de Derecho Político) Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 07 y 08 de junio.

Porto, Alberto (2003a) "*Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Mayo. Artículo disponible En <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar> accesado el 23 de enero 2008.

(2003b) “La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales”, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4, Mayo. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.

(2005) “Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales”, Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP. Artículo disponible En www.aaep.org.ar/Anales 2005 accesado el 16 de marzo 2011.

Rezk, Ernesto, dir. (2003) “Nueva Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales para Argentina”, Conferencia presentada en las 36° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Septiembre de 2003 y 16° Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, Enero.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1999) “Why is Argentina’s Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth”, in *Journal of Applied Economics*, february. Buenos Aires: CEMA.

Sanguinetti, Pablo (1993) “The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Governments Deficits: Theory and Evidence”, en *Estudios Económicos* Vol. 8, No. 1:87-109 87-109.

(1994) “Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game Theoretic Approach”, en *Estudios de Economía*, Vol. 21, N° 2:181-212.

Sawers, Larry (1996) *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press.

Scharpf, Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

Schwartz, G. y C. Liuksila (1997) “Argentina” in TER-MINASSIAN, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, págs.387-422.

Suárez Cao, Julieta (2011) “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina” en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2:305-321.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart (1993), “Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger’s Mechanical Effect” in *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2:455-464.

Ter-Minassian, Teresa (1997) “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, in Ter-Minassian, ed., 1997:3-24.

ed. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.

Tommasi, Mariano (2002) “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s”, *Working Paper* No. 147, August. Center for research on economic development and policy reform. Stanford: Stanford University.

Villegas, Héctor (2007) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires: Depalma.

Wolovick, Daniel G. (2007) “El gasto público en la argentina. Un debate recurrente”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

La inserción internacional de las empresas PyMEs y los consorcios de exportación en la Argentina.

Fortalezas y asignaturas pendientes

The international insertion of SMEs through export consortiums in Argentina: their strengths and pending issues

Marta Bekerman

Directora del CENES, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Principal del CONICET. Mail: marbekerman@gmail.com.

Marcelo Wiñazky

Investigador del CENES, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Mail: marcelow1@gmail.com.

Nicolas Moncaut

Becario de investigación del CENES, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Mail: nmoncaut@gmail.com.

Resumen

La internacionalización de las pequeñas y medianas empresas es un aspecto muy importante del desafío que enfrentan las economías de América Latina para incrementar la competitividad y la inclusión social. En este trabajo se analizan los consorcios de exportación, en la Argentina, experiencia que puede ser de utilidad para otros países de Latinoamérica. Las conclusiones plantean que los consorcios de exportación pueden ser una herramienta útil para aquellas empresas PyMEs que quieren iniciar o expandir sus exportaciones. Empero su impacto a nivel global es todavía limitado, debido a la existencia de una serie de obstáculos, por lo que se propone un conjunto de políticas públicas destinadas a promover su nacimiento y consolidación

Palabras clave: consorcios – exportación – política comercial – PyME – Argentina

Abstract

The SME's internationalisation is a paramount aspect in the challenge faced by Latin American economies which seek to increase competitiveness and social inclusion. In this work, we analyse export consortiums in Argentina, an experience that may be of great utility for other Latin American countries. Our conclusions are that export

Fecha de recepción

28.11.13

Fecha de aceptación

26.8.14

consortiums can be a very useful instrument for SMEs as a tool to start or expand exports. Yet their global impact is still limited because of several obstacles which led us to propose some public policies oriented to promote the consolidation of the export consortiums.

Key-words: *consortiums – exports- trade policy – SMEs – Argentina.*

1. Introducción

Al igual que en otros países de América Latina, las exportaciones argentinas están altamente concentradas en pocas empresas de gran tamaño. En efecto, las micro y las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) explican actualmente en la Argentina menos del 10% de las ventas externas totales, a pesar de representar más del 90% del número de firmas exportadoras.

En ese contexto, la internacionalización de las PyMEs se presenta como un aspecto muy importante del desafío que enfrentan hoy las economías de América Latina para incrementar la competitividad y la inclusión social. Ese desafío requiere, sin embargo, superar los distintos tipos de obstáculos que dificultan el desempeño actual de dichas empresas. En este trabajo se analizará un instrumento que puede cumplir un rol fundamental en el proceso de internacionalización de las empresas PyMEs. Se trata de los consorcios de exportación, en donde la Argentina cuenta con una experiencia destacada desde hace 15 años, y cuya divulgación puede ser de mucha utilidad para otros países de América Latina.

Las conclusiones del trabajo plantean que los consorcios de exportación pueden ser una herramienta muy útil para aquellas empresas PyMEs que quieren expandir sus exportaciones. Debido a la existencia de una serie de obstáculos que requieren la implementación de políticas públicas destinadas a su superación, su su impacto a nivel global es todavía limitado.

Con respecto a la organización de este trabajo: en la sección 2 se definirá a nivel teórico cuáles son las principales fallas de mercado que encuentran las PyMEs en la Argentina para avanzar hacia procesos de internacionalización. En la sección 3 se analizará la experiencia internacional en materia de consorcios de exportación relevando, fundamentalmente, los casos de Italia y España. A continuación se revisará la experiencia argentina de las últimas décadas, considerando especialmente el período que comienza en 1998. En la Sección 5 se expondrán los resultados de una encuesta efectuada a 36 consorcios de exportación de Argentina y finalmente, en la Sección 6, se expondrán las conclu-

siones, las asignaturas pendientes y las recomendaciones en materia de políticas para el desarrollo y consolidación de los consorcios de exportación en Argentina.

2. Marco Teórico

2.1 Principales dificultades ligadas a las fallas de mercado que enfrentan las PyMEs

Las dificultades con las que se encuentran las PyMEs¹ en su accionar en el mercado interno y, muy especialmente, para lograr su internacionalización, se vinculan con la existencia de una serie de fallas de mercado que se mencionarán a continuación:

La presencia de economías de escala determina que las grandes empresas soporten menores costos unitarios por producto, lo cual las hace más competitivas frente a las PyMEs.

La presencia de una fuerte heterogeneidad tecnológica existente entre las firmas permite que aquellas que logren mayores avances en las técnicas de producción puedan disminuir costos, conquistar mercados y obtener ganancias extraordinarias. Nuevamente, son las empresas más grandes las que tienen la posibilidad de soportar los costos de la investigación y desarrollo y continuar con el avance de las tecnologías ya adquiridas.

Las **asimetrías de información** relevantes para el mercado determinan que los altos costos de acceder a información sobre potenciales compradores puede tornar no rentable la exportación para las PyMEs.

Las fallas en el mercado crediticio. Estas se relacionan con los mayores costos relativos que enfrentan los bancos y financieras en el proceso de búsqueda de información y evaluación de pequeños proyectos.

La existencia de fuertes **costos de transacción**, vinculados a la distancia, el embalaje y las tarifas sobre el comercio.

La **incertidumbre** ante la dificultad de conseguir proveedores confiables, la volatilidad de la demanda y el costo de mantener stocks puede ser minimizada por las empresas más grandes a través de la integración vertical. Mediante la gestión y planificación centralizada pueden reducir los costos de transacción, la incertidumbre y las fallas de coordinación.

También existen **fallas del mercado vinculadas con la capacitación.** Las empresas requieren personal capacitado para gestionar las exportaciones. En este sentido, son las grandes las que están en mejores condiciones para “internalizar” los beneficios de la capacitación.

2.2. Los consorcios como respuesta a las dificultades exportadoras de las PyMEs.

“Un consorcio de exportación es la alianza voluntaria de empresas con el objetivo de promover los bienes y servicios de sus miembros en el extranjero y facilitar la exportación de esos productos mediante acciones conjuntas. Se puede considerar que el consorcio de exportación es un medio formal para la cooperación estratégica de mediano a largo plazo entre empresas, que sirve para prestar servicios especializados con el propósito de facilitar el acceso a los mercados externos” (ONUDI, 2004).

Las empresas que integran los consorcios conservan su independencia jurídica y personalidad comercial, mantienen su estructura directiva, financiera y administrativa y no se contempla una fusión entre ellas, sino la participación en una nueva organización.

La conformación de un grupo o consorcio de exportación tiene una serie de ventajas para los integrantes del mismo y permite solventar, en cierta medida, las fallas de mercado expuestas.

En primer lugar, el agrupamiento de pequeños y medianos productores que tienen intenciones de exportar, pero que no logran competir con los precios internacionales, incrementa la escala de producción aprovechando los rendimientos marginales crecientes.

A su vez, el consorcio permite despertar mayor interés en los potenciales compradores. Dado que en muchos casos los importadores están interesados en adquirir una variedad más amplia de productos, el grupo exportador tiene mayores posibilidades de sacar provecho de este interés al coordinar las ofertas individuales de sus integrantes.

En cuanto al desarrollo tecnológico, sería razonable pensar que, cuanto más sean los que soportan los costos de la innovación, los riesgos a asumir serán menores y los fondos totales destinados serán mayores, logrando así mejores resultados.

Con respecto a la información imperfecta, los socios del consorcio pueden compartir los gastos para acceder a nueva información sobre mercados de destino, reduciendo costos y tiempo.

Otro beneficio de los consorcios es el hecho de compartir el costo de gerenciamiento en la figura del coordinador.

La idea de la reducción del costo medio también se aplica en el transporte. Muchas veces, los exportadores individuales no logran completar un contenedor y esto se traduce en mayores costos, ya que requieren de agentes intermediarios que unen pequeñas cargas hasta poder completarlo.

Otra de las ventajas que brindan los consorcios de exportación es la reducción del “costo de inexperiencia”. La posibilidad de aprender en conjunto es uno de los aspectos más destacados que se logra a partir de la convivencia dentro del grupo exportador.

Más allá de todas estas ventajas, es preciso tener en cuenta el potencial incremento del poder negociador del grupo con sus proveedores. De esta manera, puede lograrse un mejor acceso a distintos servicios y a costos más competitivos.

3. Experiencias internacionales en materia de consorcios de exportación

Diversos países han implementado políticas públicas tendientes al desarrollo de los consorcios de exportación. Pero, sin duda, hay un caso muy destacado que es la de Italia, país precursor y el que más experiencia posee en esta materia. Otro país que también merece señalarse es España, donde el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) dispone de una serie de políticas de apoyo y promoción para los consorcios. Finalmente, en América Latina, si bien las experiencias son de una escala mucho más pequeña que las anteriores, pueden citarse, además de la Argentina, las de Perú, Uruguay y Ecuador, países que han contado con el apoyo de la ONUDI para llevar a cabo esta tarea. A continuación, se exponen los casos mencionados.

3.1. Italia²

El modelo de asociatividad empresarial en Italia fue creciendo a pasos agigantados desde la década de 1960 hasta la actualidad. Sin embargo el marco jurídico que apoyó los consorcios de exportación data de 1974, y estuvo vigente hasta la modificación realizada en el año 2012, a la que se hará referencia más adelante.

La fuerza de los consorcios de exportación italianos se puede comprobar no solo por su número, sino también por la existencia de Federexport, la Federación que los agrupa. Esta Federación nació en 1974; actualmente representa a 120 consorcios sobre un total de 300 existentes en Italia, y alcanza a 4.500 empresas de distintos sectores comerciales (1700 hoteles, 175 establecimientos termales y 250 agencias de viajes). Su sede central está en Roma y está organizada a través de 8 Federaciones regionales (Piamonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Calabria y Sicilia)³. El total de las exportaciones de las empresas participantes en esta Federación a través de sus consorcios, asciende a 14.500 millones de euros, que equivalen al 7 % de todas las exportaciones de Italia.

Las empresas que integran los consorcios han obtenido resultados sorprendentes si se considera que más del 80% de ellas no tiene más de 50 empleados. El promedio de las exportaciones representa el 47% del total de la producción de dichas empresas.

La gran mayoría de los servicios que Federexport brinda a sus asociados son gratuitos, entre los cuales se destacan: asesoramiento jurídico y fiscal, y la asistencia en la presentación de solicitudes de financiamiento al Ministerio de Desarrollo Económico y a las Regiones.

Uno de los servicios más importantes es la representación de los intereses de los consorcios asociados en el ámbito de las instituciones europeas, italianas y regionales promoviendo la sanción de leyes de apoyo. Además, Federexport promueve en otros países el modelo basado en consorcios y promueve directamente las exportaciones de sus PyMEs participantes mediante delegaciones comerciales, estudios de mercado y conferencias. Con respecto al marco regulatorio, cabe señalar que en el año 2012 se produjo una importante reforma, a partir de la creación de los actualmente vigentes “consorcios para la internacionalización” y la derogación de los consorcios de exportación. Entre las actividades de los consorcios para la internacionalización están comprendidas las actividades relativas a la importación de materias primas y de productos semielaborados, a la formación especializada para la internacionalización, a la calidad, a la tutela y a la innovación de los productos y servicios comercializados en los mercados externos, también a través de marcas colectivas. Estos consorcios pueden recibir subsidios, cumpliendo con ciertos requisitos,⁴ que cubren hasta el 50% de los gastos que hayan realizado para la ejecución de proyectos para la internacionalización.⁵

3.2. España

Las políticas de promoción de los consorcios en España es realizada por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX). Su objetivo es promover la agrupación de PyMEs para la comercialización y promoción conjunta de sus productos en el exterior.

Según su objetivo, los consorcios pueden ser de promoción, de ventas, de servicios post-venta o de compra. Según las características de sus miembros, pueden ser sectoriales o multisectoriales. Y, según la estrategia del consorcio, pueden ser: consorcio en origen, consorcio en destino (el consorcio crea una empresa en el exterior), consorcio con marca propia y consorcio con mantenimiento de marca.

El consorcio debe estar constituido por un mínimo de 4 empresas con producto o servicio propio y debe tener personería jurídica para poder recibir el apoyo del ICEX. Pero, en los últimos años, este organismo muestra una caída en la ayuda directa para la creación de consorcios, que coincide con un período de dificultades económicas para las empresas, las que pueden haber visto reducidos sus incentivos para exportar.⁶

El porcentaje de ayuda durante 3 años para los consorcios es del 40% en materia de los denominados “conceptos apoyables”. Estos son: i) gastos de estructura: estudio de viabilidad, gastos de establecimiento y asesoramiento legal, gastos de personal, servicios

profesionales externos (jurídicos, contables, financieros, fiscales); ii) gastos de promoción en el exterior: investigación de mercados, material de promoción, publicidad, acciones promocionales/promociones punto de venta, patrocinios comerciales, relaciones públicas, ferias, viajes; iii) gastos de defensa jurídica de la marca y homologación: registro de patentes y marcas, defensa jurídica de la marca española, homologación de productos ante organismos oficiales⁷.

3.3. Otras experiencias en Latinoamérica

En **Perú**, se inició en marzo de 2006 un proyecto para la promoción de consorcios de exportación que contó con el apoyo financiero de la Cooperación Italiana para el Desarrollo y se ejecutó bajo la dirección técnica de la ONUDI. Esta institución colaboró con la contraparte oficial, el Ministerio de Producción, para forjar una alianza público-privada que involucró a una veintena de entidades locales de carácter público y privado.

Los recursos del proyecto de la ONUDI se utilizaron para financiar a las PyMEs en el proceso de establecimiento y desarrollo de los consorcios y en la creación de capacidades nacionales, de forma que las instituciones públicas y privadas peruanas pudiesen promocionar por sí mismas los consorcios. Hasta 2012, fueron 28 los consorcios establecidos en Perú, pertenecientes a 8 regiones diferentes y a una importante variedad de sectores, que abarcan desde joyería hasta manufactura de equipos industriales y actividades turísticas.

En **Uruguay**, se viene implementando desde comienzos del año 2005, el Proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya, que también es financiado por la cooperación italiana y ejecutado por ONUDI. Tiene como contraparte nacional a la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

El Proyecto está dirigido a mejorar la situación de las PyMEs con actual o potencial orientación exportadora propiciando, esencialmente, la constitución de consorcios exportadores y mejorando el funcionamiento de las instituciones gubernamentales responsables de impulsar la exportación de bienes manufacturados y servicios de turismo. Dicha asistencia se dirige a respaldar la creación de consorcios de exportación en diferentes sectores, a entrenar promotores nacionales de consorcios en el sector público y privado, a promover un entorno institucional y de incentivos favorable a los consorcios y al intercambio de experiencias.

Se crearon tres consorcios que están integrados por unas treinta PyMEs: PHYTO URUGUAY (Plantas medicinales y aromáticas), CONAU (Consortio de Autopartes del Uruguay) y Consortio Integro (Software).

En **Ecuador** el Programa Nacional de Consorcios de Exportación cuenta también con el apoyo del gobierno italiano y la ONUDI. El objetivo es promover la asociatividad de pequeños productores y artesanos con miras a incrementar su productividad y competitividad a través de la internacionalización de su oferta productiva. Los sectores productivos a los que pertenecen los consorcios son: cosméticos, madera y muebles, cuero y calzado, textil y confecciones, artesanal, plástico, metalmecánico y alimentos.

4. La evolución de los consorcios de exportación en Argentina

4.1. Las distintas etapas

La evolución de los consorcios de exportación en Argentina puede dividirse en 3 etapas que se presentan a continuación

1ª etapa: 1968-1976. La creación de los primeros consorcios de exportación

Los primeros consorcios de exportación se crearon en la Argentina entre fines de la década del '60 y principios de la del '70 (Jacobsohn,1999). Aquí hay dos casos para destacar que, prácticamente, no tuvieron continuidad en el tiempo. Se trata de Vinos Argentinos S.A., fundado en 1968, y un consorcio del sector de equipamiento médico, que se creó en 1974. En el caso de Vinos Argentinos, el consorcio contaba con nueve empresas asociadas. Poco tiempo después de su constitución, sólo cinco de sus integrantes continuaban perteneciendo al consorcio. El agrupamiento de estas empresas se dio a partir de su desconocimiento de la parte operativa de la comercialización internacional y por la posibilidad de llevar a cabo una consolidación de sus entregas. Luego de superar esta fase, el consorcio se disolvió y sus integrantes siguieron diferentes caminos. Algunos integrantes se convirtieron en fuertes empresas exportadoras y otros abandonaron los mercados internacionales.

A partir de 1985 – en la segunda etapa – es cuando se forma una gran cantidad de consorcios de exportación en el país.

2ª etapa: 1984-1991: los consorcios de exportación en la década del '80 y la Ley N° 23.101 de promoción de exportaciones

En 1984, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se sanciona la Ley N° 23.101 de promoción de exportaciones que preveía una serie importante de incentivos para el desarrollo de los consorcios de exportación. Contemplaba la creación del Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones para apoyar, mediante acciones de promoción comercial, a las PyMEs exportadoras. Este Fondo se financiaba con un gravamen de hasta el 0,5% sobre las importaciones.

Con respecto a los beneficios, se contemplaba la creación de la figura de Consorcios y/o Cooperativas de Exportación, con un incentivo fiscal (para financiar gastos operativos) durante los primeros 5 años de hasta 4% del valor FOB de las exportaciones, con líneas de crédito para financiar hasta el 70% de costos de constitución y puesta en marcha del consorcio o de filiales en el exterior y de adquisición de patentes para mejorar los procesos productivos para la exportación. Para poder mantener los beneficios, los consorcios debían aumentar en un 10%, 20% y 15% acumulativo anual las exportaciones durante el 2º, 3º y 4º año, respectivamente.

Con el nuevo marco normativo, a partir de 1985 se constituyeron 52 consorcios de exportación. Pero, solo 15 de ellos se inscribieron en el Registro de Consorcios y Cooperativas de Exportación de Bienes y Servicios para poder gozar de los beneficios mencionados; esto se debió a las excesivas trabas burocráticas que existieron en ese momento. Cabe destacar que los distritos más importantes (Provincia y Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) reunían el 75% del total de los consorcios formados en esta etapa.

Estos consorcios no alcanzaron un gran desarrollo a lo largo de estos años y, a comienzos de la década del '90, como fruto del atraso cambiario y las modificaciones del entorno macroeconómico, prácticamente desaparecieron en su totalidad.

3ª etapa: desde 1998 hasta la actualidad. Los nuevos consorcios de exportación

En este período se formó una gran cantidad de consorcios, la mayoría de ellos sin figura jurídica alguna. Casi todos han sido horizontales, del mismo sector (monosectoriales) y con empresas ubicadas en lugares geográficos muy próximos. Actualmente, están integrados exclusivamente por PyMEs o microempresas e incluyen entre 5 y 15 empresas, aunque el número promedio está por debajo de los 10 integrantes por grupo.

Cabe señalar que, en esta etapa, la evolución de los consorcios estuvo relacionada con una iniciativa público-privada, más que con un cambio en el marco regulatorio⁸. En efecto, a mediados del año 1998 surge una iniciativa conjunta entre la Fundación Export.Ar y la entonces Fundación BankBoston (actualmente, Fundación ICBC), orientada a impulsar un programa para la formación de grupos exportadores. Este es el único programa de apoyo a los consorcios de exportación en la Argentina que se ha mantenido a lo largo del tiempo (en 2013 cumplió 15 años) y que, a fines de 2012, contaba con 56 grupos exportadores integrados por 339 empresas PyMEs.

Más tarde, distintos gobiernos provinciales (como los de Mendoza, Córdoba, Santa Fe, San Juan, Mendoza, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se sumaron – temporalmente – a la iniciativa brindando distintos apoyos a los consorcios creados

en sus jurisdicciones. Pero, muchos de estos apoyos han sido esporádicos, careciendo de continuidad a lo largo de los años.

Otros programas de apoyo que permitieron la creación de grupos exportadores fueron impulsados por instituciones públicas y privadas como: la Cancillería, la Fundación Gas Natural Ban, la Fundación Banco Credicoop, algunas agencias provinciales de promoción de exportaciones (como Pro Mendoza, Pro Córdoba, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y ciertos municipios (como el de Morón y el de San Martín, junto con la Universidad Nacional de General San Martín, en la Provincia de Buenos Aires).

Por otro lado, hubo iniciativas como las impulsadas por la Sepyme, entre el año 2000 y 2005, y luego por el Programa Pro Argentina (también en el ámbito de la Sepyme), que no tuvieron continuidad. Si bien crearon gran cantidad de grupos exportadores, ninguno logró sobrevivir más allá de la etapa en la que dispusieron de un subsidio por parte de la Sepyme.

A partir de 2010, la Unión Industrial Argentina también implementó un programa – finalizado en 2013 – de creación de grupos asociativos. Este Programa contó con fondos de la cooperación europea destinados a mejorar la competitividad de las PyMEs de América Latina.⁹ El programa contó con un conjunto de 15 herramientas diferentes para brindar atención (sin costo) a 4500 empresas PyMEs. Durante el período 2010-2013, apoyó la formación de 16 consorcios que contaban con 140 empresas que exportaron, en el año 2011, por valor de 100 millones de dólares. Los sectores representados han sido: tecnologías de la información, vitivinícola, autopartes, equipamiento hospitalario, equipamiento para la industria del gas y petróleo, ascensores, maquinaria agrícola, servicios mineros y muebles. El Programa pagó durante 2 años y medio el honorario del coordinador (\$4.500 por mes) y dispuso de 10.000 Euros por año y por grupo para gastos elegibles como página web, folletería, calidad y distintos aspectos para fortalecer la asociatividad.

Es importante puntualizar que no todos estos consorcios son de exportación; algunos son grupos asociativos que apuntan al mercado interno y no exportan. Asimismo, muchos de estos consorcios se han conformado a partir de las iniciativas de las cámaras sectoriales que pertenecen a la UIA, las que han impulsado la creación de estos grupos asociativos en las jurisdicciones en las que actúan.

4.2. Régimen legal actual de los consorcios

En el año 2004 fue sancionada la Ley N° 26.005 de Consorcios de Cooperación, que establece que los consorcios pueden constituirse a partir de un contrato normado por dicha ley. Esa naturaleza contractual determina que los Consorcios de Cooperación no sean personas jurídicas, ni sociedades, ni sujetos de derecho. En ese contexto, se presen-

tan como pendientes dos aspectos: la personería jurídica de los consorcios y la exención del impuesto al valor agregado para las compras efectuadas en el mercado interno destinadas a la exportación. Esta última cuestión reviste particular importancia ya que en la Argentina, a diferencia de lo que sucede en otros países, los consorcios de exportación están obligados a pagar el IVA cuando adquieren bienes a sus empresas integrantes para destinarlos al mercado externo, pudiendo luego solicitar el recupero de sus créditos fiscales por ese impuesto ante la AFIP, al igual que cualquier otro exportador.

Los consorcios pueden inscribirse en el Registro de Exportadores e Importadores para exportar los bienes y servicios de las empresas que lo integran, ya sea a nombre propio como consorcio propietario de la mercadería o por cuenta y orden de terceros, y hacer un solo permiso de embarque. Esto permitiría ahorrar gastos de despachantes de aduanas y de fletes, así como facilitar la adquisición conjunta de los insumos necesarios. No obstante, una resolución de AFIP que establece la solidaridad de un representante y los partícipes consorciados en las obligaciones tributarias e infracciones aduaneras, dificulta mucho la posibilidad que los grupos exportadores se constituyan como Consorcios de Cooperación.¹⁰ Esta situación genera un nuevo vacío legal al respecto, ya que prácticamente ninguna de las figuras jurídicas existentes resulta útil a los grupos exportadores que desean adquirir un status legal.

Esto marca profundas diferencias con las experiencias de países como Italia y España, donde el Estado les ha suministrado un conjunto de subsidios para solventar diversos gastos. De aquí se desprende que, en Argentina, los consorcios se desarrollaron a pesar de no disponer de un marco regulatorio que los favoreciera. Fueron las propias PyMEs, en un marco de competencia cada vez más agresiva, las que decidieron constituir consorcios de exportación para poder generar ventas externas y diversificar los riesgos que les presenta el mercado local. Empero, cabe destacar el rol cumplido por la ya señalada iniciativa de la Fundación Exportar y Fundación ICBC, que se analizará con más detalle a continuación.

4.3. Consorcios formados bajo el programa de Fundación ICBC – Fundación Exportar

Debe notarse que los únicos apoyos recibidos a nivel nacional para la formación de consorcios (aún vigentes en la actualidad para los nuevos grupos que se crean) son aquellos previstos en el Programa de Fundación ICBC – Fundación Exportar (en adelante el “Programa”). El aporte económico de este Programa, destinado a cubrir los honorarios de los coordinadores de los grupos, ha servido como un incentivo para que las empresas integrantes decidieran comenzar a trabajar en conjunto. Este aporte cubre – en el primer semestre – el 100% de los honorarios del coordinador, luego – en el segundo semestre – el 75%, posteriormente el 50% y, en el cuarto semestre, el 25%. Se trata del programa más antiguo y el único que se ha mantenido a lo largo de los años.

En el siguiente cuadro se observa – para el período 1998-2012 – la evolución del número de consorcios, empresas integrantes y exportaciones del Programa.

Tabla 1: Grupos exportadores del Programa Fundación Exportar - Fundación ICBC (1998-2012)

Año	Exportaciones (millones U\$S)	Cantidad de grupos	Cantidad de empresas	Variación % Exportaciones	Variación % Grupos	Var. % Empresas
1998	3	3	30	-----	-----	-----
1999	16	7	65	433,3	133,3	116,6
2000	26	12	123	62,5	71,4	89,2
2001	41	25	214	57,7	108,3	73,9
2002	70	29	231	70,7	16	7,9
2003	61	34	260	-12,8	17,2	12,5
2004	100	37	288	63,9	8,8	10,7
2005	117	41	300	17	10,8	4,1
2006	156	49	354	33,3	19,5	18
2007	145	46	315	7	-6,1	-11
2008	167	50	337	15,1	8,7	6,9
2009	138	54	345	-17,3	8	2,3
2010	161	61	406	16,6	12,9	17,6
2011	207	61	396	28,5	0	-2,4
2012	197	56	339	-4,8	-8,2	-14,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa Fundación Exportar - Fundación ICBC

Hacia mediados de 2013, el Programa contaba con 65 grupos, integrados por 405 empresas.¹¹ Sin embargo, en el ámbito del Programa, los grupos creados entre 1998 y mediados de 2013 alcanzaron a 189, por lo que 124 grupos (alrededor del 66% de los que se constituyeron) dejaron de funcionar en ese período. Esto explica su bajo grado de antigüedad: el 75% de los que se encuentran en funcionamiento (42) se crearon a partir de 2008 y sólo 5 tienen más de 10 años de desempeño.

Aquí cabe preguntarse por los motivos de la desaparición de estos grupos. Aunque ciertos estudios mencionan casos en que los consorcios se extinguen porque son “exitosos” (serían una “escuela de exportación” para sus integrantes que luego pueden exportar por su cuenta), en la gran mayoría de los casos se disuelven porque han fracasado en el logro de sus objetivos. Y esto se puede atribuir a varios factores, además de la falta de un marco regulatorio adecuado, que incluyen un atraso del tipo de cambio real, escaso dinamismo del sector en el que actúa el grupo y escasez de demanda en los mercados de exportación. Finalmente, cabe resaltar que la evaluación de impacto de los consorcios no resulta una tarea sencilla, tema sobre el que se volverá más adelante.

Una razón más específica de la desaparición de los consorcios puede vincularse al hecho que, al cabo de dos años, se extingue el apoyo brindado por el Programa para solventar los honorarios del coordinador, lo que estaría indicando una falta de sustentabilidad inicial de los consorcios. Esto podría estar vinculado con una mala selección de sus miembros o del coordinador, con un exceso de individualismo en las empresas participantes, o con productos con pocas posibilidades de exportarse.

Sin embargo, cabe destacar que, durante el período 2003-2008 (previo a la crisis internacional del 2009), las exportaciones de los consorcios del Programa se incrementaron un 174%, contra un aumento de las ventas externas de las PyMEs manufactureras de todo el país del 106% (CERA, 2010). Esto les permitió representar entre un 3% y un 4% de las exportaciones totales de las PyMEs manufactureras de la Argentina.

Con respecto a la forma jurídica, del total de 56 consorcios existentes en diciembre de 2012, solo 5 habían adoptado un status legal que los coloca en condiciones de efectuar ventas en conjunto. El resto no posee ninguna figura jurídica o contractual que los agrupe, por lo que se trataría de consorcios de promoción que no necesitarían alcanzar alguna modalidad legal dadas las condiciones regulatorias señaladas más arriba.

En cuanto a la localización, en 2012 se destacaban la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires con 23 consorcios (41% del total) y exportaciones por U\$S 128,1 millones (65% del total). Luego sigue Santa Fe, con 13 consorcios (23%) y exportaciones por U\$S 10,9 millones (5,5%). Un caso interesante es el de San Juan, que tenía 6 consorcios (11%), pero exportó por U\$S 38,2 millones (un 19,4%). Luego siguen Córdoba y Mendoza con 3 consorcios cada una y niveles de exportaciones sensiblemente inferiores. Más atrás, aparecen Entre Ríos, Chaco, Corrientes, La Rioja, Misiones, Salta y Tucumán. Por otro lado, los principales mercados a los que se orientan los grupos exportadores están en Latinoamérica. Esto puede observarse al relevar que los países más visitados en 2012 se encuentran en esa región; ese año se realizaron 134 viajes a países de América Latina (resaltando como principales destinos Brasil y Uruguay, con 20 viajes cada uno; Bolivia 17 y Chile 16) contra 16 viajes a diferentes países de Europa.

5. La experiencia de los consorcios de exportación en la Argentina

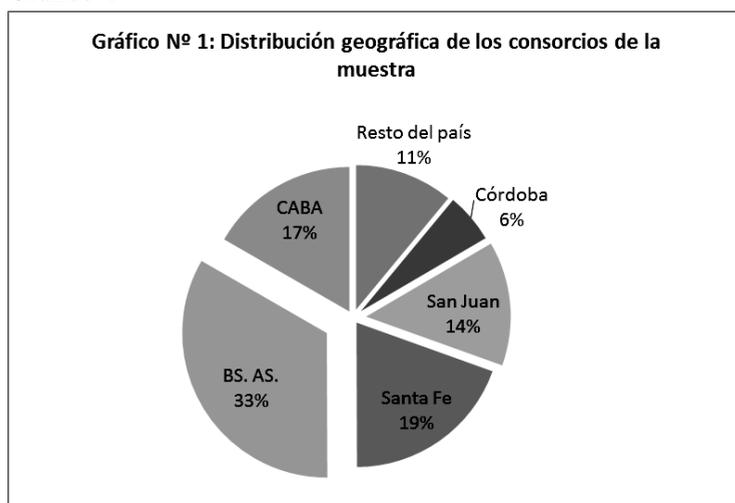
A los efectos de observar las características y experiencias de los consorcios de exportación en la Argentina, se realizó una encuesta a 36 consorcios de exportación que participan del Programa de la Fundación Exportar y la Fundación ICBC.¹²

Se trata de una muestra significativa, ya que representaba— para 2012 — el 64% de los consorcios del Programa y alrededor de 40% del total de los consorcios existentes en el país.¹³

5.1. Características de los consorcios de la muestra

El 69% de los consorcios de la muestra tiene una **antigüedad** mayor a dos años, lo que indica que han dejado de depender del financiamiento inicial previsto por el Programa. Su **distribución geográfica** (ver gráfico N° 1) se concentra básicamente en cuatro distritos: la Ciudad de Buenos Aires, las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y San Juan (83% de los grupos encuestados).

Gráfico 1

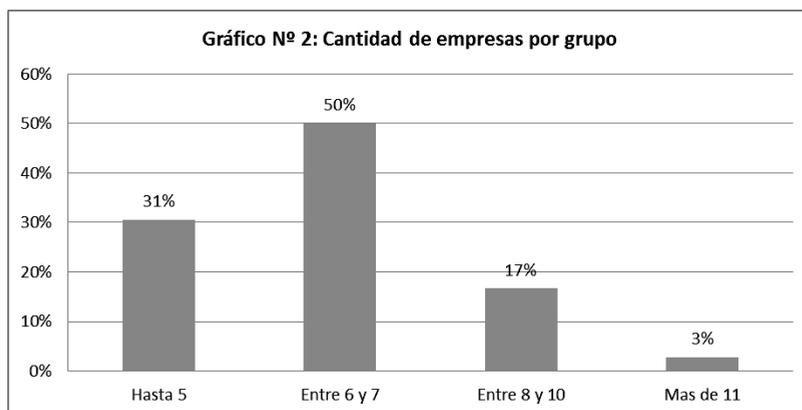


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

La mayor parte (86%) no ha adoptado forma jurídica, en tanto el resto lo ha hecho por la figura de consorcio de cooperación (Ley N° 26.005).

La mayoría de los consorcios reúne entre 6 y 7 empresas (ver gráfico N° 2) y todos presentan un carácter monosectorial.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

Con respecto a los **sectores productivos**, la mayoría de los consorcios de la muestra se dedican al rubro de elaboración de productos alimenticios (33%), comprendiendo aquí diversos productos como vinos, frutas y hortalizas, miel, etc. Le sigue la producción de maquinarias e implementos agrícolas (12%), servicios (10%) y materiales eléctricos (7%). (Ver Tabla N° 2).

Tabla 2: Ranking de sectores productivos según su participación en la muestra

Sector	Participación
Productos alimenticios	33%
Maquinaria e implementos agrícolas	12%
Servicios (software, turismo, otros.)	10%
Aparatos y equipamiento eléctrico	7%
Máquinas para la industria de la alimentación	5%
Manufacturas textiles	5%
Manufacturas de cuero	5%
Ferretería	5%
Producción y Posproducción de servicios Audiovisuales	2%
Muebles	2%
Materiales de construcción	2%
Juguetes	2%
Herrajes y Complementos	2%
Elementos de Protección Personal	2%
Biotecnología	2%
Autopartes	2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

Con respecto al **desempeño exportador**, se observa un crecimiento importante de las ventas externas entre el 2010 y el 2011 (33,7%), para luego reducir su ritmo y pasar a una tasa de 4,4% entre el 2011 y 2012 (ver gráfico N° 3).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

La importancia del Mercosur y Chile como **destinos de las exportaciones** se muestran en la tabla N° 3. Se observa allí que el 64% de los consorcios encuestados ha realizado exportaciones a los países integrantes de esa región, seguidos como segundo destino por “Estados Unidos y Canadá” con el 36%.

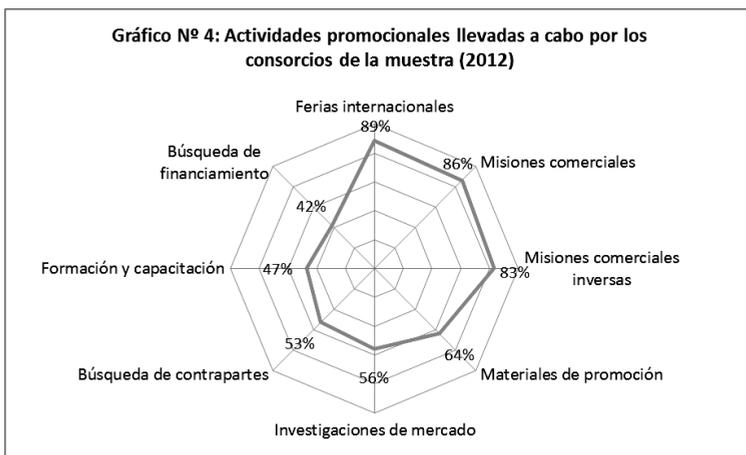
Tabla 3: % de los consorcios de la muestra que destinan sus exportaciones a las regiones seleccionadas

Destino	%
Mercosur + Chile	64%
Estados Unidos + Canadá	36%
Resto de América Latina y Caribe	31%
Unión Europea	31%
Resto de Europa	17%
Africa	17%
China	6%
Resto de Asia	3%
Oceanía	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

Con respecto a las **actividades promocionales** realizadas por los consorcios durante el año 2012, se destacan la participación en ferias internacionales, misiones comerciales y misiones comerciales inversas (con 89%, 86% y 83% respectivamente) (ver gráfico N° 4). Fueron menos frecuentes las actividades relacionadas con la capacitación y formación (47%), con la búsqueda de financiamiento (42%) y con el desarrollo de nuevos productos (14%).

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

5.2. Principales obstáculos para la exportación y factores críticos para la competitividad

Los principales obstáculos para expandir las exportaciones que se desprenden de la encuesta incluyen, en primer lugar, el crecimiento de los costos internos y la apreciación del tipo de cambio real (ver gráfico N° 5). Como segundo factor, se señaló la falta de financiamiento, mientras que, como dificultades de mediana intensidad, fueron señaladas los problemas logísticos, el acceso a los canales de distribución y las barreras administrativas de ingreso. Las fallas de información, las normas técnicas, los problemas de calidad y las dificultades de adaptación de los productos fueron señalados como obstáculos de menor relevancia.

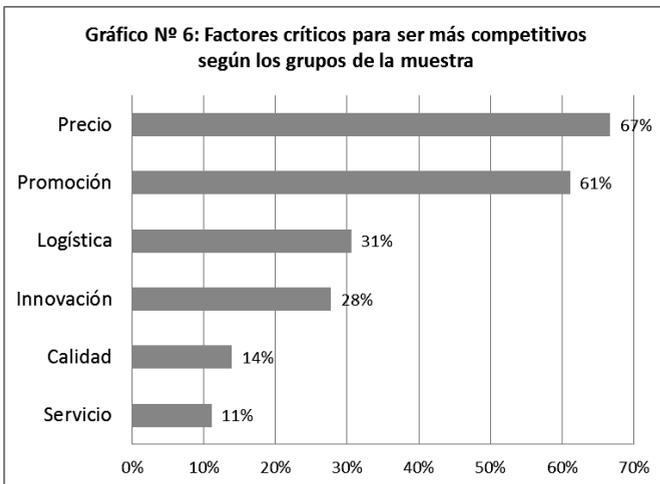
Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

En cuanto a los factores críticos para la competitividad, los grupos encuestados han enfatizado la competencia via precios y la promoción, mientras que la innovación, la calidad y el servicio aparecen en un segundo plano (ver gráfico N° 6).

Gráfico 6

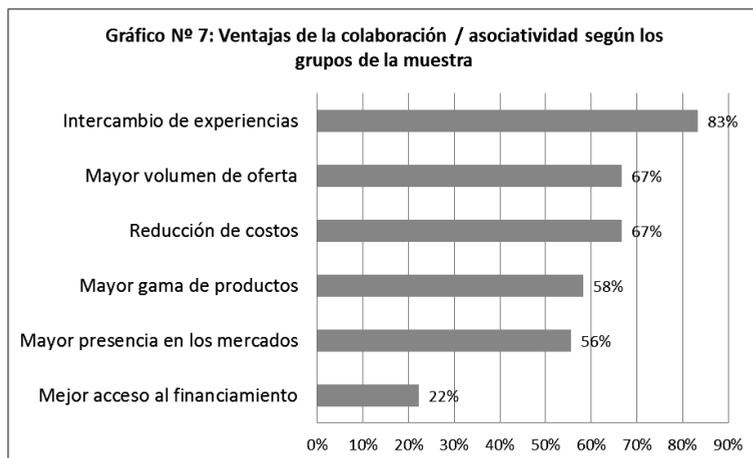


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

5.3. Ventajas de la asociatividad

Entre las ventajas derivadas de la asociatividad, se destacan el intercambio de experiencias (83%), la posibilidad de ofertar mayores volúmenes y gama de productos y la reducción de costos. A la vez, contemplan la posibilidad de aumentar la presencia en los mercados.

Gráfico 7

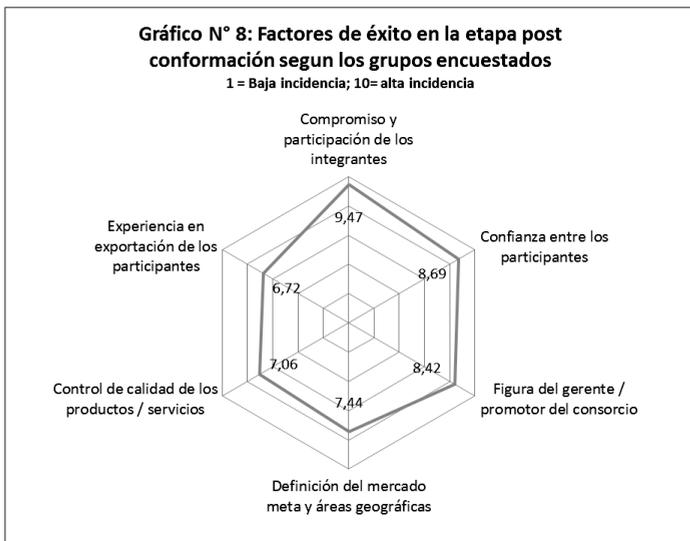


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

5.4. Factores de éxito y fracaso inherentes a los consorcios

Se destacó la importancia del compromiso de las empresas con el consorcio y la buena elección de las firmas integrantes (evitando marcadas diferencias en tamaño y experiencia exportadora y que no vendan productos que compitan entre sí) para el **éxito** del consorcio en su etapa de consolidación (ver gráfico N° 8).

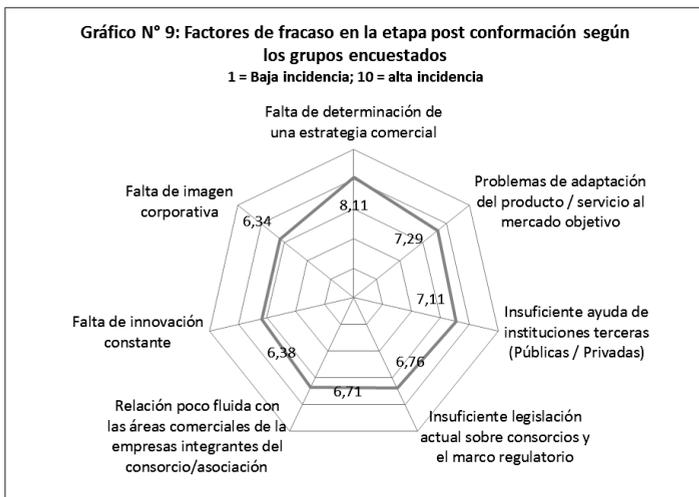
Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

Como factores de **fracaso**, se destacó como principal problema la falta de determinación de una estrategia comercial, así como la poca adaptabilidad de los productos al mercado, una insuficiente ayuda de instituciones de apoyo y la existencia de un inadecuado marco regulatorio (ver gráfico N° 9).

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la muestra

6. Conclusiones y propuestas

Las exportaciones de la Argentina están altamente concentradas en pocas empresas de gran tamaño. En efecto, las micro, pequeñas y medianas empresas aportan actualmente menos del 10% de las ventas externas totales, a pesar de representar más del 90% del número de firmas exportadoras. Esa concentración se ha profundizado durante la última década. En el año 2012, las primeras 50 empresas explicaron el 85% de las exportaciones totales.

Es decir que, la internacionalización de las empresas pequeñas y medianas se presenta como una parte importante del desafío de competitividad con inclusión social que enfrenta hoy la economía argentina. Pero, ese desafío debe superar los distintos tipos de obstáculos vinculados con las fallas de mercado que dificultan el desempeño actual de dichas empresas.

En este contexto, el trabajo se ha planteado analizar hasta qué punto la experiencia realizada en la Argentina, en materia de consorcios de exportación, puede brindar respuestas a la problemática señalada y cuáles son las principales limitaciones que aún persisten. A tal efecto, se analizaron, por un lado, experiencias exitosas de otros países, como las de Italia y España, se observaron las regulaciones vigentes actualmente en la Argentina y, finalmente, se realizaron entrevistas a consorcios de exportación del país para observar sus principales características y obstáculos.

Si bien es cierto que a nivel macro el impacto de los consorcios es limitado y que aún es mucho lo que resta por hacer para aumentar su impacto, puede afirmarse que se trata de una de las herramientas más importantes que tienen las PyMEs para poder ingresar con éxito en los mercados internacionales. Ello así porque los consorcios de exportación permiten hacer frente a las diversas fallas de mercado que fueron explicitadas en este trabajo. En efecto, dado que muchas empresas PyMEs presentan altos niveles de aislamiento, los consorcios de exportación pueden brindarles una respuesta superadora en cuanto a la posibilidad de compartir costos de innovación, acceder a nueva información sobre mercados de destino, desarrollar economías de escala u ofrecer una variedad más amplia de productos y de capacitación a sus integrantes.

En relación con las experiencias internacionales, en el caso italiano, que es el más antiguo y destacado en materia de consorcios, se observa un marco regulatorio que contiene diversos instrumentos de apoyo para financiar las actividades de los consorcios. Un aspecto importante lo constituye la reciente modificación de la legislación que, a partir de la figura de los “consorcios para la internacionalización”, permite llevar a cabo – entre otras cuestiones – importaciones en forma conjunta por parte de las empresas. También cabe destacar, dentro de la experiencia italiana, la existencia de Federexport,

una consolidada Federación de Consorcios que ha cumplido un papel muy destacado en la aprobación de leyes de apoyo para los consorcios.

El esquema regulatorio aparece como un aspecto clave que diferencia a la experiencia argentina de las experiencias exitosas como las de Italia y España. En estos países existen programas promovidos por el estado para apoyar la constitución y las actividades que llevan a cabo los consorcios. En el caso argentino, como ya fue señalado, no existe ninguna figura jurídica que satisfaga plenamente las necesidades de los consorcios y subsisten asignaturas pendientes en materia impositiva como las vinculadas al IVA que las empresas integrantes deben pagar para venderle al consorcio.

En relación con la experiencia argentina, este trabajo hace referencia a tres etapas, destacándose la última, correspondiente al período 1998-2013, como la más dinámica por la cantidad de consorcios que fueron conformados. Esto no fue consecuencia de cambios en el marco regulatorio, sino el resultado de una iniciativa público-privada (desarrollada por Fundación Exportar y la Fundación ICBC), a partir de un programa conjunto que funciona desde hace 15 años.

La encuesta desarrollada en este trabajo abarcó a 36 consorcios localizados, fundamentalmente, en la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Santa Fe y la Provincia de Buenos Aires. Como característica de los mismos se desprende que son todos mono-sectoriales y que presentan un un bajo grado de organización formal (dada la escasez de incentivos para adoptar alguna forma jurídica); una mayoría (un tercio de ellos) se dedica a la elaboración de productos alimenticios (vinos, frutas y hortalizas, miel, entre otros) seguidos por aquellos vinculados a la producción de maquinarias e implementos agrícolas (12%). Por otro lado, dos tercios de los consorcios han realizado exportaciones a la región “Mercosur + Chile”, destacándose la importancia que la misma tiene para las ventas externas de las empresas PyMEs. El segundo destino de mayor participación es “Estados Unidos + Canadá” seguidos por el “Resto de América Latina y el Caribe” y la “Unión Europea”.

Con respecto a los obstáculos para la exportación, se destaca – en primer lugar – el alza de costos internos y la apreciación real de la moneda argentina. A esto le sigue la falta de financiamiento, los problemas logísticos, las dificultades de acceso a los canales de distribución y las barreras administrativas de acceso.

Esos obstáculos determinan que persista una alta tasa de desaparición de estos grupos. En ese contexto, su expansión y consolidación requiere de un conjunto de políticas públicas cuyos primeros lineamientos se presentan a continuación.

Institucionalización y continuidad en el tiempo de las políticas orientadas al apoyo de las actividades de los consorcios. Como fue señalado más arriba, diversos

proyectos a nivel provincial, de organismos privados y de la SEPYME no permanecieron en el tiempo. Precisamente, esa falta de continuidad, es uno de los aspectos destacados como obstáculos por los integrantes de los consorcios de exportación.

Legislación específica para consorcios que permita encontrar una figura superadora que avance, más allá de un acuerdo meramente contractual, firmado por las empresas, hacia una forma de personería jurídica con todo lo que esto implica.

Desgravación del IVA para sus operaciones. Implica contar con una legislación que permita que las empresas que integran un consorcio puedan venderle al mismo sus productos para que sean exportados sin necesidad del pago del IVA. Esto implicaría para el consorcio la obligación de efectuar la exportación dentro de un plazo definido o sufrir las sanciones correspondientes dado que hoy existen herramientas informáticas que hacen mucho más sencillo el seguimiento y control de estas operaciones. Esta iniciativa podría implementarse a través de un mecanismo de certificados, tal como estaba previsto en la Ley N° 23.101 de Promoción de Exportaciones que hoy no se encuentra vigente.

Financiamiento y apoyo para actividades promocionales y certificación de productos de las empresas de los consorcios. Solventar los honorarios del coordinador durante los dos primeros años de los grupos constituye un instrumento importante de incentivo para su formación. Por otro lado, se requiere expandir las actividades vinculadas con el desarrollo de actividades de promoción comercial como stands gratuitos en ferias internacionales o contribuir a desarrollar las certificaciones de productos que son requeridas por los mercados internacionales. Esto debería incluirse dentro de una política general de promoción de las exportaciones PyMEs, y de la asociatividad en particular, que apunte a sumar – con un criterio bien federal – a nuevas empresas al negocio exportador y a consolidar a las existentes.

Mejorar la competencia de los coordinadores. El coordinador es un actor fundamental del consorcio y, muchas veces, su accionar determina que el grupo sea exitoso o que termine fracasando. Por eso, es importante poder contar con instancias de capacitación para los coordinadores de los grupos exportadores e, incluso implementar alguna forma de certificación de sus capacidades. Asimismo, en esta instancia no debe olvidarse la importancia de contemplar acciones de capacitación y sensibilización para las empresas integrantes de los consorcios.

Profundizar la coordinación en el accionar de los organismos de promoción públicos y privados. Dado que varias de los programas que en la Argentina han apoyado el desarrollo de los consorcios han sido mixtos (público-privado), sería interesante desarrollar iniciativas tendientes a profundizar dicha cooperación y, sobre todo, llevar a

cabo programas conjuntos mejorando la coordinación entre los mismos. En la práctica, la continuidad que ha logrado el Programa de las Fundaciones Exportar e ICBC (iniciado en 1998), marca un camino que es necesario profundizar a través de mecanismos que permitan la coordinación entre el Programa mencionado, el que ha llevado a cabo la UIA con fondos europeos y, también, con los consorcios que no están amparados por ningún programa. Finalmente, también debería incorporarse a las cámaras regionales y sectoriales, a entidades profesionales y a universidades de todo el país.

Promover la cooperación entre consorcios del mismo o de distintos sectores para actividades promocionales u otras. En este caso, son los propios organismos promotores de los consorcios los que deberían explorar iniciativas de cooperación entre grupos exportadores del mismo o de distintos sectores para participar – en conjunto – de ferias, misiones comerciales, eventos de presentación de productos tipo *show room* y otros que les permitan difundir su oferta exportable. También podría avanzarse en la creación de centros de distribución y logística en los mercados de destino que puedan compartir varios consorcios. Aquí resulta importante poder trabajar todos los aspectos relativos al exceso de individualismo de los empresarios, que muchas veces termina siendo un obstáculo insalvable para la concreción de actividades conjuntas entre diferentes consorcios.

Fomentar el intercambio de información y la difusión de las experiencias exitosas. El hecho de poder difundir las experiencias exitosas en materia de asociatividad para la exportación, hace que muchas empresas se convenzan de la importancia que esta herramienta tiene para que las empresas PyMEs logren insertarse en los distintos mercados internacionales. Muchas veces, impera un gran desconocimiento del tema y para muchas empresas se trata de algo desconocido. Aprovechando la experiencia recabada en 15 años de trabajo, es importante difundir la experiencia que la Argentina viene realizando así como intercambiar experiencias con Italia, España y otros países de América Latina que continúan trabajando en la generación y promoción de los consorcios de exportación.

¹ La Secretaría de la PyME y Desarrollo Regional (SEPYME), dependiente del Ministerio de Industria de la Nación, clasifica a las empresas según las ventas anuales en pesos (promedio de los últimos tres años según balance o información contable equivalente). A su vez, los rangos varían de acuerdo al sector de actividad de pertenencia de la empresa como se muestra en la Tabla 1 del anexo. Al utilizar este criterio, es importante tener en cuenta que los rangos pueden quedar desactualizados por la existencia de un contexto inflacionario o por sub declaración de ventas en los casos de economías con alto nivel de informalidad. Por eso, la Fundación Observatorio PyME (FOP) clasifica a las empresas según la cantidad de ocupados, criterio al que asigna mayor estabilidad en el tiempo. Si bien se considera que el criterio de la FOP es el más correcto, en el presente trabajo se utilizará el indicado por la SEPYME debido a la mayor disponibilidad de información para esa clasificación.

² Esta sección que describe la experiencia de Italia fue realizada por Pablo Fernández Pira.

³ Datos del Rapporto Federexport – Confindustria 2010.

⁴ Ente los requisitos que se incluyen, se debe prever un gasto admisible no inferior a 50.000 euros ni superior a 400.000, y el consorcio debe incluir al menos cinco PyMEs provenientes de tres regiones italianas diferentes.

⁵ En cuanto a las iniciativas financiables, estas incluyen: participación en ferias y salones internacionales; *show-rooms* temporarios; recepción de misiones comerciales inversas; *workshops* y/o seminarios en Italia y en el exterior con operadores extranjeros; actividades de formación especializadas en internacionalización; realización y registración de la marca del consorcio; folletería, catálogos, material informativo, publicidad en radio y televisión, en sitios de Internet o en revistas especializadas; gastos de viaje en ocasión de los eventos promocionales previstos en el proyecto.

⁶ En efecto, el ICEX apoyó 45 consorcios de PyMEs en 2008, 36 en 2009 y, solo, 25 en 2010.

⁷ La cuantía máxima son 180.000 euros por año por consorcio, durante un límite de tres años desde la fecha de constitución del consorcio, período en el que se persigue que, al menos, el 25% de estos consorcios permanezcan activos.

⁸ La única novedad importante concerniente al marco regulatorio en materia de consorcios (que se analiza más adelante) se produjo en 2004 con la sanción de la Ley N° 26.005 de Consorcios de Cooperación.

⁹ Programa AL-INVEST IV “Internacionalización y Competitividad de las PyMEs del MERCOSUR, Chile y Venezuela para un Desarrollo Sustentable”.

¹⁰ Por Resolución N° 2551/2009 de la AFIP debe incorporarse una cláusula en el contrato de Consorcio de Cooperación que determine quién ejercerá la representación y asumirá con cada uno de los partícipes consorciados una responsabilidad solidaria e ilimitada por las obligaciones tributarias y penas aplicables por infracciones que se constaten en las operaciones de comercio exterior.

¹¹ Cabe señalar que ha bajado el número de integrantes por grupo, dado que hoy en día el promedio es de 6 empresas por consorcio, cuando en los primeros años del Programa era de 10 empresas por grupo.

¹² Los autores agradecen a Elvio Baldinelli y a la Fundación ICBC por el apoyo otorgado para la realización de esta encuesta.

¹³ El listado de consorcios que respondieron la encuesta puede verse en el Anexo IV.

¹⁴ Los sectores productivos representados por los 56 grupos en 2012 pueden observarse en el Anexo II.

Referencias Bibliográficas

Angelelli, Pablo (2001) *Las PyMEs exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas*. Buenos Aires: FUNDES.

Baldinelli, Elvio (2010) *Los Consorcios de Exportación*. Buenos Aires: Fundación Standard Bank.

Cámara de Exportadores de la República Argentina (2010) *Las PyMEs en el período 1999-2009. Respuesta ante la crisis*. Buenos Aires: CERA.

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (1997) *PYME y el mercado mundial: un análisis de los obstáculos a la competitividad*. UNCTAD/OMC.

CEPAL, SEPYME, SELA y MYPES (2004) *Asociatividad, Cooperación Empresarial y Exportación PyME: Experiencias recientes en América Latina y Europa*. Buenos Aires: s/e.

Clacheo, Norberto (2008) *Relevamiento (mapeo) de la situación de los consorcios de exportación en la República Argentina*. Buenos Aires: ONUDI.

Fundación Exportar y Fundación Bank Boston (2004) *Los consorcios de exportación. La asociación de las pequeñas y medianas empresas como medio para lograr el aumento de las exportaciones argentinas*. Buenos Aires: Fundación Exportar.

Fundación Exportar y Fundación Standard Bank (2009) *Los Consorcios de Exportación. La experiencia latinoamericana y española*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.

Irigoyen, Horacio (2005) *Asociatividad como Herramienta de Gestión*. Buenos Aires: Fondo Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal..

Jacobsohn, Gabriel Hernán (1999) *La Internacionalización de las PyMEs argentinas en un contexto de globalización: los consorcios de exportación*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal.

Krugman, Paul, Maurice Obstfeld y Yago Moreno (1999) *Economía internacional: teoría y política*. México: McGraw-Hill.

ONUDI (2004) *Desarrollo de Conglomerados y Redes de PyME: Guía de los Consorcios de Exportación*. Viena: ONUDI.

ONUUDI (2004) *Guía de los consorcios de exportación*. Viena: ONUDI.

Perego, Luis Héctor (2003) *Competitividad a partir de los agrupamientos industriales: un modelo integrado y replicable de clusters productivos*. www.eumed.net/cursecon/libreria/lhp descargado el 16.6.13

Renart, Lluís (2000) “El ciclo de participación de una empresa en un consorcio de exportación”. *Boletín Económico de información comercial española*. 1-14 de mayo n° 2652.

Sarmiento, Maria Laura. y Neira, G. F (2008) *Apoyos que reciben para su formación y funcionamiento los consorcios de exportación en diversos países*. Buenos Aires: UCES.

SELA (1999) “Distritos Industriales. Experiencia de acción conjunta y cooperación interempresarial útil para el desarrollo competitivo de las PyMEs latinoamericanas”. *Documentos Políticas Económicas y Sociales*. Santa Cruz de la Sierra: SELA.

Ullmann Romero, Roberto (1999) *PyMEs. Formas asociativas de comercialización y exportación*. Buenos Aires: Depalma.

Yoguel, Gabriel y Fabio Boscherini (1996) *La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras argentinas*. Buenos Aires: CEPAL.

Yoguel, Gabriel, Virginia Moori Koenig y Pablo Angelelli (1999) *Los problemas del entorno de negocios: El desarrollo competitivo de las PyMEs Argentinas*. Buenos Aires: FUNDES-CIEPP.

ANEXO I

Tabla Anexo N° 1: Criterios de Clasificación de PyMEs en Argentina

SEPYME											
Sector		Agropecuario		Industria y Minería		Comercio		Servicios		Construcción	
CIU		1 a 5		10 a 37		50, 51, 52		67, 70 a 74, 83, 8		45	
Clasificación	U. de medida	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta
MICRO	Miles de \$	-	610	-	1.800	-	2.400	-	590	-	760
	Miles de USD	-	121	-	356	-	475	-	117	-	151
PEQUEÑA	Miles de \$	610	4.100	1.800	10.300	2.400	14.000	590	4.300	760	4.800
	Miles de USD	121	810	356	2.000	475	2.800	117	850	151	950
MEDIANA	Miles de \$	4.100	540.000	10.300	183.000	14.000	250.000	4.300	63.000	4.800	84.000
	Miles de USD	810	10.672	2.000	35.155	2.800	49.407	850	12.451	950	16.601

Fundación Observatorio PyME											
Sector		Industria		Comercio Mayorista		Servicios a la producción		Software y SS. Informaticos		Construcción	
CIU		15 a 37		51		70, 71, 73, 74		72		45	
Clasificación	U. de medida	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta
MICRO	Cantidad de ocupados	-	10	-	5	-	5	-	5	-	5
PEQUEÑA		10	50	5	20	5	20	5	20	5	20
MEDIANA		51	200	21	150	21	150	21	150	21	150

Fuente: Fundación Observatorio PyME (2013). “Informe especial: Definiciones de PyME en Argentina y el resto del mundo”.

ANEXO II

EXPORTACIONES DE TODOS LOS GRUPOS (2008/2012) - PROGRAMA FUNDACION ICBC - FUNDACION EXPORTAR
 En miles de U\$S

GRUPOS / EXPORTACIONES	2008	2009	2010	2011	2012
Grupo Industrial Argentino de Productos Eléctricos - GIAPE - Ciudad de Buenos Aires	3.963	3.372	4.709	5.880	5.402
Grupo Exportador de Fruta Fresca –SIFRUITS – San Juan	3.136	4.388	2.766	6.230	4.712
Consorcio de Herrajes Distrito Industrial Patagonia- DIPAT - Pcia. de Buenos Aires	614	704	967	1.182	1.158
Grupo Exportador de Pasas de Uva - San Juan	15.533	12.264	19.160	21.441	20.117
Conjunto Argentino Exportador – CAEX – Pcia. De Bs. As.	4.141	1.491	2.859	5.137	2.608
Grupo Exportador Orgánico – CONEXPORT – San Juan	2.463	2.300	2.818	2.715	2.363
Grupo Exportador de Autopartes –AUTOPAR –Pcia. de Bs. As.	7.067	6.874	7.899	7.695	7.682
Grupo de Fabricantes Rosarinos de Equipos Médicos – FREM Rosario	132	12	210	81	54
Grupo Exportador de Alimentos Delicatessen –FOOD CONCEPT –Pcia. de Buenos Aires	1.563	956	1.513	1.321	448
Grupo Exportador de Caza; Pesca y Náutica - Buenos Aires / Córdoba	346	436	610	653	761
Consorcio Exportador de Ferretería Industrial - UNESA – San Francisco - Córdoba	629	483	817	831	709
Grupo Exportador de Cosméticos AUSTRAL BEAUTY CARE - Pcia. de Buenos Aires	8.803	14.108	10.337	10.385	11.204
Grupo Exportador de Autopartes para Competición - UALÉN - Santa Fe	6.094	5.213	6.581	4.142	731
Grupo Exportador de Juguetes Didácticos - TOC TOC - Ciudad de Bs. As.	17	22	323	581	15
Grupo Exportador de Manufacturas de Cuero GEMC - Ciudad de Bs. As.	471	342	587	554	359
Grupo Exportador de Máquinas y Equipos para la Industria Alimenticia – GEMEIA - Rosario	1.226	1	945	1.392	1.589
Grupo Exportador Creatividad Audiovisual Argentina CREAAR - Ciudad de Buenos Aires	70	541	185	60	20
Consorcio Exportador de Carrocerías y Acc. Metalmecánicos - GECSEAM - Rosario	2.281	1.117	2.761	3.612	2.732
Grupo Cosmético Argentino - Ciudad de Buenos Aires	173	237	341	656	517
Consorcio Exportador de Productos Eléctricos CEPELEC Pcia. de Buenos Aires	66	68	110	221	157
Grupo Exportador de Diseño y Decoración - GEDDAR - Pcia. de Buenos Aires	95	66	81	73	9
Grupo Exportador Argentina Olive Group - AOG - La Rioja	2.512	2.277	3.228	6	5.414
Grupo Exportador de Equipos de Agua Potable, Saneamiento Acc. y Energías Alternativas - GEAPSAEA - Santa Fe	107	0	74	32	24
Consorcio de Exportación Apícola del Fin del Mundo - Santa Fe	0	5	355	536	1.056
Grupo Exportador Cosmética Latina - Ciudad de Buenos Aires	190	170	117	198	207
Grupo Exportador de Autopartes - COEXPAR - Rosario - Santa Fe	714	740	601	413	504
Grupo Exportador Maquinaria Agrícola Armstrong - GEMAA Santa Fe	584	665	1.357	2.245	2.276
Grupo Exportador de Yerba Mate y Té - Misiones	229	145	156	544	5.748
Grupo de Productores Exportadores de Miel - FECOAPI - Pcia. de Buenos Aires	228	261	2.121	1.043	1.453
Grupo de Productores Exportadores de Miel - Chaco	96	100	236	26	407
Grupo de Productores Exportador Apícola Correntino	182	208	202	177	114
Grupo de Productores Exportadores de Palta - Tucumán	2	117	0	70	0
Grupo Exportador - CUEROS 10 - Ciudad de Buenos Aires	661	568	694	681	745
Consorcio Exportador de Indumentaria Creativa EXPORTING ROSARIO - Santa Fe	201	163	0	33	4
Grupo Exportador de Fabricantes de Ferretería y Sanitarios Argentino - GEFYSA - Pcia. de Buenos Aires	125	138	202	363	489
Grupo Exportador de Accesorios para la Vestimenta - MODA Y DISEÑO - Ciudad de Buenos Aires	357	214	284	176	81
Grupo de Exportador de Zapallos y demás Hortalizas - San Juan	1.640	2.357	3.212	3.622	3.465
Grupo de Uvas de Calidad Consorcio de Cooperación - San Juan	1.383	959	2.317	2.018	2.141
Grupo Productor y Exportador de Ajos - San Juan	1.214	1.588	2.614	2.955	5.463
Grupo Exportador Mendoza Fine Food and Beverage - Mendoza	27	26	12	24	44
Grupo Exportador de Equipos e Insumos para el Agro - ATM - Pcia. de Buenos Aires / Santa Fe	52.470	37.747	59.957	78.129	87.620
Grupo Exportador Metalúrgico - GEMEP - Pergamino - Pcia. de Buenos Aires	46	334	711	2.854	1.730
Grupo Exportador de Servicios Educativos - Rosario - Santa Fe	302	490	677	906	528
Grupo Exportador de Productores Apícolas del Río Paraná Entre Ríos	9.363	4.923	11.580	2.640	3.370
Grupo Exportador de Productores Apícolas de mieles del Río Uruguay – Entre Ríos	3.447	2.059	3.549	2.285	1.825
Consorcio Exportador Piezas; Accesorios; Repuestos Transporte - CEPART- Rosario	50	34	12.378	26	200
Consorcio Cuyano de Exportación de Mieles - Mendoza/San Juan	1.089	1.293	1.431	993	771
Consorcio Vitivinícola de Salta COVISALTA - Salta	41	105	93	394	271
Grupo Exportador Agroindustrial - Rosario	230	250	350	420	666
Grupo Exportador de Agropartes "Espinillo" - Córdoba	243	564	843	710	392
Grupo Exportador de Golosinas "Dulces de la Argentina" - Pcia. de Buenos Aires	0	410	450	394	607
Grupo Exportador de Servicios Educativos - CONADE - Ciudad de Buenos Aires	2.611	3.477	4.095	5.093	5.410
Grupo Exportador de Maquinaria Agrícola de Las Parejas Santa Fe	238	363	477	455	511
Grupo Exportador de Fruta Fresca LOS ALTOS DE UCO Mendoza	0	160	167	132	0
Grupo Exportador Argentino de Protección Personal - GEAPROT - Pcia. de Buenos Aires	82	39	66	112	85
Grupo Exportador de Bisutería - DIBA - Provincia de Bs. As.	9	17	23	68	84
TOTAL	139.556	119.061	181.208	190.918	197.052

Fuente: Fundación ICBC – Fundación Exportar

ANEXO III

Sectores productivos de los 56 consorcios del programa de Fundación Exportar – Fundación ICBC (2012)

Los sectores productivos representados por los 56 grupos en 2012 son los siguientes (el total suma más de 100% porque los números están redondeados):

- Alimentos: 22 grupos (39%).
- Maquinaria agrícola y agropartes: 4 grupos (7%)
- Maquinaria e insumos para la industria / metalmecánica: 4 grupos (7%)
- Textiles, moda y accesorios, diseño y decoración: 3 grupos (6%)
- Materiales de construcción, ferretería y herrajes: 3 grupos (6%).
- Servicios: 3 grupos (6%)
- Autopartes: 3 grupos (6%).
- Cosméticos: 3 grupos (6%).
- Electricidad: 3 grupos (6%).
- Pieles, cueros y sus manufacturas: 2 grupos (3%).
- Varios: 6 grupos (10%).
 - Bisutería.
 - Protección personal.
 - Juguetes.
 - Agua potable y saneamiento.
 - Caza, pesca y náutica.
 - Equipamiento médico.

Vale la pena aclarar que, dentro de los denominados “grupos de alimentos”, se incluye también a aquellos que operan dentro del sector apícola, vitivinícola, aceitero, frutas y verduras.

ANEXO IV

Listado de consorcios que respondieron la encuesta

Encuest a n°	Denominación	Año de constitución	Ciudad y provincia	Cantidad de empresas integrantes	Coordinador	Correo electrónico	Sitio Web
1	GRUPO EXPORTADOR ROSARIO	2012	Rosario, Santa Fe	5	CPN Santiago Pochettino	info@gruposexport.com.ar	www.gruposexport.com.ar
2	GRUPO PRODUCTORY EXPORTADOR DE AJOS DE SAN JUAN	2011	San Juan - San Juan	5	Lic. Laura Marín	lmarun@cacex.org.ar	www.ajossanjuan.com
3	AUTOPAR GROUP	2006	CABA Y PCIA. DE BUENOS AIRES	10	Dr. Andres Santas	asantas@fbertel.com.ar - dr.a.santas@fbertel.com.ar	www.autopargroup.com.ar
4	CONELE	2010	ROSARIO, SANTA FE	7	Diana De Vito		www.studyinargentina.org.ar
5	GRUPO EXPORTADOR DEL DEPARTAMENTO REGIONARIO	2013	ARMSTRONG, SANTA FE	6	Andres Citroni	actroni@cideter.com.ar andres_citroni@hotmail.com	www.cetema.com.ar
6	REGORNO	2010	BUENOS AIRES	7	Angel Davalos	angel.davalos@gmail.com	www.fecapal.com
7	ECODONCEPT	2004	Buenos Aires	6	Guillermo Casarotti	gcasarotti@ecodoncept.com.ar	www.foodconcept.com.ar
8	GEVISA	2010	BUENOS AIRES	6	Soledad Casarotti	soledad@gevisa.com.ar	www.gevisa.com.ar
9	GRUPO GEMEA	2004	ROSARIO SANTA FE	11	Elisabet Gomez	gerencia@gemeta.com.ar	www.gemeta.com.ar
10	ARGENTINO DE PRODUCTOS ELÉCTRICOS (IAPEN)	2000	CABA	11	Lic. Marcelo Iliadillo	info@gape.com.ar	www.gape.com.ar
11	GRUPO EXPORTADOR DE PASAS DE UVA - SAN JUAN	2001	San Juan - SAN JUAN	6	Lic. Roberto Gutiérrez	rgutierrez@cacex.org.ar	
12	GRUPO TOC TOC	2006	Buenos Aires	7	Artil, Gisela Suaya	gisela@ludiedro.com	www.ludiedro.com
13	CONSORCIO DE COOPERACION GRUPO UNESA	2002	San Francisco - Córdoba	5	Dalana Oliva	comex@grupounesa.com	www.grupounesa.com
14	GRUPO UNESA DE CALIDAD CONSORCIO DE COOPERACION	2011	Capital, san Juan	4	Guillermo del Carril	gerencia@delcavid.com	www.dulceuva.com
15	GEAPROT	2012	BUENOS AIRES	5	Maria Fernanda Chiarenilla	fernandachiarenilla@yahoo.com.ar	www.geaprot.com
16	SAN JUAN INES TRADE GROUP	2013	San Juan Capital, San Juan	11	Maria Elida Iliadillo	mehlidago@speedy.com.ar info@sanjuanwines.com	www.sanjuanwines.com
17	GRUPO EXPORTADOR DE MUEBLES DE CALI DA DE GEMETA	2013	Cañada de Gilmet, Santa FE	5	Dr. Omar R. Mirleni	omarmirleni@hotmail.com	
18	ATM CONSORTIUM	2011	Provincia de Buenos Aires/Santa Fe	6	Justo N. Casal	justo.casal@atmconsortium.com	www.atmconsortium.com
19	CONSORCIO EXPORTADOR DE MIEL DEL SUDESTE	2013	Bahia Blanca - Buenos Aires	11	Ica alim Sandra Masheimer	info@honeycomsol.com.ar coordinadorcomsol@ivonline.com.ar	www.honeycomsol.com.ar
20	BONAERENSE	2008	CABA	5	Mario Stecher	mstecher@magnets.com.ar	www.crear.com
21	GRUPO EXPORTADOR DE GOLSINAS	2012	Provincia de Buenos Aires	7	Maria Carolina Martnez	cmartnez@exportmanagers.com.ar	www.dulcesdeargentina.com.ar
22	GRUPO ESPINILLO	2010	Marcos Juárez, Córdoba	5	Lordfin Ferreira	info@grupoespinillo.com.ar	www.grupoespinillo.com.ar

ANEXO IV

Listado de consorcios que respondieron la encuesta (cont.)

23	CONGLOMERADO ARGENTINA DESTINO EDUCATIVO - CONADE	2012	Ciudad de Buenos Aires	6	Sylvia Falchuk	sylvia@comade.org.ar - sylvia@eduargentina.net	www.comade.org.ar
24	GRUPO EXPORTADOR APICOLA RIO PARANA	2011	Entre Rios	6	Juliana Streich	julietastreich@hotmail.com	
25	GRUPO EXPORTADOR DEL DEPARTAMENTO BELGRANO	2013	ARMSTRONG/ TORTUGAS/ LAS PAREJAS, SANTA FE	6	Tec. Andres Citroni	actroni@ddeter.com.ar	
26	COBO-CONSORCIO BIOTECNOLOGICO DE TANDIL	2013	TANDIL-PROVINCIA DE BUENOS AIRES	5	Sonia Dietrich	soniadietrich@yahoo.com.ar	
27	GRUPO EXPORTADOR DE FRUTAS FRESCAS DE SAN JUAN - SJ FRUITS	2001	San Juan - SAN JUAN	6	Lic. Roberto Gutiérrez	rgutierrez@cacex.org.ar	
28	CONSORCIO CUVANO DE EXPORTACION DE MIELES	2011	Mendoza	8	Gonzalo Gutierrez	mieledeleoste@gmail.com	
29	GEMEP - GRUPO EXPORTADOR METALURGICO DE PERGAMINO	2011	Pergamino - Prov. de Buenos Aires	7	Araceli Campisteguy	grupogemep@gmail.com - inli@gemep.com.ar	www.gemep.com.ar
30	COLVISA	2012	Caibiyate - Salta	6	Florencia Bridouil	info@cavisalta.com.ar / fbtello@prosalta.org.ar	www.covisalta.com.ar
31	GRUPO EXPORTADOR DE MANUFACTURAS DE CUERO / GEMC	2004	Ciudad de Buenos Aires	7	Arlin Norberto E. Clacheo	norberto@clacheo.com.ar / gemc@cueroima.com.ar	www.cueroima.com.ar
32	GRUPO EXPORTADOR ARGENTINO ACCESORIOS DE MODA DISEÑO	2011	Ciudad de Buenos Aires	6	Arlin Norberto E. Clacheo	norberto@clacheo.com.ar / gemc@cueroima.com.ar	www.cueroima.com.ar
33	ARGENTINA OLIVE GROUP	2009	La Rioja - Catamarca	7	Francisco Javier Gobbee	fgobbee@eliportaog.com	www.eliportaog.com
34	GRUPO EXPORTADOR DE PRODUCTOS ELECTRICOS - CEPELEC	2009	Buenos Aires	5	Roberto Wolffelt	inli@cepelec.com.ar	www.cepelec.com.ar
35	GRUPO DIPAT	1998	San Martin / 3 de Febrero	17	Jose De Lorenzis	jdlorenz@diipat.com.ar	www.diipat.com.ar
36	GRUPO EXPORTADOR DE DISEÑO Y DECORACION ARGENTINO - GEDDAR	2009	Ciudad de Buenos Aires	5	Roberto Wolffelt	rgwolffelt@gmail.com	www.geddar.com.ar

ANEXO V Formulario de encuesta

RELEVAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

1. DEL CONSORCIO Y SU CONSTITUCIÓN

1.1 Denominación

1.2 Año de constitución

1.3 Ciudad y provincia

1.4 Nº empresas integrantes

1.5 Coordinador

1.6 Teléfono

1.7 Correo electrónico

1.8 Sitio Web

1.9 Entidad promotora

Export/Standard Bank Cancillería UJA

Organismo local Cámara sectorial Coordinador

Otro (especificar)

1.10 Vinculación actual

Export/Standard Bank Cancillería UJA

Otro (especificar)

1.11 Forma jurídica

Consorcio de Cooperación Ley 28.205 Ninguna

Otra forma jurídica (especificar)

2. DE LA TIPOLOGÍA DEL CONSORCIO

2.1. Tipología

Promoción Mixto sectorial Multisectorial

Venta Mixto sectorial Multisectorial

Monoproducto Monoproducto

Multiproducto Multiproducto

2.2. Sector productivo

Productos alimenticios

Máquinas para la industria de la alimentación

Máquinas e implementos agrícolas

Aparatos y equipamiento eléctrico

Muebles

Autopartes

Servicios (software, turismo, otros...)

Manufacturas textiles

Manufacturas de cuero

Materiales de construcción

Equipamiento médico-hospitalario

Manufacturas de plásticos

Otros (especificar)

2.3. Fondo operativo

¿Existe un fondo operativo permanente para las actividades del Grupo? SI NO

¿Cómo se determinan los aportes para este fondo y para qué se utilizan?

3. DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL

3.1 Valor exportaciones (US\$)

2010 2011 2012

3.2 Destino de las exportaciones por área geográfica (en %)

Mercosur + Chile

Resto de América Latina y Caribe

Unión Europea

Resto de Europa

Estados Unidos + Canadá

China

Resto de Asia

África

Oceania

4. DE LA PROMOCIÓN COMERCIAL

4.1 Actividades promocionales que lleva a cabo el consorcio

Ferias internacionales Búsqueda de contrapartes

Misiones comerciales Muestras de promoción

Mapas de negocios Formación y capacitación

Investigaciones de mercado Ferias internacionales

Misiones comerciales inversas Búsqueda de financiamiento

Desarrollo de nuevos productos Certificaciones

Búsqueda de agentes y representantes

Otros (indicar)

4.2. Número de actividades realizadas en 2012

Ferias Misiones Investigación de mercados Otras actividades

Mercosur + Chile

Resto de América Latina y Caribe

Unión Europea

Resto de Europa

Estados Unidos + Canadá

China

Resto de Asia

África

Oceania

4.3 Ha participado de las actividades realizadas por las siguientes entidades?

Fundación Export/Av SI NO

SEPME SI NO

Cancillería SI NO

Organismos provinciales o municipales SI NO

Organismos nacionales SI NO

Cámaras sectoriales SI NO

4.4 Su experiencia en tal sentido ha sido ...

Excelente

Muy buena

Buena

Regular

Mala

Justifique brevemente su respuesta:

4.5 Apoyos recibidos de otras entidades

INTI

INTA

CFI

FONDEC

Secret. de Com. Ex.

Otros

5. DE LA COMPETITIVIDAD

5.1 Adjudique un puntaje del 1 a 5 a los siguientes obstáculos a la exportación de las empresas.

Puntaje

1. No es problema

2. Poco importante

3. Importante

4. Muy importante

5. Insuperable

Falta de financiamiento

Incremento de los costos internos y caída del tipo de cambio real

Falta de información sobre los mercados de destino

Problemas de calidad

Normas técnicas, certificaciones, etc.

Dificultades de adaptación de los productos

Insuficiente escala de la oferta

Dificultades de acceso a los canales de distribución

Barreras administrativas de acceso

Inadecuada asistencia de las entidades de apoyo

Problemas logísticos

Productos ya maduros para el mercado internacional

Otros (especificar)

5.2 Cuáles son a su criterio: los factores críticos de éxito sobre los que debiéramos trabajar para ser más competitivos en los mercados externos? (Máximo 2 respuestas)

Promoción Innovación Precio

Calidad Servicio Logística

5.3 Cumplen las empresas del consorcio con alguna norma internacional de calidad?

SI Cuáles

NO Por qué

5.4 Cuáles han sido a su criterio: las principales ventajas de la colaboración entre las empresas del consorcio?

Reducción de costos Mayor gama de productos

Mejor acceso al financiamiento Intercambio de experiencias

Mayor presencia en los mercados Mayor volumen de oferta

Otras (especificar)

6. DEL CONSORCIO DE EXPORTACIÓN

6.1 ¿Cuáles considera que son los factores claves de éxito en la etapa de conformación de un consorcio o grupo exportador?

6.2 ¿Cuáles considera que son los factores de fracaso más usuales en la etapa de conformación de un consorcio o grupo exportador?

6.3 Clasifique de más a menos importante los siguientes puntos al considerar como EXITOSO el desarrollo y consolidación de un consorcio o grupo exportador (Escala: 1: Menos importante, 10: Más importante)

a. Compromiso y participación de los integrantes

b. Confianza: entre los participantes

c. Figura del gerente/promotor del consorcio

d. Definición del mercado meta y áreas geográficas

e. Experiencia en exportación de los participantes

f. Control de calidad de los productos/servicios

6.4 Clasifique de más a menos importante los siguientes puntos al considerar factores de FRACASO en el desarrollo y consolidación de un consorcio o grupo exportador (Escala: 1: Menos importante, 10: Más importante)

a. Ayudas de instituciones terceras (Públicas/Privadas)

b. Determinación de una estrategia comercial

c. Adaptación del producto/servicio al mercado objetivo

d. Relación fluida con las áreas comerciales

e. La Imagen corporativa

f. La Innovación constante

g. La legislación actual sobre consorcios y el marco regulatorio

6.5 ¿Considera que la legislación actual es acorde con lo que necesitan los consorcios? Comente al respecto

6.6 Indique por favor en pocas líneas: cuál es el proyecto principal del consorcio para 2013

7. COMENTARIOS

7.1. Incluya por favor en pocas líneas: sus comentarios sobre cualquier tema que no haya sido

Reflexiones sobre los hábitos alimentarios de beneficiarios de planes

por transferencia de dinero en el Municipio de Berisso

Nutritional habits in recipients of cash-transfer plan in the Municipality of Berisso.

Malena Gonzalez

Lic. en Sociología. Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP-INUS)
malenalgonzalez@gmail.com

Lorena Pasarin

Lic. en Antropología. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas Prof. Dr. "Fernando E. Viteri"
(IDIP-CIC-MS/PBA)
lopasarin@gmail.com

Agustina Malpeli

Lic. en Nutrición. Personal de Apoyo Comisión de Investigaciones Científicas de la Pcia. de Bs As. Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas Prof. Dr. "Fernando E. Viteri"
(IDIP-CIC-MS/PBA)
agustinamalpeli74@gmail.com

Resumen

En este artículo se describen algunos de los resultados de un proyecto de interdisciplinario de investigación/intervención en población beneficiaria de planes sociales del Municipio de Berisso (Buenos Aires, Argentina). El objetivo del proyecto fue analizar qué sucede con la alimentación, en esta nueva modalidad de entrega de dinero, en la que los beneficiarios tienen la posibilidad de elegir su abastecimiento. Con este fin se llevó adelante un estudio prospectivo de corte trasversal, realizado en tres etapas (diagnóstico, intervención, impacto) con combinación y uso alternativo de técnicas cuantitativas y cualitativas. Se observó una mejora en los ingresos y un aporte significativo a la educación en salud alimentaria, pero la misma no se tradujo en una modificación de los alimentos consumidos, ni del estado nutricional de la población.

Palabras clave: Transferencia de dinero – Evaluación de Impacto – Alimentación – Salud – Berisso.

Abstract

This paper presents the main findings of an interdisciplinary research/intervention project conducted in the Municipality of Berisso (Buenos Aires Province, Argentina), on people receiving social welfare cash transfer plans from the Municipal government. The aim of the project

Fecha de recepción

20.4.14

Fecha de aceptación

14.7.14

was to assess the impact of cash transfer plans on feeding habits. The study was based on a cross-sectional prospective cohort in three analytical stages (diagnosis, intervention, impact), through a combination and alternative use of quantitative and qualitative techniques. The findings gathered showed an income upgrading of recipients of cash transfers as well a meaningful contribution to dietary education. However, these changes did not translate into improvements in the food effectively consumed nor in the nutritional condition of the population.

Key words: *cash transfers – impact evaluation – nutrition habits – health – Berisso*

Introducción

Hasta el 2008, la asistencia del Estado en cuestiones vinculadas a la alimentación estuvo orientada a la entrega de “bolsones” de alimentos, distribuidos por vecinas conocidas como “manzaneras”. A partir de la ejecución de la modalidad denominada “cash” en la Provincia de Buenos Aires en el mencionado año, se generalizó el método de entrega de fondos económicos para la adquisición de alimentos a través de una tarjeta de débito. Tal modalidad ofreció a la población destinataria la libertad de elegir sus alimentos, a la vez que prevenía que el clientelismo actuara como factor determinante en la distribución. Esta decisión puede ser enmarcada en una política estatal de mayor envergadura. En la década de 1980, tras el quiebre del “consenso keynesiano”, el péndulo se movió desde el Estado al mercado. Empero en la segunda mitad de la década siguiente se inició un nuevo movimiento pendular que reinstaló este consenso en la agenda de discusión teórica y política, de modo que “recuperar al Estado” pasó a ser una opción política impostergerable. Posteriormente surgió una preocupación expresada desde sectores políticos y académicos, en cuanto a prevenir las formas de absorción clientelar que las demandas sociales pudieran adquirir, promoviendo en su lugar una inclusión social que incentivara el desarrollo de procesos de emancipación y expansión de la ciudadanía, contribuyendo a profundizar la democracia.

Bustelo (1998) distingue dos modelos alternativos de ciudadanía de los que derivan distintas formas de entender la política social y su relación con el Estado. Por un lado, presenta un modelo de ciudadanía asistida que entiende esencialmente a la ciudadanía como una *ciudadanía subsidiada* basada en una ética de compasión, cuyas políticas sociales se focalizan sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, formando *redes de contención*. Este modelo mantiene fuertes afinidades con el viejo clientelismo electoral y el paternalismo social fuertemente arraigado en la tradición de América La-

Una. Por otro lado, reconoce una *ciudadanía emancipada* que remitiría a otra tradición fundada en la preocupación por lo común, por el interés del conjunto. En esta versión las personas no son *pacientes*, es decir, objetos de tratamiento o intervención pública, sino *actores* en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos, pero a su vez todos forman parte activamente del desarrollo sobre dichas políticas, por eso se trataría de una emancipación democrática. Desde una perspectiva democrática, esta recuperación de derechos sociales, si pretende conjugarse con una mejora de las instituciones democráticas, no debería lograrse en desmedro de otros derechos que aseguran una ciudadanía plena. En palabras de O'Donnell (1997):

“...una lucha eficaz (que) pasa por garantizar los derechos civiles de toda la población (no podría ser paternalista), entre otras cosas, porque una tarea de justicia social no podría ser paternalista. La posibilidad a largo plazo, pasa por lo que en los países anglosajones llaman empowerment, esto es, la adquisición de poder propio por parte de los sectores populares” (O'Donnell 1997:57).

En este sentido, la política basada en transferencia de dinero se basa en una modalidad de depósito periódico de una suma de dinero en una cuenta de la que la población puede disponer a través de una tarjeta, para efectuar sus compras. Tal política podría considerarse como una que combina la asistencia con la libertad de una ciudadanía emancipada.

Ahora bien, como toda política pública que da más libertad a los individuos, deja a éstos privados de la regulación que muchas veces podría no coincidir con la elección de lo más saludable. Como viene sucediendo en toda la región – inclusive en países como Brasil, que han dado mucho impulso a políticas de este tipo– la tendencia está girando hacia un aumento de la malnutrición e ingesta fuertemente calórica (Cedeplar, 2006; Chein et al, 2006; Uauy y Kain, 2002; Aguirre, 2005; Orden et al. 2005; Gonzalez et al, 2006; MSAL, 2007). Esto no invalida la importancia de la emancipación, pero genera la necesidad de indagar en la alimentación de la población con dichos planes y en diferentes elementos que podrían influir en la elección de los alimentos. Por ello, esta problemática resulta de suma importancia debido a la trascendencia de la alimentación en la salud de la población y desde las garantías que le corresponden desde el derecho internacional y el compromiso del país con la Seguridad Alimentaria.

El objetivo del artículo es analizar la alimentación de una población beneficiaria de planes alimentarios, a pocos años de la implementación de la modalidad de entrega de dinero, en la que los receptores de las transferencias tienen la posibilidad de elegir su propia alimentación. Asimismo se evaluará el alcance que un programa de alimentación

saludable puede tener en esa población, a partir del estudio de un caso: el municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires, Argentina). Estos objetivos surgen de un proyecto de interdisciplinario de investigación/intervención, realizado por el equipo del Instituto de Investigaciones Pediátricas (IDIP) del Hospital de Niños Sor María Ludovica, en población beneficiaria de planes sociales de dicho municipio.¹

Abordajes sobre políticas públicas de alimentación

Desde un punto de vista epidemiológico, no todos los resultados de la implementación de los programas de asistencia alimentaria para sectores de bajos recursos económicos han sido positivos. Experiencias como el Programa Bolsa Familia en Brasil mostraron que el uso de tarjeta no tuvo efectos positivos significativos sobre el estado nutricional, especialmente en niños de seis a sesenta meses (Cedeplar, 2006; Chein et al, 2006). En este sentido Rivera Castiñera y otros (2009), han señalado que, si bien casi el 70% de las familias ha incrementado la variedad de los alimentos consumidos, ha aumentado el consumo de alimentos altamente calóricos y de bajo nivel nutritivo. Así, a pesar de los diferentes programas nutricionales que abordaron la prevención de la malnutrición en muchos países de la región, la misma convive con un exceso de ingesta energética que estaría incrementando la obesidad (Uauy y Kain, 2002; Aguirre, 2005; Orden et al. 2005; Gonzalez et al, 2006; MSAL, 2007).

Desde las Ciencias Sociales, los planes sociales de alimentación han sido abordados a través del estudio del contexto de surgimiento de estas políticas y de su aplicación en términos organizativos. Las miradas acerca de estos planes se encuentran atravesadas por diferentes enfoques que pueden diferenciarse en i) un análisis y evaluación de las políticas sociales desde aspectos organizativos, institucionales o procesales, y ii) el enfoque de los derechos sociales aplicados a las políticas (Andrich, 2004; Pautassi, 2009; García Cebolla, 2009; Santarsiero, 2010).

En el primer grupo, se ubican autores que analizan cómo las políticas sociales de alimentación surgieron como paliativos en los años ochenta ante la coyuntura de crisis socioeconómica (Golbert, 1992; Repetto, 2001). Enfocan también cómo las políticas de asistencia alimentaria fueron transformándose en una de las modalidades de intervención asistencial de mayor envergadura en el conjunto de las políticas de combate a la pobreza, si se toma en cuenta el período que va hasta la actualidad (Eguía y Ortale, 2000, 2005; Montaña y Barberena, 2003; Santarsiero, 2010). Por otro lado, en una revisión general de las características que estas políticas tomaron a nivel general Golbert (1992), Hintze (1994), Vaccarisi (2005) y Aguirre (2005), coinciden en señalar que en Argentina la política de asistencia alimentaria se caracterizó por la creciente fragmentación de las intervenciones estatales. Esta característica no es exclusiva de Argentina sino que atraviesa toda Latinoamérica. Como indica Bengoa (2003), frente al avance

de situaciones económicas y sociales de distinto tipo de gravedad los estados han ido implementado cada vez más programas generando una situación de fragmentación de la política social alimentaria. En este sentido, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue enunciado como un plan tendiente a superar la fragmentación, articulando un conjunto de programas preexistentes e impulsando la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales (Lava, 2013; Cabral et. al., 2012). Asimismo, el mismo enmarcó la inclusión social en los derechos sociales garantizados por el Estado, recuperando el concepto de Seguridad Alimentaria. La Seguridad Alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes y nutritivos y que, como toda problemática social, resulta compleja y multi-dimensional (Alucino, 2012). Sin embargo, el enfoque presenta algunas limitaciones en la práctica, principalmente vinculadas a lo restringido del monto otorgado por la tarjeta, en uno de sus módulos componentes (Santarsiero, 2012).

Al segundo grupo corresponden las diferentes concepciones del derecho a la alimentación desde las cuales se han concebido las políticas estatales. Como indica Aguirre (2005) tal posición puede ser entendida como contractualista, donde hay actores e instituciones, códigos, leyes y responsables de hacer cumplir esas leyes o garantes de los derechos. Desde este enfoque se critica que, si bien la política de asistencia alimentaria estatal se visualiza con más intensidad en el discurso de la promoción de los derechos sociales que en el grupo anterior, la situación de los modelos de atención a las necesidades alimentarias aún no parece indicar que se desprenda un nuevo tipo, puesto que se continúa con los mismos criterios de focalización y de atención de las necesidades mínimas (Álvarez, 2005; Santarsiero, 2010).

Estado, derechos y seguridad alimentaria

El derecho al alimento fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1945. A partir de 1974, la FAO, en la Conferencia Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en Roma, recomendó la adopción de un Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial utilizando el concepto de Seguridad Alimentaria y resignificándolo como

“el derecho inalienable de todo hombre, mujer y niño a no sufrir hambre o desnutrición para alcanzar el pleno desarrollo de sus facultades físicas y mentales”

(FAO, 1974).

Esta definición retomó documentos internacionales que desde 1924 reconocían la alimentación como uno de los derechos fundamentales del ser humano, y así figura en el preámbulo de fundación de la FAO (Aguirre, 2004). En la década de 1980, en con-

cordancia con los esquemas neoliberales que comenzaban a regir parte del mundo, la Seguridad Alimentaria se transformó en una mera capacidad donde la responsabilidad en el tema se trasladó al individuo. La Seguridad Alimentaria pasa a ser considerada una capacidad humana: la alimentación se reduce al mundo de lo individual (Aguirre, 2005).

Amartya Sen (1982, 2007) critica esta postura desde la ética, la economía y la política. El autor afirma que las capacidades de los individuos dependen siempre de la estructura de derechos de la sociedad en la que desarrollan su vida, considerando como derechos a todos los bienes y servicios que las personas pueden obtener mediante sus ingresos, en base a los que podrán adquirir la capacidad de estar bien alimentado, no padecer enfermedad, etc.

En la década de 1990 las organizaciones internacionales volvieron a considerar la Seguridad Alimentaria como un derecho, inscribiéndola en la Convención de Derechos del Niño, en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y 1996, donde la FAO comprometió a los países miembros a asegurar su cumplimiento. Este cumplimiento debía darse a través de un marco socio-político que asegurara el acceso real a los alimentos, permitiendo a los diferentes sectores sociales adquirir los alimentos, producirlos o entrar en programas asistenciales (Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, 1996).

En Argentina comenzó a hablarse de Seguridad Alimentaria ya desde el año 1992; el país suscribió todos los compromisos internacionales en la materia, pero la problemática de la alimentación no se instaló en la agenda pública sino hasta finales de esa década (Aguirre, 2005). Durante ella se sucedieron episodios de reclamos de alimentos para niños, jubilados, desocupados, etc., denuncias sobre desnutrición, consumo de animales domésticos, saqueos y el surgimiento de miles de comedores populares, infantiles y comunitarios. Sin embargo, la problemática alimentaria no tuvo lugar como situación a resolver en la agenda social. Esto ocurrió por un cúmulo de factores convergentes: la consideración de que el escenario económico desigual se encuadraba en una “teoría del derrame” que pronto daría sus frutos, la falta de reconocimiento del Estado de la situación nutricional de la población (a los que se suma la invisibilidad de la malnutrición a los ojos de la gente en la desnutrición crónica y obesidad), y la consideración de la alimentación como un acto privado que se realiza en el ámbito de la familia y que depende de las capacidades de cada una alimentarse y alimentar a sus hijos (Aguirre, 2005).

Ya sea por su lenta instalación, o por las formas que asume la malnutrición, o porque actuaron representaciones encubridoras de la alimentación como hecho privado o por la desarticulación institucional sistemática o por todas ellas juntas y operando al mismo tiempo; ni la academia, ni la administración, ni la gran mayoría de los participantes de la sociedad civil, plantearon el debate acerca de la Seguridad Alimentaria. Modificar

las políticas económicas es más complejo que asignar partidas para el asistencialismo. Implica una re-lectura con criterio alimentario y nutricional de las variables del ajuste económico, establecer objetivos alimentarios de corto, mediano o largo plazo y tomar decisiones operativas acerca de la universalidad o especificidad de las acciones a emprender y, por sobre todo, asumir el legítimo derecho que tienen todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y el rol de garante de tal derecho que debe asumir el Estado. Durante la convertibilidad esto quedó relegado a compensar las “fallas de mercado”. El cambio en el rol del Estado siguió principios liberales siendo el fundamental aquel que afirma que el mercado es quién mejor asigna los recursos. En consecuencia la única responsabilidad del Estado consiste en sostener la supervivencia, porque después el mercado se encargará de orientar la producción y distribución del bienestar. En esta concepción, las poblaciones en riesgo deben ser atendidas por programas de asistencia focalizada, que ocuparon un lugar de privilegio en las políticas sustantivas definidas por los distintos ministerios que ejecutaron el gasto público social (Santarsiero, 2010).

En la década siguiente, hacia septiembre del año 2000, los jefes de Estado de 147 países y 42 ministros se reunieron en la Asamblea General de la Naciones Unidas para reforzar el compromiso de cooperación frente a las poblaciones menos desarrolladas. Allí surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), expresados como metas concretas que los países del mundo deberían alcanzar para el 2015 (Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, 1996). Los objetivos establecidos involucraron a las áreas de salud, educación, trabajo y, particularmente, a cuestiones asociadas con la pobreza extrema y la justicia social.

En Argentina, la crisis de 2001/2002 encontró al país produciendo alimentos para abastecer a más de 250 millones de personas, pero con la mitad de su población bajo la línea de pobreza y unas 14 millones de personas en estado de insuficiencia alimentaria. Entre ellas, un millón de embarazadas y niños menores de 2 años. Se trató de un momento histórico en el que las organizaciones sociales, con mayor o menor grado de organización, asumieron un espacio que el Estado no lograba cubrir, y en el que proliferaron acciones basadas en una variada gama de asistencias alimentarias, como las ollas populares, comedores barriales y comunitarios, comedores escolares, trueque de alimentos en ferias, entre otras (Alucino, 2012).

Luego de dicha crisis, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, se creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). La problemática alimentaria también fue asumida por el Poder Legislativo, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Desde mediados de 2002 se elaboraron diversos proyectos de ley que versaban sobre el tema y se realizó un “Foro para un Plan de Alimentación y Nutrición”. Como resultado, se sancionó la Ley N° 25724 por medio de la cual se creó el Programa de Nu-

trición y Alimentación Nacional que luego y ya durante la presidencia de Néstor Kirchner fue ampliado y denominado Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).

La aplicación de este plan consiste en el otorgamiento de una tarjeta que permite la compra de determinados alimentos por un valor determinado (Alucino, 2012). Los destinatarios de esta tarjeta son familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. A partir del año 2008 se entregó una tarjeta destinada exclusivamente a la compra de alimentos hasta \$80 por mes. Este plan buscó favorecer la autonomía en la selección y el acceso a alimentos frescos, así como promover la comida en familia. Contiene un componente denominado Pro-huerta donde se difunde y enseña a la gente a tener su propia plantación de alimentos. Asimismo, otorga a los estados provinciales fondos destinados al mejoramiento alimentario de los comedores escolares, y a organizaciones sociales que brindan el servicio de comidas servidas en espacios comunitarios.

Los programas similares implementados por los gobiernos provinciales adquirieron fuerza, alcanzando el tono que signó a la época en todos los campos de la política pública: la focalización poblacional y la descentralización de la gestión. Así por ejemplo, la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación descentralizó la distribución de leche hacia las provincias y el Programa Materno Infantil transfirió los fondos a las jurisdicciones, que se encargaban de comprar la leche que era distribuida en los Centros de Salud a mujeres embarazadas y a mujeres con niños de 2 a 6 años.

En la Provincia de Buenos Aires los programas se caracterizaron por niveles progresivos de autonomía en el diseño y en el manejo de programas nacionales descentralizados (Prosonu/Comedores escolares, Programa Materno Infantil). Es así que, para mediados de los años noventa los recursos provinciales propios de los programas alimentarios superaban ampliamente la totalidad de los fondos que la administración nacional distribuía en algunos casos a las provincias a través de los programas descentralizados (Repetto, 2001). Así surgieron el Plan Materno Infantil y el Plan Más vida (que tiene su antecedente directo en el Plan Vida creado por la provincia en 1994), que pasó de una entrega de alimentos en un bolsón a la modalidad de transferencia de dinero por medio de una tarjeta en el año 2008. En 2009 surgió una tarjeta de gran trascendencia en la política nacional: la entregada por la Asignación Universal por Hijo (AUH); como es sabido, la AUH consiste de un aporte económico para quienes encuentran restringido su acceso al consumo de alimentos y otras necesidades, que cuenta con cobertura nacional.

En resumen, podríamos decir que en la actualidad se trata de una red de planes que intentan cubrir las deficiencias en el acceso social y económico a la alimentación con interés por parte del Estado en garantizar la Seguridad Alimentaria de la población. Se observa un cambio hacia una política inclusiva con un Estado que interviene en las posibilidades de acceso al mercado que tiene la población destinataria. Al mismo tiempo, el gran aumento del alcance de estos planes puede leerse como parte de un diseño económico global que aspira a dinamizar la economía desde el aumento de la demanda, junto a la regulación del mercado a través de variadas políticas. De este modo encontramos una consonancia con esta nueva era política donde el péndulo vuelve a moverse hacia el Estado. Por otro lado, respecto de la preocupación por la forma en que la intervención del Estado podría afectar a la ciudadanía, hallamos aquí un aspecto a destacar en la tendencia de las políticas públicas de alimentación: pasar de los “bolsones de comida” a otorgar tarjetas. Dicha modalidad no sólo quita todos los intermediarios posibles, como manzaneras o punteros políticos, sino que otorga libertad y autonomía de decisión de compra, fortaleciendo y empoderando a la población a la vez que optimiza la administración de los ingresos de la familia, dando una mayor transparencia de la gestión.

Planes sociales: de la entrega de alimentos a la transferencia de dinero a través de tarjeta.

La transferencia de dinero a través de las tarjetas de los nuevos planes sociales ha significado un avance importante en la conjugación de la necesaria asistencia del Estado con una mayor emancipación de los ciudadanos. De esta manera, se ha permitido socavar las críticas antes referidas, respecto a los fantasmas de clientelismo y asistencialismo tradicional que conllevaban las políticas que solían aplicarse en América Latina (Gasparini y Cruces, 2010).

En este sentido adquiere importancia el derecho a elegir “cómo y en qué gastar la plata”. Como describen Díaz Córdova et. al. (2012) muchas madres destacan la importancia de pasar de las cajas y bolsones de alimentos a poder administrar el efectivo, y la relación de precio y calidad de los productos que se consumen poniendo en juego valoraciones sociales respecto del gusto las preferencias, etc. Asimismo, la posibilidad de elegir entre los diversos productos del mercado hace sentir al ciudadano incluido en tanto puede acceder a “darse ciertos gustos” difundidos, por ejemplo, a través de las publicidades. Como explica Bourdieu (1988) los actores se relacionan e integran al espacio social satisfaciendo sus necesidades naturales y biológicas, pero también simbólicas, enviando a su vez mensajes al resto de la sociedad.

Consumir no sólo tiene por objeto la satisfacción de una necesidad, también define y reconfirma significados y valores comunes, crea y mantiene una identidad colectiva. En ese sentido, el consumo se vuelve un lugar clave para la conformación de las iden-

tidades sociales (García Canclini, 1991). Por ejemplo, el día de cobro suele ser un día de celebración donde se adquieren los diversos productos esperados y valorados dando un pequeño lugar a la gratificación: ese día se puede comer pizza, empanadas, tomar cerveza, gaseosas, etc. (Díaz Córdova, et. al., 2012).

En los últimos 5 años se han implementado en Argentina diferentes programas de transferencia de dinero a través de tarjetas, tanto en la Provincia de Buenos Aires, con el **Plan Más Vida**, como en el plano nacional, con el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**; todos ellos cambiaron de modalidad de entrega de alimentos a transferencia de dinero. También se incluye, por supuesto, la creación de una asignación nacional: la **Asignación Universal por Hijo**.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue creado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2003. Los destinatarios de esta tarjeta son familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. A partir del año 2008 se entrega una tarjeta con 100 pesos, destinada exclusivamente a la compra mensual de alimentos. En su diseño el plan busca favorecer la autonomía en la selección, el acceso a alimentos frescos y promover la comida en familia. Asimismo, cuenta con un componente de educación nutricional bajo el nombre “Familias y Nutrición” sobre comunicación y educación alimentaria nutricional, que tiene como propósito fortalecer a las familias en las funciones de crianza, nutrición y cuidado de la salud de sus hijos. Otro componente, denominado Educación Alimentaria Nutricional, promueve el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos mediante la educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible.

El Plan Más Vida comenzó a funcionar a fines del año 2008. Al igual que el Plan Materno Infantil, otorga leche fortificada a madres en período de lactancia y niños desde los 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica que habitan en Provincia de Buenos Aires. Si bien anteriormente brindaba una determinada cantidad de productos alimenticios fijos, en la actualidad otorga –además de 3 litros de leche semanales a las familias– una tarjeta de débito emitida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires acredita mensualmente a cada beneficiario según su número de hijos (entre los 80 y los 100 pesos).

La Asignación Universal por Hijo comenzó a regir a partir de noviembre del año 2009 en todo el país. Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de dinero por tarjeta. Se trata del ingreso más im-

portante de las familias, si bien no está destinado exclusivamente a comida. Esta asignación está condicionada a la concurrencia a controles de salud y escolarización. También cuenta a su vez con un complemento para madres embarazadas a las cuales se les da la Asignación por Embarazo hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. El impulso de esta asignación fue dado por la necesidad de mejorar la economía debido a que hacia finales del año 2009 existía aún una brecha considerable en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad, a pesar del proceso de crecimiento que había tenido lugar desde 2003. En este contexto, el reclamo de un ingreso mínimo para la niñez devino en el Decreto P.E.N. 1602/09 que dio origen a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) (Ministerio de Economía y finanzas de la Nación, 2009).

La Asignación Universal por Hijo al igual que otros programas de Latinoamérica ha tomado como modelo a seguir el “Bolsa Familia” (BF) creado en Brasil, en el año 2003, resultado de la fusión de cuatro programas de transferencia de efectivo preexistentes. El objetivo de este programa se concentró en reducir la pobreza y la inequidad proveyendo un mínimo nivel de ingreso a las familias más pobres e intentando romper la transferencia intergeneracional de la pobreza a través del compromiso de los beneficiarios de asistir al colegio y completar controles médicos (Lindert, 2007). Actualmente, cuenta con aproximadamente 50 millones de beneficiarios y lo convierte en el programa de inclusión social más importante entre los países en desarrollo.

En el caso de la Asignación Universal por Hijo, alcanza para el 2010 una cobertura de 3,5 millones de personas y su instauración habría reducido la indigencia en entre un 55 y un 70% (Agis, Cañete y Panigo 2010). Cuando se realiza la comparación regional, la AUH resulta ser el programa de transferencia de ingresos más ambicioso de Latinoamérica. En Argentina, implica un estipendio que equivale a 0,58% del PIB, mientras que programas de similares características como el Bolsa Familia de Brasil o el plan Oportunidades de México alcanzan a 0,37% y 0,31%, respectivamente.

En cuanto a la utilidad de programas específicos respecto al factor nutricional, algunos autores observan que los países con mayor reducción de los índices de pobreza presentan las mayores reducciones de déficit de crecimiento, independientemente de estar acompañados de programas específicos (Martínez, 2005). Igualmente, aquellos que impulsan políticas nacionales para disminuir el analfabetismo, proveer agua segura y mejorar los servicios de salud, disminuyen la prevalencia de retardo en el crecimiento (Milman, 2005). Sin embargo, tomando el caso de Bolsa Familia se puede observar que no ha habido efectos positivos significativos sobre el estado nutricional (medido a través del indicador Talla/Edad) y algunos autores encuentran un efecto negativo del programa sobre la relación peso/edad de los niños de edad menores de 7 años. A pesar de que casi el 70% de las familias reporta un incremento en la variedad de alimentos consumidos, cabe destacar el aumento en el consumo de alimentos altamente calóri-

cos y de bajo nivel nutritivo que afecta especialmente a las familias con un estado de inseguridad alimentaria grave. En particular, el incremento en el consumo de estos alimentos es proporcionalmente mayor que el incremento en el consumo de frutas y verduras (Rivera Castiñera, 2009). Tales resultados podrían deberse a que los programas no han sido acompañados por una fuerte intervención en información, la educación para la salud, trabajo comunitario en estrategias diversas en mejorar la alimentación para evitar la malnutrición y optimizar los beneficios de los programas. Las transferencias monetarias directas pueden aliviar las necesidades básicas de las familias más pobres pero las pérdidas de eficiencia pueden ser elevadas cuando faltan políticas de información complementarias.

Desafortunadamente, son limitadas las evaluaciones que incluyan procedimientos que midan resultados, procesos e impactos en América Latina. Se ha informado que sólo el 10% de los proyectos cuenta con procesos adecuados de evaluación (Repetto, 2001). En este sentido se observa una importante falta de información respecto a las repercusiones socio-nutricionales que han tenido en la población las mejoras económicas derivadas del aumento del ingreso acompañado de la libre elección de consumo que posibilita la transferencia de dinero a través de tarjeta.

Nuestro proyecto de investigación

Desde el año 2007, el Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas “Prof. Dr. Fernando E. Viteri” desarrolla investigaciones interdisciplinarias, integradas por bioquímicos, nutricionistas, sociólogos, antropólogos, biólogos, etnógrafos, economistas, comunicadores sociales y médicos, entre otros, para abordar el estudio de poblaciones que reciben planes estatales de asistencia alimentaria. En los años 2009-2013, se desarrolló el proyecto “Intervención integral en gestión municipal y armonización de programas alimentarios para mejorar el estado nutricional de la población” financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Nación (ANPCYT PICT 2008-1099, 2010-2012). El objetivo general de este proyecto era determinar la efectividad de los planes para suplir carencias nutricionales, prevenir el riesgo de sobrepeso y obesidad. La meta era la reducción de la malnutrición y la promoción de una alimentación saludable, elaborando herramientas de intervención, en conjunto con actores de la comunidad (políticos, educativos, sanitarios, vecinales, etc.), que se correspondieran con los recursos locales, tomando en cuenta las características culturales, socio-económicas y de acceso a la salud de la población. Asimismo, se propuso intervenir en esta población para promover el empoderamiento de la comunidad en la prevención de problemas relacionados con la alimentación, contribuyendo a su propio bienestar «desde abajo».

Con este fin se llevó adelante la investigación en el Municipio de Berisso. En la población de esta localidad se superponen en la actualidad tres planes sociales con transferencia de dinero: El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, El Plan Más Vida y La Asignación Universal por Hijo. De acuerdo a autoridades del Municipio 7.470 personas recibían la tarjeta del Plan de Seguridad Alimentaria, denominado familiarmente “tarjeta celeste” o “tarjeta azul”; las componentes de información nutricional y saludable, previstos a nivel nacional, no se llevaron adelante. El Plan Más Vida contaba para ese período con 5.000 beneficiarios; la modalidad de distribución era la prevista por el programa. La Asignación Universal por Hijo contaba en 2010, época en que nuestra investigación dio inicio, con 12.000 beneficiarios.

Metodología de trabajo

Se trató de un estudio de evaluación de impacto acerca de una estrategia de intervención implementada en el municipio de Berisso, destinado a población beneficiaria de Planes sociales con transferencia de dinero. Debido a la investigación exhaustiva de dos cortes transversales, se utiliza para la reflexión la comparación de ambas instancias y los resultados generales. El abordaje metodológico utilizado es triangular: combinación y uso alternativo de diversas técnicas cuanti-cualitativas. Para la realización del estudio se planificó una pesquisa con diferentes componentes, con técnicas de relevamiento de información específicas, para alcanzar los objetivos de investigación:

Componente Nutricional y Alimentario: se produjeron mediciones antropométricas, el tamaño muestral para pruebas antropométricas se consideró a partir de la prevalencia de deficiencias nutricionales antes y la estimada después de la intervención, utilizando un nivel de significación $\alpha=0.05$. También se realizaron extracciones de sangre, frecuencia de alimentos y recordatorio de 24 hs. donde se detalla la comida consumida por el entrevistado. El número de individuos evaluados fue de 280 niños de 1 a 6 años, 80 embarazadas y 80 madres en período de lactancia.

Componente Social: se llevó adelante mediante encuestas estructuradas en una muestra de 500 personas abarcando elementos socioeconómicos, descripciones demográficas y educativos de la población, así como de conocimiento específico sobre alimentación y nutrición. Para calcular el número muestral se tomó a Sudman (1976), citado por Hernandez Sampieri et. al. (1991) (23), el cual nos indica que para un estudio médico de carácter regional, está estandarizado el uso de la muestra en 500 casos.² El tipo de muestreo utilizado fue sistemático: de la elección de un caso al azar se eligen los demás, a partir de intervalos constantes, hasta completar la muestra. Los casos se seleccionaron a partir de la división en barrios, de allí la elección de cuatro barrios al azar –Villa Nueva, Villa Progreso, Villa Zula, Barrio Obrero- y allí en numeración de las manzanas.³

Componente etnográfico: se desarrolló por medio de entrevistas semiestructuradas y el tamaño de su muestra se seleccionó por medio de saturación teórica. Se profundizó en aspectos tales como: características de planes y alimentos recibidos, selección y preparación de los alimentos: planificación de las comidas y las compras, cantidad de comida, frecuencia de los platos, variedad y facilidades (menajes, tipo de suministro de energía, conservación, etc), comensalidad: el contexto de la comida, distribución intra-familiar, creencias acerca de la alimentación y la salud, nexo entre imagen corporal y los alimentos.

Para su realización la investigación fue dividida en tres etapas:

1º ETAPA: Diagnóstico de situación:

- Estado nutricional antropométrico y de micronutrientes (Componente Nutricional).
- Consumo y hábitos alimentarios (Componente Alimentario)
- Situación socioeconómica y demográfica, disponibilidad de planes y programas de asistencia alimentaria vigentes de la población en estudio, conocimientos sobre las propiedades de los alimentos y las consecuencias en las deficiencias y/o excesos (Componente social)
- Estrategias domésticas de consumo, representaciones socioculturales y factores que inciden en la alimentación (Componente Etnográfico).

2º ETAPA: Elaboración de una Propuesta integral. Campaña de alimentación saludable, basada en las necesidades nutricionales que surgieron de los resultados hallados en la etapa diagnóstica y tuvieron como objetivo fomentar la demanda y el consumo de alimentos de alto contenido nutricional, adecuados a las prácticas y comportamientos culturales relacionados con la alimentación de la población.

Con el fin de optimizar los recursos y obtener una fuerte participación de la comunidad se convocó a representantes de distintos sectores para conformar grupos multidisciplinarios para el análisis y creación de las estrategias comunicacionales de promoción de la salud y hábitos nutricionales saludables.

Las estrategias utilizadas fueron:

- Capacitación especial a los promotores de salud del municipio para garantizar la continuidad en el tiempo del mensaje de la campaña.
- Difusión en medios de comunicación locales con combinación de medios de comunicación masivos (radio, TV, posters, gacetillas, etc), medios gráficos (en folletos distribuidos, poster en los centros de salud y clubes, diarios y revistas municipales), y comunicación interpersonal (trabajadores de salud, líderes de influencia, etc).
- Talleres de promoción comunitaria educativos y de intercambio con mujeres interesadas en “salitas” – forma en que se denominan los centros de salud y Centros Integrado-

res Comunitarios de los barrios- sobre los requisitos básicos de una buena alimentación y las propiedades nutritivas de los grupos de alimentos.

- Realización de funciones de una obra teatral educativa para niños de las escuelas y familia donde se abordan diferentes aspectos de educación saludable nutritiva.

3° ETAPA: Medición del impacto

Se observaron los resultados de la intervención con los mismos componentes que en la primera etapa (evaluación del impacto de la campaña educativa).

Se analizaron las comparaciones, y se realizaron discusiones internas y pertinentes reflexiones. Para el análisis del trabajo realizado se llevaron adelante ateneos, donde expusieron las diferentes áreas (con sus respectivos componentes y resultados específicos) y luego comenzó un trabajo de cruce de datos, revisión bibliográfica y búsqueda de relaciones que aún está dando lugar a diversos análisis. En este sentido, el presente artículo es un estudio basado en el proyecto desde la mirada de las autoras –integrantes del equipo-, alimentado en gran medida por los debates suscitados en este proceso.

Resultados

En primer lugar se analizarán por componentes los resultados que hacen a la descripción de la población tomando los dos cortes como referencia:

Mediante la **Componente Social**, se observó que el grupo estudiado pertenece a una población muy vulnerable. Se trata de ciudadanos sin trabajo formal ni ingresos superiores al mínimo, su pobreza es mayor que la del porcentaje del país en el año 2010 (si en Argentina un 30% ganaba menos de \$1500, en los beneficiarios de Berisso el 50% está por debajo). Tal descripción justifica por demás la necesidad de asistir a dicha población. Así, tomando el estudio del año 2012 se puede observar que sus ingresos se incrementaron significativamente: teniendo en cuenta la inflación (la canasta básica aumentó en un 38,5 %) el nivel adquisitivo aumentó un 46%. El 85% de la población participante del estudio terminó la escuela secundaria.

En cuanto a la **Componente Etnográfica**, algunos resultados muestran la forma en que funciona la compra de alimentos, en particular la relación con los pequeños comerciantes. Las compras más pequeñas (frutas, verduras, frescas y secas) se realizaron en los negocios disponibles en la cercanía del hogar, de manera semanal o incluso diaria. La carne solía comprarse en lugares más alejados, debido a la búsqueda de buenos precios o a la posibilidad de utilizar las tarjetas de los planes en esos negocios. La búsqueda de descuentos fue destacada y se comunicaban entre conocidos la ubicación de las ofertas. En varios casos algún miembro de la familia, generalmente el marido o algún hijo mayor, traía de su lugar de trabajo o de las cercanías del mismo algún producto para

consumo. El préstamo de productos entre miembros de la familia o conocidos fue frecuente. También se refirieron grandes compras quincenales o mensuales en hipermercados o mayoristas. Se observó un tipo de organización entre personas conocidas –ya sean familiares, vecinos o amigos– para distribución de los alimentos y transporte hacia los centros de venta con frecuencia mensual, con el fin de abastecer por largo plazo a la familia. Las compras se rigieron por los precios o por la calidad de los productos para las compras diarias. Las mujeres mencionaron la posibilidad de comprar elementos de limpieza para la higiene personal y del hogar, aspectos no contemplados como permitidos dentro del Plan pero que las informantes refieren como esenciales para el mantenimiento de una buena salud. Fue destacado por las informantes la posibilidad de adquirir lácteos, verduras, frutas y carnes; como así también de seleccionar alimentos de mejor calidad en relación a los alimentos que recibían cuando el Plan consistía solo en la entrega de bolsones. Algo a destacar es que se observa que los comerciantes exigen a los beneficiarios de los planes que utilicen todo el crédito de la tarjeta para la compra en una sola vez, resultando en la compra de alimentos secos y más duraderos que no siempre resultan los más saludables.

Datos de la **Componente Alimentaria** exponen qué alimentos fueron comprados por la población estudiada con las tarjetas de los Planes. Del total de encuestados cerca del 80% compró alimentos ricos en hidratos de carbono (arroz, fideos, harina, polenta), aproximadamente el 60% adquirió productos lácteos (postres, leche, queso), el 40% compró azúcar y mermeladas o dulces, cerca del 45% compró frutas y verduras. Porcentajes por debajo del 30% eligieron aceite, carne y galletitas y pan y menos del 10% de las familias compraron legumbres, huevos, productos de perfumería y limpieza y sal, condimentos y sopas deshidratadas. Hay que agregar a su vez, que si bien el 45% consume verduras, la cantidad de las mismas que puede verse en el recordatorio es menor.⁴ Respecto a la preparación de la comida relevada en los recordatorios la más habitualmente cocinada consistió en guiso y en fideos solos o con tuco y, en segundo lugar, arroz. Alimentos que tienen la característica de “estirarse” y con algunas “verduras” – como suelen llamarle a la mezcla de una cebolla una zanahoria y un ají–, una presa de pollo o alguna carne, y agregando papa, fideos o arroz se puede hacer una comida *rendidora* (Aguirre, 2005) para varios comensales.

De los encuestados cerca del 70% de la población estaba conforme que hubieran reemplazado la bolsa de alimentos por dinero, el 10% siguió prefiriendo el bolsón de alimentos y alrededor del 20% no manifestó preferencia alguna. Aquí puede verse la preferencia por la elección de los alimentos.

Por otra parte, tomando los porcentajes de los consumos señalados más arriba, podemos ver que sólo el 10% deriva su gasto hacia consumos diferentes de alimentos (10% de

perfumería). Lo cual justifica y ratifica la importancia de incluir planes como la AUH en un estudio de transferencia de dinero ligada a la alimentación.

Repasemos ahora los resultados derivados de la **etapa de intervención** llevada adelante. La campaña de educación alimentaria –desarrollada a través diferentes medios de comunicación e instancias de información–, contó con un favorable apoyo de las autoridades municipales dando como resultado un incremento en el aprendizaje sobre alimentos saludables y enfermedades de trastornos alimenticios. Aumentaron significativamente las respuestas correctas sobre el contenido de vitamina A de los alimentos, con identificación de los que la contienen o carecen de ella.⁵ También aumentó significativamente el porcentaje de personas que conoce las consecuencias de la falta de vitamina A (de 26% en 2010 a 37% en 2012, $p=0.000$); y el número de respuestas correctas para cada una de los problemas de salud que se les mencionaron.⁶ El mismo comportamiento se observó con respecto a los conocimientos sobre los beneficios del ácido fólico, las consecuencias de su deficiencia y los alimentos que lo contienen –el porcentaje de respuestas correctas casi se duplicó–. Con respecto al último conjunto de preguntas que evaluaba los conocimientos sobre los trastornos alimenticios y básicamente se preguntaba sobre la anemia y la obesidad, sus causas y sus consecuencias, se observó un aumento significativo en todas las respuestas correctas en la segunda medición (con un 15% mayor de gente que reconoce dichos trastornos e identifica sus causas y consecuencias). Asimismo, la identificación de vegetales verdes, leche fortificada y huevo como alimentos saludables por sobre otros, también aumentó significativamente.

Ahora bien, dicha mejoría en los conocimientos no se vio reflejada en los alimentos que se consumían ni en los **resultados nutricionales** de la población. Según los mismos, la anemia se incrementó y se observó una disminución de la energía ingerida, acompañada por una disminución en la ingesta de los demás nutrientes evaluados (proteínas, hierro, zinc, calcio, vitamina C y A y ácido fólico). El patrón que continuó rigiendo el consumo fue el precio de los alimentos con el 60% que lo ubica en primer lugar a la hora de elegir la comida y el “rendimiento” elegido en segundo lugar por un 40%, por sobre el gusto de la familia y la alimentación saludable, elegidos en tercer y cuarto lugar en la mayoría de los casos.

Discusión

Se retomará en primera instancia la importancia de los derechos impostergables de los seres humanos y el lugar esencial que ocupa aquí el Estado. En este sentido se destaca el rol desempeñado por el estado argentino en los últimos años, permitiendo a la población crecer económicamente, y protegiéndola mediante subsidios que en su modalidad de transferencia de dinero vienen a saldar una antigua discusión y un gran fantasma respecto al lugar paternalista que podría ocupar el Estado extendiendo sus redes clientelares (O'Donnell, 1997). Se afirma en tal sentido que esta modalidad permite un subsidio

que en lugar de coartar la libertad de la gente la empodera, permitiendo una ciudadanía emancipada (Bustelo, 1998).

Sin embargo la sola mejoría económica no garantiza una alimentación más saludable. Tal aspecto enfrenta al cuidado que se debe tener a la hora de defender los derechos de los individuos: no recaer en el juicio a los mismos por no cumplir con el deber ser de individuos racionales, que buscan maximizar su salud que muchas veces se sostiene como trasfondo inconsciente desde las diferentes disciplinas.

Como fue antedicho, desde un punto de vista epidemiológico, no todos los resultados de la implementación de los programas de asistencia alimentaria con dicha modalidad han sido positivos. Experiencias como el Programa Bolsa Familia en Brasil mostraron que el uso de tarjeta no tuvo efectos positivos significativos sobre el estado nutricional. Sin embargo se debe contextualizar tales resultados con un cambio que viene sucediendo en toda la región. Lo que puede verse es que se está desarrollando un aumento de malnutrición e ingesta fuertemente calórica (Cedeplar, 2006; Chein et al, 2006; Uauy y Kain, 2002; Aguirre, 2005; Orden et al. 2005; Gonzalez et al, 2006; MSAL, 2007). Así, si bien no puede negarse la importancia de efectos positivos de tales políticas –como la emancipación que implica–, se vuelve importante indagar en los hábitos alimentarios de dicha población y en diferentes elementos que podrían influir en la elección del alimento.

Para la situación argentina Aguirre señala (2004) que quizá la dificultad más grave sea la desnutrición crónica: los niños por déficit en su alimentación no alcanzan la altura que deberían tener a su edad y tienen sobrepeso. Tales características estarían concentradas en los sectores de ingresos más bajos. En la actualidad no existen abundantes mediciones que indiquen el camino que han seguido estos datos. Sin embargo, se presume que existiría una mayor uniformidad en el consumo de alimentos, debido a que, para el año 2009, los sectores más vulnerables y beneficiarios de planes sociales tendrían un consumo muy similar al del promedio de la población que en el año 1996 (Malgarejo et, al., 2010). Pese a ello aun prevalece en los sectores de bajos recursos un importante porcentaje de malnutrición de la mano de cuerpos obesos (Uauy, et, al., 2001), en los cuales suele pensarse que no hay lugar para la desnutrición. En este contexto, el municipio de Berisso no estaría exento y en una comparación entre los índices de ambos cortes estos se mantienen sin cambios, excepto en la anemia donde puede notarse un incremento.

Durante mucho tiempo los alimentos componentes del “bolsón” no ayudaron a mejorar la calidad de alimentos consumidos. La selección de estos productos tuvo causas económicas e ideológicas y consecuencias nutricionales (Aguirre, 2005). La primera obedece a que desde hace años se afirma que la desnutrición en Argentina es calórica y no proteica, por lo cual cualquier programa que tenga objetivos de prevención debía re-

forzar la ingesta calórica (harina, polenta, fideos) para cumplir esa función. Así, muchos programas suplementarios de la región pudieron contribuir a la constitución de cuerpos obesos (Uauy, et, al., 2001; Uauy, Kain, 2002) La segunda razón es económica, estos productos son secos, transportables, baratos y provistos por la gran industria, concentrada en el eje fluvial industrial y principal proveedora del aparato estatal.

Tampoco fue efectiva la suposición de complementariedad, cuya justificación técnica del reparto de cereales dice que estos productos forman el núcleo seco del régimen y como son provistos por los programas asistenciales entonces las familias complementarían la dieta destinando a productos frescos el dinero que antes destinaban a cereales logrando así una nutrición adecuada. Los productos secos aportados por los programas se suman a los productos secos consumidos habitualmente por las familias logrando aumentar el volumen y no la diversificación y calidad de las dietas. En principio, ningún programa da una cantidad suficiente de productos secos como para cubrir el 100% de su consumo y derivar el resto del gasto familiar a productos frescos, y si lo hicieran, dado el alto precio relativo de estos últimos sería muy difícil que alcancen el volumen de frescos necesario para lograr estabilizar la dieta en un nivel nutricionalmente adecuado.

Ahora bien: ¿por qué en el momento en que los ingresos aumentan y en la medida que existe una campaña educativa sobre cuáles son los alimentos más saludables, se continúa eligiendo el mismo tipo de alimento y sigue rigiendo el precio como patrón de consumo principal? Los alimentos “rendidores” reúnen las cualidades de ser baratos, causar saciedad y gustar. De esta manera las dietas continúan inclinadas a los panificados, harinas, papas, grasas, azúcar, yerba mate. Alimentos que permiten “estirar” la comida, a través de preparaciones realizadas en general “a la olla”, lo cual permite también agregar a cualquier comensal a la mesa, que siempre será bienvenido (Aguirre 2004). Esto se traduce en la conformación de una cultura de la forma de comer, de la comensalidad y del gusto; éste se construye socialmente, lo que hace que se prefiera lo que de todas maneras se está obligado a comer (Aguirre, 2004). Como dice Bourdieu (1988):

“la propensión a sacrificar los deseos presentes a los beneficios futuros depende del grado en que estos beneficios se vean como razonables de ser obtenidos, al número de sacrificios y a la posibilidad de que tal beneficio esté inscripto en la condición presente” (Bourdieu, 1988: 277).

La estrategia familiar de sectores vulnerables apunta a lograr saciedad aumentando el volumen de productos secos, que son los mismos que se entregaban con la asistencia. Así un factor importante que deberíamos tomar en cuenta es la costumbre, la constitución del gusto, del paladar que durante años recibió una dieta con base de harinas fortalecida por los bolsones de comida. De esta manera, no sólo seguimos hablando de una población

económicamente vulnerable, sino que la elección y constitución de la comida no es algo que varíe ni súbitamente ni simplemente de manera racional; están ligadas al lugar que ocupa el sujeto en la sociedad y al acceso que tiene al capital material y simbólico.

En este sentido diversos autores han señalado que la alimentación humana comporta una dimensión imaginaria, simbólica y social (Douglas, 1971; Goody, 1982; Fischler, 1990). Así, diferentes percepciones y concepciones acerca de la vida, las edades, los sexos, la salud y el cuerpo conforman diferentes “principios de incorporación” del alimento que van más allá de lo que la epidemiología considera nutritivo (Aguirre 2004, 2005). Para la antropóloga Mary Douglas, el alimento «simboliza» una relación social susceptible de ser observada, el alimento es un «código» y «el mensaje que codifica se encontrará en el modelo de relaciones sociales que se están expresando» (Douglas 1971: 61). Así, parece estar en busca de decodificar lo exclusivo en la visión del mundo de las culturas de los grupos examinados, y que resulta del análisis estructural de los platos, de las comidas y del conjunto de las prácticas alimentarias (Douglas, 1973; Douglas y Nicod, 1974; Douglas, 1995; Douglas, 1998).

Como señala Fischler (1990), los estudios de la alimentación enfocados desde la sociología de la cultura se han centrado principalmente en el análisis de los consumos alimenticios y de los «gustos», entendidos como sistemas normativos socialmente consuetudinarios desde prácticas y representaciones diferenciadas, que muchas veces terminan por “clasificar en realidad a los clasificadores” (Fischler, 1990:20). Así Bourdieu distingue los gustos de las clases populares –campesinos, obreros–, que él define como gustos “de necesidad”, y los de las clases acomodadas, o “gustos de lujo” –o “de libertad” (Grignon, 1980; Bourdieu, 1979). Desde luego, los diferentes “principios de incorporación” de la comida pueden constituir “gustos de clase”, donde las elecciones de consumo alimentario se encuentran condicionadas por los contextos socioeconómicos en que se enmarcan. Ahora bien, de acuerdo a la crítica y advertencia realizada por Grignon y Passeron (1992) el investigador puede derivar en obstáculos comprensivos cuando los estudios sobre la cultura popular son llevados a cabo desde la “cultura legítima”, la cultura de la clase dominante:

“La cultura popular definida exclusivamente por referencia al gusto dominante, es decir negativamente, en términos de hándicaps, de limitaciones, de exclusión, de privación, de ausencia de opciones, de ausencia de consumos o prácticas, la cultura popular aparece necesariamente, en esta perspectiva, como un conjunto indiferenciado de ausencias, desprovista de referencias”. (Grignon y Passeron: 1992, 142).

Entonces, la cultura popular es identificada por lo que carece y no por lo que le es propio. En este sentido, se remarca la necesidad de comprender la constitución de un gusto y un mundo significativo que si bien no coincide con los parámetros de lo saludable no debería juzgarse culpabilizando a dicha población. Así si bien los cambios en los hábitos alimentarios no fueron positivos a pesar de los cambios económicos y la educación alimentaria implicada, sería erróneo atribuir la diferencia de lo sucedido respecto a los resultados esperados a una “falta” de valoración de la salud o algo así como “ignorancia”.

Consideraciones finales

Se encuentran dos rupturas significativas de lo que suele pensarse sobre las políticas públicas de alimentación: ni el cambio económico sólo y súbitamente puede traducirse en una transformación en los hábitos de consumo de la población; ni la educación en lo que significa un alimento saludable determina un cambio en la forma de alimentación. Así, si bien se puede encontrar una mejoría en los ingresos durante el período señalado, esto no alcanza para reconstituir la calidad de vida. Es necesario un crecimiento sostenido en el tiempo así como un incentivo a las industrias en abastecer alimentos más saludables, porque incluso los productos “secos” pueden más ricos en nutrientes y con menos grasas “malas”.

Si bien han existido mejoras indudables en los ingresos que sacaron de la pobreza extrema a gran parte de la población, no cesa de dejar inmersa a los ciudadanos en una situación de vulnerabilidad y fluctuación constantes. En Berisso, y en gran parte de la población argentina, ha habido un aumento del ingreso durante el período 2010-2012, pero a continuación el mismo fue fluctuando debido a problemáticas que afectaron la economía del país y se reflejaron en la inflación de algunos precios. Esto es importante en dos sentidos: en primer lugar, a la hora de analizar los cambios ocurridos en la población luego de una intervención de educación con resultados favorables, las continuidades en los hábitos alimenticios y el patrón de consumo elegido se da en un contexto de mejora de los ingresos. Esto representaría la primera ruptura. En segundo lugar, seguimos hablando de una población muy vulnerable ya que el incremento en sus ingresos es muy reciente e inestable.

Asimismo, varios elementos más podrían estar influyendo en la elección del alimento sin ser la elección racional de maximizar la salud lo único que podría primar: la alimentación es un fenómeno complejo en el que diferentes costumbres y representaciones sobre lo “bueno” o lo “rico” para comer se ponen en juego. En este sentido, es importante tener en cuenta que las políticas educativas informan pero no necesariamente se verán inmediatamente reflejadas en los hábitos debido a que el individuo es mucho más que un individuo racional que tiene como fin la salud y cuyo único impedimento serían las condiciones materiales inmediatas y/o la información disponible.

Ahora bien, es necesario, en pos de sus derechos, que la población cuente información sobre lo saludable para alimentarse siempre que esto no derive en culpabilizar a la misma. Por otro lado, las políticas educativas pueden tener una incidencia a largo plazo; es importante que el Estado continúe con su impulso, además de las políticas alimentarias, para mejorar una forma de alimentación con exceso de hidratos de carbono y grasas tan arraigada en la cultura. Sería importante que la educación fuera parte de un proceso donde no sólo se informe cómo hacer un consumo saludable y nutritivo sino que destaque el derecho –que todos tenemos y podríamos hacer valer– de acceder a una alimentación saludable que prevenga de enfermedades y garantice una vida más gratificante.

¹ La investigación fue realizada entre los años 2010 y 2013.

² Los cuadros elaborados por Sudman (1976: 86– 87), indican el tamaño de la muestra más utilizado por los investigadores, según poblaciones (nacionales y regionales) y los subgrupos que quieren estudiarse en ellas. Se observa que el tipo de estudio poco determina el tamaño de la muestra. Más bien interviene en la decisión, que sean muestras nacionales o regionales. Los cuadros se construyeron con base en artículos de investigación publicados en revistas especializadas y dan una idea de las muestras que utilizan otros investigadores, de manera que ayudan al investigador a precisar el tamaño de la muestra.

³ Se parte de la manzana 1, apoyando la mano derecha en la pared, girando en sentido de las agujas del reloj, tocando timbre casa de por medio.

⁴ Por ejemplo, para las verduras utilizadas en el guiso o salsa que suele ser una cebolla, una zanahoria y un ají para 6 personas, se menciona como consumo de verduras. En este sentido puede verse una alimentación muy rica en carbohidratos, con un consumo regular de lácteos (posiblemente no tan bajo gracias a los lácteos facilitados por planes sociales), y bajo en el consumo de carnes.

⁵ Por ejemplo el porcentaje de personas que contestaron que los huevos son fuente de vitamina A aumento de un 31.8 % en 2010 a 51.3 % en 2012, ($p=0.001$).

⁶ Por ejemplo el porcentaje de personas que contestaron que la falta de vitamina A produce trastornos en la vista aumentó de un 39 % en el año 2010 a un 61 % en el 2012, con $p=0.000$.

Referencias bibliográficas

Aguirre, P. (2004) *Ricos, flacos y gordos pobres*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.

Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo: Qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: Editorial Miño y Davila.

Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010) *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Ceil- Piette/ CONICET. Documentos Publicados, en línea, disponible en: www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf descargado el 23 de febrero de 2014

Alucino, C. (2012) *Una primera aproximación a las políticas de educación nutricional en provincias argentinas*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de trabajo N° 90. Pp. 1-73

Alvarez, S. (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En: Álvarez, Sonia (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO, Buenos Aires, 2005. pp. 239- 273.

Andrich, M. (2004) *Alimentos, palabras y poder. Análisis de cinco hipótesis*. Buenos Aires: Antropofagia

Bengoia J. M. (2003) Los programas de Alimentación suplementaria y de enriquecimiento de alimentos en América Latina. Presentando en: *V Congreso de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria* (16 (1)). Caracas, Venezuela.

Bourdieu, P. (1988) *La distinción*. Taurus. Madrid

Bustelo, E. (1998) “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (Editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá, Unicef, Santillana Pp. 237-275.

Cabral X; Huergo, J.; Ibañez, I. (2012) “Políticas alimentarias en el avance de la frontera sojera”, en *Papeles del CEIC* (Centro de estudios sobre la Identidad Colectiva). N 78. Pp.1-34. Universidad del País Vasco.

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) (2006) *Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família – relatório analítico final*. Belo Horizonte: Mimeo

Chein, F.; Andrade, M. V.; Ribas, R. P. (2006) *Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional de Crianças: uma Avaliação do Bolsa Família*. Belo Horizonte: Mimeo

Díaz Córdova, D.; Poliescher, G.; Miguel, L. y Melgarejo, M. (2012) “Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados” en Pautassi y Zibecchi (comps.) *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*, Buenos Aires: Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Instituto Gioja, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA.

Douglas, M. (1971) “Deciphering a meal”. In Clifford Geertz, ed., *Myth, Symbol, and culture*. New York: Norton.

Douglas, M. (1973) *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid, Siglo XXI.

Douglas, M. (1995) “Las Estructuras de lo Culinario”: En Jesús Contreras, comp., *Alimentación y Cultura*. Barcelona, Ed. Universitat.

Douglas, M. (1998) *Estilos de pensar. Ensayos críticos sobre el buen gusto*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Douglas, M. and Nicod, M. (1974) “Taking the Biscuit: The Structure of British Meals.” *New Society*. 30, 744-747.

Eguía, A.; Ortale, S. (2000) “Estudio integral de las condiciones de vida de familias pobres urbanas del Gran La Plata”. Ponencia presentada en *I Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP*. La Plata, Argentina.

Eguía, A.; Ortale, S. et al. (2005) “Informe: Estudio sobre condiciones de vida, programas sociales e instituciones de dos barrios de la ciudad de La Plata. Reproducción social y pobreza urbana”. *Cuestiones de Sociología. Revista de estudios sociales*, 2: 21- 49.

FAO (1974) *Conferencia Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma. <http://www.fao.org/about/es/> accesado 3 abril 2014.

Fischler, C. (1995) *El (H)omnívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo*, Barcelona, Anagrama.

García Canclini, N. (1991) “El consumo sirve para pensar”, en *Diálogos de la Comunicación*, N° 30:6-9

García Cebolla, J. C. (2009) “Lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe: la relevancia del marco institucional”. Ponencia presentada en *LASA 2009*, Rio de Janeiro, Brasil.

Gasparini, L.; Cruces, G. (2010) “Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas. Centros de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales” CED-LAS. *Documento de Trabajo*.

Golbert, L. (1993) “La asistencia Alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos”. En Lumi, S, Golbert, L, y Tenti Fanfani, E. *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los destinatarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ CIEPP.

González, H.; Varea, A.; Malpeli, A. (2006) *Evaluación de Impacto del Programa Plan Más Vida. Componente Nutricional*. La Plata: Ministerio de Desarrollo Humano, Comisión de Investigaciones Científicas, Informe Final.

Goody, J. (1982) *Cooking, cuisine, and class: A study in comparative sociology*. Cambridge, U.K. & New York: Cambridge University Press.

Grignon, C. y Ch. Grignon (1980) “Styles d'alimentation et goûts populaires”, *Revue française de sociologie*, XXI (4), p. 531-569.

Grignon, C. y Passeron, J.C. (1992) *Lo culto y lo popular*, Madrid, Ediciones La Piqueta.

Hernandez Sampieri, R., Fernández Collado, C, Baptista Lucio P. (1991) *Metodología de la Investigación*. México, D. F, McGraw-Hill. Interamericana.

Hintze, S. (1994) “Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina” En: Grassi, et al. *Políticas sociales y ajuste estructural (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*. Buenos Aires, Espacio Editorial, pp. 175 - 219.

Lava, P. (2013) “Políticas Alimentarias, construyendo comensalidades diferenciadas”. Presentado en las *X Jornadas de sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI*. Buenos Aires.

Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; De la Brière, B. (2007) *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Washington D.C.:The World Bank.

Malgarejo, M.; Poliescher, G.; Miguel, L.; Diaz Córdoba, D. (2010) “Estudio evaluativo cuali-cuantitativo de impactos de la Asignación Universal por Hijo”. En L. Pautassi y C. Zibecchi (comps), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*, cit.

Martínez, R. (2005) “Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe”. CEPAL, *Políticas Sociales* 111: 23-26.

Milman, A.; Frongillo, E.; de Onis, M.; Hwang, J. (2005) “Differential improvement among countries in child stunting is associated with long-term development and specific interventions”. *Journal of Nutrition* 135(6):1415-22.

Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (MSAL) (2007) *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*. Documento de resultados.

Ministerio de Economía y Finanzas (2009) “Asignación Universal por Hijo. Nota técnica perteneciente”. *Informe Económico* N° 70.

Ministerio de Salud de la Nación Argentina (MSAL) (2011) *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*.

Montaña, Carlos y Barberena, Mariano (2003) *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*, Instituto de Estudios y Formación Buenos Aires: CTA, disponible en www.cta.org.ar/instituto/politsocial/Intercpolsoc1103.doc. Descargado el 3 abril 2014.

O'Donnell, Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Orden, A. B.; Torres, M. F. et al. (2005) “Evaluación del estado nutricional en escolares de bajos recursos socioeconómicos en el contexto de la transición nutricional”. *Archivo argentino de pediatría*.103: (205 – 205).

ONU (1996) *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>. Descargado el 30 de marzo 2014.

ONU (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <http://www.sipi.siteal.org/>

sites/default/files/sipi_file_file/declaracion_universal_derechos_humanos.pdf. Descargado el 30 de marzo 2014.

Pautassi, L. (2009) “Los difusos vínculos de articulación entre las políticas públicas y los derechos humanos”. En Vivero, José Luis y Ximena Erazo (eds.) *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Repetto, F. y Sanguinetti, J. (2001) *Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rivera Castiñeira, B.; Currais Nunes, L.; Rungo, P. (2009) “Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa bolsa familia de Brasil”. *Revista Española de Salud Pública* 83: 85-97.

Santarsiero, Luis (2010) “Alguna reflexiones en torno a las reformulaciones del Plan Mas Vida desde el análisis de documentos”. *Question*, 1(26). Pp.1-15

Santarsiero, L. (2012) “Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades. Algunos elementos conceptuales para su determinación”. *Trabajo y Sociedad*, 18 (159-176)

Sen, A. K.; Kliksberg, B. (2007) *Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Deusto.

Sen, A. (1982) *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación*, Oxford: Clarendon Press.

Uauy, R. Kain, J. (2002) “The epidemiological transition: need to incorporate obesity prevention into nutrition programmes”. *Public Health Nutrition*. 5(1). A: 223-229.

Uauy, R.; Albala, C.; Kain, J. (2001) “Obesity trends in Latin America: transiting from under- to overweight”. *Journal of Nutrition* 131(3):893-899.

Vaccarisi, M. (2005) “Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social”. En: Favaro, O. (coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Buenos Aires, La Colmena Editorial.

World Bank (2010) *Implementation completion and results report (ibrd-72340)*. Human Development Department Brazil Country Management Unit Latin America and Caribbean Region. Brasil.. Report No: ICR00001486

Biopolíticas y políticas públicas en sectores poblacionales vulnerables^(*)

Biopolitics and public policies in vulnerable population sectors

Alejandro Martín Contino
UNR – IUNIR – CONICET
martincontino@gmail.com

Resumen

Se analiza desde el posicionamiento *Psicología en Educación*, en base al método arqueológico-genealógico, la vinculación existente entre la gubernamentalidad actual, las biopolíticas, y las políticas públicas destinadas a los sectores poblacionales considerados vulnerables por la OMS (niñez, adicciones, sufrimiento mental y discapacidad). Se observan dos clases de biopolíticas: del encierro y de la inclusión. Estas se visibilizan en las políticas públicas a partir de la década de 1980, materializadas en procesos de individuación, concordante con la racionalidad económico-política de la gubernamentalidad actual. La individuación y las políticas del individuo que de ella se desprenden, (que intervienen sobre individuos identificados por nombre y apellido), surgen para solucionar determinadas injusticias sociales, pero demuestran solamente reducir su incidencia y regular su manifestación.

Palabras clave: Gubernamentalidad – Biopolíticas – Individuación – Políticas públicas

Abstract

Through the Psychology in Education approach, based on the archeological-genealogical method, the link between the current governamentality, biopolitics and public policies bound to population sectors which the WHO considered vulnerable is analyzed (childhood, addictions, mental illness and disability). Two kinds of biopolitics

Fecha de recepción
6.2.14

Fecha de aceptación
10.7.14

are deployed: isolation and inclusion, one and the other imprinting public policies since the 1980s through processes of individuation related to the economical-political rationality of the current governmentality. While both individuation and individual policies (characterized by intervening on individuals identified by first and family names), are addressed to solve social injustices, they only attend at reducing their incidence and to regulating their open manifestations.

Key words: *governmentality – biopolitics – individuation – public policies*

Presentación

Se analiza en este trabajo el viraje producido en el campo de las políticas públicas destinadas a abordar sectores poblacionales considerados vulnerables por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2010). Es decir, aquellos que se encuentran atravesados por las problemáticas de la vulneración de derechos en la niñez, las adicciones, el sufrimiento mental y la discapacidad.

La vinculación existente entre la gubernamentalidad actual, las biopolíticas, y la racionalidad de las políticas públicas en torno a estos sectores poblacionales es encarada desde la perspectiva crítica conocida como el posicionamiento *Psicología en Educación* (Emmanuele, 1998), a cuyos efectos se exige un triple descentramiento.

El primero de ellos implica evitar el “institucionalocentrismo” (Foucault, 2009:140). Hay que pasar del interior de la dinámica institucional de cada establecimiento a su exterior, desplazándose de las problemáticas que se manifiestan allí dentro. No hay que perder de vista que cada establecimiento, su existencia, su vigencia y la modalidad de funcionamiento obedece a un ordenamiento social que le es exterior, que lo preexiste, lo excede y lo atraviesa. Dicho ordenamiento se articula a un proyecto gubernamental global que en cada momento histórico se corresponde con una determinada estrategia biopolítica. Si bien al interior de cada espacio se adquieren rasgos específicos, configurando lógicas de funcionamiento que se corresponden con la particularidad de cada problemática, éstas no dejan de remitir a una cierta tecnología de poder que las atraviesa, las condiciona, y llegado el caso, las transforma en algo diferente.

El segundo descentramiento permite dilucidar que la existencia y la vigencia de un espacio concreto –como un Centro de Día para sujetos en situación de discapacidad mental o una Institución de Alojamiento Transitorio para niños vulnerados en sus de-

rechos- no se explica por el nivel de éxitos o fracasos de su funcionalidad, sino que “se inscribe, de hecho, en estrategias y tácticas que se apoyan incluso en sus propios déficits funcionales” (Foucault, 2009:143). Esto implica que no es pertinente aquí un juicio de valor que señale moralmente un mal funcionamiento en algunos de los establecimientos mencionados, sino que se trata de articular los supuestos fracasos con una racionalidad que le es exterior a él, y que legitima de todos modos la continuidad y la vigencia de su utilización. La cuestión no es entonces por qué tal Centro de Día no logra comúnmente que los sujetos en situación de discapacidad transiten por lo social de un modo diferente a como lo hubiese hecho sin concurrir allí. La cuestión sería más bien, discernir cuál es la funcionalidad política que tiene para la gubernamentalidad actual una modalidad de funcionamiento que no coincida con los objetivos formales pensados para cada espacio. Por último, el tercer descentramiento exige no tomar como punto central de análisis, cualquier objetivación producida por las disciplinas (tales como la discapacidad mental, el sufrimiento mental, la niñez vulnerada en sus derechos o las adicciones), sino el modo en que sus ámbitos de existencia se ven atravesados por ciertas políticas públicas, legislaciones, estrategias terapéuticas, etc. que no pueden mostrarse ajenas a la forma de gubernamentalidad de cada época.

Se propone entonces concebir a cada una de estas problemáticas en términos de *territorio* (Deleuze & Guattari, 2002), en tanto su objetivación discursiva configura no sólo una nominación que las identifica, sino también un ámbito específico en el que determinadas reglas se ponen en funcionamiento. En este sentido, “un territorio siempre tiene una zona interior de domicilio o abrigo y una exterior de dominio” (Deleuze & Guattari, 2002:321).

El territorio remite por otro lado a la realidad vivida, a una realidad afectiva, a un conjunto complejo de registros afectivos que constituyen diferentes formas de vivir en localizaciones determinadas socialmente. Estos registros inciden en el modo de definir la valoración, el placer, los deseos, las emociones. Se trata de un espacio habitado; un espacio en tanto sistema tal como es percibido, tal como es vivenciado. “Establece relaciones complejas entre pertenencia y alienación, identidad e identificación, subjetivación y subjetificación. (...). Define las tonalidades afectivas que dan resonancia y timbre a nuestra vida” (Grossberg, 2012:51). En otras palabras, no es lo mismo para un sujeto ser insertado en un territorio o no estar inserto en él. El modo específico de funcionamiento de un territorio condiciona las formas de subjetividad de los individuos o colectivos que por él se ven atravesados. “El territorio es sinónimo de apropiación, de subjetivación realizada sobre sí mismo” (Deleuze, 2005a:192).

Deviene aquí ineludible marcar un doble aspecto que caracteriza a todo territorio. Éste “no sólo asegura y regula la coexistencia de los miembros de una misma especie, separándolos, sino que también hace posible la coexistencia de un máximo de especies

diferentes en un mismo medio, especializándolas” (Deleuze & Guattari, 2002:326). Este punto deviene esencial en el análisis, en tanto es posible vislumbrar el modo en que los territorios de cada problemática social participan de una doble modalidad de funcionamiento. Por un lado, una modalidad que configura una especificidad hacia el interior de sí mismo, y por otro, el atravesamiento de todos ellos por políticas públicas que presentan rasgos en común independientemente de la problemática de la que se trate.

1. Gubernamentalidad y biopolítica del encierro

La práctica del encierro como estrategia gubernamental hegemónica frente a las poblaciones que se consideran problemáticas, se generaliza en la época clásica, prolifera en el transcurso de los siglos siguientes, y finalmente se consolida en la Modernidad, en pleno apogeo de las llamadas *sociedades disciplinarias* (Foucault, 2004).

No solamente los sectores poblacionales que presentan alguna problemática en la circulación y participación social devienen objeto de este tipo de estrategia biopolítica. La población total de las sociedades disciplinarias se ve atravesada por ella, pero en cada sector se presenta bajo una modalidad específica. Es decir, la estrategia biopolítica del encierro se sostiene a lo largo de varios siglos, adquiriendo matices diferentes de acuerdo a las características de cada sector poblacional. Se caracteriza por un proyecto basado en espacios relativa o completamente cerrados y con sistemas disciplinarios absolutamente normativizados hacia el interior de cada uno de ellos.

Estos lugares que se distinguen de los otros, que son radicalmente distintos, por encargarse de alojar en su interior sujetos que son considerados diferentes, que están desviados, que funcionan disfuncionalmente, pueden denominarse *heterotopía* (Foucault, 2010). Las heterotopías cuentan con la asombrosa posibilidad de yuxtaponer en un mismo lugar real, espacios que en otras circunstancias son incompatibles entre sí, o que tal vez puedan sostenerse operando juntos durante algún tiempo, pero en otro devengan nuevamente incompatibles.

En ocasiones, conforman circuitos específicos frente a los cuales no siempre y no cualquiera puede elegir no transitarlos: “el individuo no deja de pasar de un espacio cerrado a otro, cada uno con sus leyes” (Deleuze, 2005b:115).

Ahora bien, existen espacios de encierro que no están destinados a la totalidad de la población, sino a quienes presentan alguna dificultad para transitar por lo social de una manera esperable de acuerdo a la racionalidad económica-política del capitalismo industrial naciente. Esto conforma “una lógica propia de la modernidad, la lógica binaria, de la inclusión-exclusión. Los que circulan y los que son encerrados, los que ejercen sus derechos y los que no tienen voz para exigir por los suyos” (Belgich, 2004:51). Es

decir, la sociedad disciplinaria se divide en una parte de la población que circula por el espacio social común sin mayores dificultades, y otra parte que se ve retenida en espacios conformados de acuerdo a lógicas de funcionamiento radicalmente diferente a las del espacio público.

De este modo, entre el siglo XVII y principios del XX las heterotopías destinadas a sectores poblacionales que representan una problemática, se configuran bajo la modalidad de espacios de características asilares, comenzando a surgir simultáneamente en varios países de Europa (Fernández Bruno & Gabay, 2003).

El Hospicio –tal es el nombre que recibe– está conformado en base a una gran estructura edilicia cuyo ingreso y egreso se encuentra fuertemente controlado. Se corresponde a su vez con aquello que Goffman (1970) define como *instituciones totales*. Se trata de lugares de confinamiento donde viven individuos obligados a seguir una rutina de vida formalizada, bajo el control y dirección de un órgano burocrático y que se caracterizan por contar con un contacto limitado con el resto de la sociedad.

En su interior, enviados por diversas instancias estatales de orden jurídico, reúnen a una serie de individuos de rasgos muy diversos entre sí (prostitutas, vagos, delincuentes, locos, etc.). Es decir que uno de sus rasgos característicos es el de no diferenciar a quienes allí se interna, por no existir un proyecto terapéutico rehabilitatorio (Foucault, 2008a), sino solamente un proyecto político de invisibilizar de la circulación social este tipo de sectores poblacionales.

A fines del siglo XVII y comienzos del XVIII factores médicos, académicos y filosóficos enmarcados en el Iluminismo, modifican la orientación de la psiquiatría, con el *tratamiento moral* de Philippe Pinel, quien transforma determinadas prácticas institucionalizadas en los hospicios (tales como mantener a los alienados encadenados), orientado el funcionamiento de los asilos hacia una dirección que posibilitara algo del orden de la rehabilitación, por dirigirse no al cuerpo sino al alma de los internos (Galende, 2006; Foucault, 2008b). De hecho, uno de los actos más relevantes en este momento de virajes, es la liberación de las cadenas que sujetan a 3 ó 4 decenas de individuos que se hallan en dos de los hospitales que quedan bajo su égida (Galende, 2006). Este acontecimiento tiene lugar en 1793, fecha que puede ser considerada por estas razones como el nacimiento del alienismo². Del mismo modo, propone prescindir del recurso de la inmersión en agua como forma de tratamiento de la alienación. De hecho, se refiere a ello como un delirio de los médicos, peor que el de los enfermos.

Kraepelin, por su parte, luego de realizar un relevamiento del funcionamiento de los asilos en Alemania, denuncia que en ellos no se puede distinguir y diferenciar entre sí claramente los medios de castigo –dirigidos a obtener disciplina y sometimiento del en-

fermo en el interior del establecimiento-, de las medidas terapéuticas (Galende, 2006). Principalmente debido a que en general se trata de la misma técnica, cuya supuesta finalidad es doble, tal como sostiene el director del asilo de Stralsunde, al afirmar que “algunos azotes con vara de abedul obran verdaderos milagros” (Kraepelin, 1999, según cita Galende, 2006:57).

De esta manera, se posibilita la individualización de algunos pacientes, que pese a sus síntomas pueden volver a vivir en la comunidad reintegrados a su familia. Hasta este momento, en que se puede considerar que surge la medicina moderna, nadie sale del Hospital; la técnica médica de estos siglos no permite al individuo hospitalizado abandonar dicho espacio con vida (Foucault, 1998).

Diferentes discursos constituyen el entramado necesario para la emergencia de los espacios de encierro, pero desde el momento en que éstos comienzan a emerger, uno de ellos presenta una predominancia radical: el discurso religioso. Se encuentra presente desde los orígenes de los establecimientos destinados a alojar grupos de individuos que hay que proteger, cuidar, reformar o corregir. Según afirma Foucault, “en la mayoría de los casos eran las órdenes religiosas las que tenían, si no la iniciativa, sí al menos la responsabilidad de la gestión de estos establecimientos” (Foucault, 2008b:92). De hecho, la nominación de *tratamiento moral* propuesta por Pinel para definir un modo de tratamiento que se dirija al alma y no al cuerpo, presenta ya en sí mismo un fragmento de materialidad discursiva del discurso religioso.

Sin embargo, esta predominancia de la institución Iglesia encuentra una situación de confrontación en los intentos expansionistas del discurso médico, legitimado socialmente a partir de la pretensión de cientificidad que en un determinado momento histórico lo atraviesa. De este modo, los espacios asilares se ven cada vez más profesionalizados y medicalizados en los abordajes desplegados en su interior.

Cabe resaltar que de acuerdo al pensamiento foucaultiano, no existe sociedad que no cuente con sus propias heterotopías, a pesar de que éstas puedan variar de una sociedad a otra, o bien de un momento de una sociedad a otro. Se observa en este viraje entonces, el modo en que una heterotopía muta, se transforma en mayor o menor medida, reacomodándose a un nuevo ordenamiento discursivo y de poder, en cuya trama se insertan nuevas objetivaciones.

Así las cosas, las figuras del médico alienista (luego devenido psiquiatra), el enfermero, etc., van proliferando a partir de la extracción de saber que deviene posible en virtud de las estrategias de poder que mantienen internados a todo un conjunto de individuos que se caracterizan por pensarse como *acontratables* (Belgich, 2004).

A pesar de ello, la creciente medicalización de estos espacios coexiste con la impronta de otras instancias tales como las Sociedades de Beneficencia, las Damas de Caridad, etc., las cuales se mantienen a cargo de ellos o incluso en algunos casos, son responsables de su fundación. De todos modos, si bien éstas no son completamente dependientes de la institución Iglesia, sí sostienen una fuerte raigambre en el discurso religioso.

Aproximadamente hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX (aunque en Europa se produce con algo de anterioridad), estos espacios asilares se ven a su vez fuertemente atravesados por los lineamientos gubernamentales pertenecientes a lo estatal, logrando desplazar gradualmente tales sociedades.

Se produce de este modo un viraje desde la figura del hospicio hacia la del hospital general, y de ésta hacia la especificidad de diversas heterotopías, entre las cuales se encuentran los hospitales o asilos de alienados, los hogares de huérfanos o expósitos, etc. Por lo tanto, los espacios asilares de encierro destinados a sectores poblacionales problemáticos, no siempre portan o mantienen las mismas características ni modalidades de funcionamiento.

2. Heterotopías del encierro y normalización en la región de Rosario (Argentina)

Extendiendo sin demasiadas modificaciones esta estrategia biopolítica heredada de Europa, los establecimientos asilares surgieron en esta región en la época de la Colonia. Se llevaba a los locos alborotados a la cárcel del Cabildo o a los denominados “Cuadros de Dementes” de los hospitales, en los que éstos “vegetaban sin ninguna clase de tratamiento especial” (Fernández Bruno & Gabay, 2003:17).

Y siguiendo el mismo recorrido observado en Europa, tanto la medicalización como el entrecruzamiento con el Estado comienzan a posibilitar también esta región geográfica la sustitución de los grandes Hospicios por una serie de Asilos de Alienados, ya sea en localidades pequeñas, o bien determinadas zonas ubicadas en los márgenes de algunas grandes ciudades.

Un recorrido por la construcción de heterotopías destinadas al abordaje de problemáticas vinculadas a ciertos sectores poblacionales en la región de Rosario, muestra que el hoy denominado Centro Regional de Salud Mental “Dr. Agudo Avila” se funda como Hospital de Alienados el 2 de octubre de 1927 en un sitio geográfico muy particular, que coincide con otras heterotopías destinadas a grupos poblaciones que también requieren ser abordados. En la misma calle (Suipacha) se encuentran emplazados aún hoy dos establecimientos emblemáticos: el ex hospital psiquiátrico y la actual Unidad Penitenciaria de Detención N° 3.

Se elige dicha zona dado que en la época del centenario de la declaración de la Independencia (momento en el que surgen este tipo de espacios en la ciudad de Rosario), ésta se caracteriza por la presencia de muelles, prostíbulos, bodegones; habitada por rufianes, prostitutas, obreros, estibadores, mafiosos, etc. En suma, individuos considerados marginales.

Por su parte, el actual Hospital Carrasco (uno de los más antiguos de la ciudad, con 115 años de existencia), es ubicado en la misma zona, creado prioritariamente para tratar enfermedades infectocontagiosas muy graves para la época, tales como la lepra, la peste bubónica, el tifus, el cólera, la viruela, la difteria y la tuberculosis. En sus comienzos había salas organizadas en su interior a la manera de los pabellones y otras que se ubican por debajo del nivel del suelo (cuyos ventanales respiraderos pueden ser observados actualmente en el sector del patio). De este modo, se logra aislar no solo a los contagiados del resto de la población de la ciudad, sino que también se logra un aislamiento y una separación entre las distintas clases de enfermos.

En este caso, la razón de su ubicación en lo que en ese momento es el extremo oeste de la ciudad, es que al ser infrecuentes los vientos desde dicho punto cardinal, se ve reducida la probabilidad de que este fenómeno climático trasladara las enfermedades contagiosas hacia la zona más habitada del centro de la ciudad.

No es de extrañar por lo tanto, que la primera nominación que dicho Hospital recibe es la de “Casa de aislamiento” (en 1914 se le cambió el nombre por el de Hospital “Intendente Gabriel Carrasco”). Las reseñas de la época refieren a que la nominación que la población le otorga es la de “Lugar del buen morir”, o “Casa de los lamentos” lo cual parece dar cuenta de una priorización de fines no ya de encierro, pero sí de aislamiento, que se montan sobre los terapéuticos.

El ideal normalizador deviene liminar en una sociedad caracterizada por tecnologías de poder disciplinarias. La utopía que postula la factibilidad del desarrollo de estrategias, tácticas, técnicas, saberes y conocimientos que logren reducir la brecha entre lo anormal y lo normal legitima el surgimiento de toda una multiplicidad de espacios radicalmente diferentes a otros espacios sociales con los que sin embargo coexisten. El aislamiento deviene así un recurso estratégico imprescindible en esta racionalidad normalizadora inherente a una sociedad que se muestra cada vez más medicalizada.

La medicalización del sufrimiento va seguida de una cierta naturalización de la enfermedad mental como una entidad en sí misma (...). No son sino los discursos en tanto prácticas positivas los que hacen aparecer a los fenómenos, y no los fenómenos los que hacen aparecer los discursos (Albano, 2006:12).

Es decir que la medicalización de la sociedad legitima una lectura de ciertos fenómenos presentes en lo social siempre bajo la perspectiva de que se está frente a una patología individual. “En síntesis, patologización para justificar la medicalización, medicalización para justificar la institucionalización” (Contino, 2010:170). Especialmente en lo concerniente a toda aquella problemática presente en lo social. Y ello habilita a determinadas estrategias y prácticas y no a otras, casi siempre caracterizadas por la circunscripción de conjuntos de individuos incluidos en cada categoría, en determinados circuitos que funcionan de manera exclusiva para sujetos atravesados por la misma cuestión.

Se institucionaliza entonces la lógica del encierro y el aislamiento como respuesta biopolítica frente a lo irreductible de la sociedad. Dan cuenta de ello el ya mencionado lugar del buen morir, o bien la Colonia de Oliveros, situada en la localidad santafesina de la que recibe el nombre, en donde son enviados a principios del siglo XX los alienados considerados incurables, para que pasen allí el resto de su vida.

Circuitos especiales organizados para determinados individuos que son dirigidos mediante un mecanismo de poder completamente legitimado en lo social. Pero ello conlleva una suerte de amenaza psiquiátrica.

Si no eres como todo el mundo, eres anormal; si eres anormal, estás enfermo. Estas tres categorías: no ser como todo el mundo, ser anormal, y estar enfermo, pese a ser muy diferentes, se han encontrado asimiladas las unas a las otras (Droit, 2008:76).

Cabe preguntarse: los establecimientos que existen en este tipo de territorios, ¿continúan siendo en la actualidad tributarios de la racionalidad propia del abordaje institucional de las estrategias biopolíticas del encierro? ¿Siguen siendo elegidos para su emplazamiento físico los márgenes de la sociedad urbanizada? ¿Continúan las estructuras edilicias caracterizándose por grandes dimensiones, por un interior bien diferenciado del exterior, por los rasgos asilares de su circulación interna? ¿Permanece activo un modo de gubernamentalidad que determina al interior de estos espacios otros, una modalidad de distribución y funcionamiento de las redes del poder acorde al que puede observarse cuando se ejerce “el poder psiquiátrico en estado puro, casi sin reelaboración alguna”, por utilizar la expresión de Foucault (Foucault, 2008b:251)?

En las secciones siguientes se proponen respuestas a estas interrogantes.

3. El viraje biopolítico. De la marginalidad y el aislamiento de los espacios de encierro a la inclusión y la visibilidad de los dispositivos de seguridad

En la época de las biopolíticas del encierro, hay mecanismos vigentes que en razón de la gubernamentalidad y del suelo histórico político de la época, no generan un rechazo social significativo ni son objeto de fuertes críticas. Es así que en los siglos XIX y principios del XX, el aislamiento, el encierro, la reclusión, la invisibilización, la segregación física a otros espacios diferentes a aquellos por donde circula el resto de la población, no sólo no es cuestionado, sino que incluso es demandada desde el mismo tejido social. Ahora bien, actualmente la sociedad se encuentra “en una crisis generalizada de todos los lugares de encierro” (Deleuze, 2005b:115). Las estrategias biopolíticas que utilizan esencialmente el aislamiento y/o el encierro para con los desviados respecto de la normatividad de la época se ven transformadas –en especial, durante las últimas tres o cuatro décadas–, favoreciendo la proliferación de una multiplicidad de mecanismos y tácticas que se presentan como novedosas para el abordaje de los fenómenos humanos problemáticos que se manifiestan en lo social. Sin embargo, ello no exime a que en ocasiones se lleven a cabo en los mismos establecimientos o espacios en que funcionaba la lógica del encierro.

Cada territorio que representa una problemática para el Estado, presenta mecanismos que en la actualidad contemplan acciones tendientes a favorecer o posibilitar la *inclusión* social de todos estos sectores de la población que anteriormente se encontraba fuera del campo de visión, circulación y participación social. La inclusión, en tanto estrategia biopolítica emergida entre mediados y fines del siglo XX, remite a la necesidad filosófica, moral, pedagógica, económica, política y social de aceptar y valorar las diferencias, favoreciendo el acceso de ciertos sectores de la población a un modo de transitar lo social que en principio, habilite el acceso a las mismas oportunidades de las que puede disponer el resto de la población.

Por lo tanto, la cuestión de la inclusión parece atravesar cada uno de los territorios que se configuran a partir de la objetivación de cada sector poblacional específico. Una racionalidad diferente a la de la época del encierro los penetra y los transforma, producto de la elaboración de nuevas tecnologías de poder y entramados discursivos diferentes, en tanto preexiste y excede a cualquiera de esos territorios.

Ahora, cabe advertir que el surgimiento de esta nueva racionalidad biopolítica aporta una lógica específica para pensar las políticas públicas, las legislaciones, las prácticas, las disposiciones edilicias, las enunciaciones, etc. Y esta nueva lógica se encuentra directamente vinculada a las demandas y los reclamos sociales que emergen en cada uno de estos territorios.

Dichos reclamos se corresponden en primer lugar, con los efectos jurídicos producidos en la mitad del siglo XX con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en diversos territorios de diferentes sectores de la población (las mujeres, los minusválidos, los enfermos mentales, los homosexuales, los menores, etc., tal como los nominan las objetivaciones de la época), que comienzan a denunciar la situación de exclusión, marginación, discriminación y opresión que vivencian cotidianamente. Dicha Declaración funciona entonces como una herramienta jurídica trascendental para que estos sectores poblacionales que quedan configurados como problemáticos, patológicos o simplemente como necesitados de tutelaje, puedan comenzar a intentar transformar -reterritorializar- el territorio en el que física y subjetivamente se encuentran.

Las políticas públicas actuales ya no contemplan las tácticas del encierro y del aislamiento para las intervenciones dirigidas a sectores de la población en los que se materializa alguna dificultad para transitar por lo social. Por el contrario, la regulación y el control de la circulación y la participación social se muestran como las estrategias prioritarias en relación a estos sectores poblacionales. Al decir de Deleuze, “son las sociedades de control las que están reemplazando a las sociedades disciplinarias” (Deleuze, 2005b:116). Estos espacios de las sociedades de control comienzan a configurar heterotopías diferentes a las ya existentes en las sociedades disciplinarias. Éstas presentan tres coordenadas principales que orientan su funcionamiento.

En primer lugar, estos espacios funcionan exclusivamente en relación a ciertos fenómenos sociales que representan una problemática específica que –de acuerdo a la gubernamentalidad actual- requiere ser abordada por el Estado. Dichos fenómenos –retraso mental, vulneración de derechos en la niñez, adicciones, padecimiento mental, etc.–, no son deseables, no son buscados, pero se presupone que ocurrirán y el Estado debe estar en condiciones de responder frente a su manifestación. En otras palabras, “se inserta el fenómeno en cuestión dentro de una serie de acontecimientos probables” (Foucault, 2009:21).

En segunda instancia, se observa que las tácticas implementadas se encuentran absolutamente condicionadas por la cuestión presupuestaria. De este modo, toda una serie de establecimientos –tales como las instituciones de alojamiento transitorio –comúnmente denominadas hogares- para la niñez en situación de vulneración de sus derechos, las granjas o comunidades terapéuticas para adicciones, los centros de salud mental para los casos de sufrimiento mental, etc.- representan un costo excesivo, tanto en lo que respecta a la puesta a punto de una estructura edilicia, como a lo que concierne al personal que queda a su cargo.

En razón de ello, se vienen implementando dos medidas que suelen repetirse en la mayoría de los territorios: desde la década de 1990 se delega en las obras sociales la co-

bertura de todo lo necesario en el plano terapéutico, y se habilita al sector privado a la construcción de espacios destinados a su abordaje (aun cuando éstos funcionen bajo la lógica empresarial de la rentabilidad económica, inherente al sistema capitalista). Existe siempre la opción de lo público, pero los obstáculos de todo funcionamiento estatal a causa principalmente de lo limitado del presupuesto, restringe su acceso a un número muy limitado de sujetos. En otras palabras, “las reacciones del poder frente a este fenómeno se incorporarán a un cálculo de costos” (Foucault, 2009:21).

Y la tercera y última coordenada que orienta el funcionamiento de este tipo de espacios remite al porcentaje de lo tolerable en cuanto al índice de incidencia de estos fenómenos. No es preocupante que exista un caso de un niño violentado, abusado o abandonado. Deviene una preocupación cuando los casos de niños en situación de vulneración alcanzan un cierto porcentaje de la población. No es preocupante que un individuo no logre insertarse socialmente bajo un modo de circulación y participación social acorde a la del resto de la población. La preocupación aparece cuando esto le ocurre a todo un sector poblacional. Es decir, estos espacios, “en lugar de establecer una división binaria entre lo permitido y lo vedado, se fijarán por una parte una media considerada como óptima y por otra límites de lo aceptable, más allá de los cuales no habrá que pasar” (Foucault, 2009:21).

Ahora bien, estas tres coordenadas que describen el modo en que se conciben ciertos fenómenos –como acontecimientos probables, incorporados a un cálculo de costos y atravesados por límites óptimos y máximos–, son los aspectos básicos que caracterizan el funcionamiento de aquello que Foucault (2009) denomina *dispositivos de seguridad*.

Los dispositivos de seguridad constituyen espacios que se caracterizan por ejercer sus tecnologías de poder no tanto sobre el cuerpo de los individuos (como ocurre en los espacios disciplinarios), sino más bien sobre el conjunto de una población. No se busca tanto una posición subjetiva dócil y útil como la ganancia de una cierta seguridad en relación a algún riesgo.

No se trata en absoluto de construir dentro de un espacio vacío o vaciado, tal como sucedía en las sociedades disciplinarias. (...) Se trata simplemente de maximizar los elementos positivos, que se circule lo mejor posible, y minimizar al contrario, los aspectos riesgosos o inconvenientes (...) que jamás se los suprimirá del todo (Foucault, 2009:39).

Ahora, si ese riesgo jamás podrá ser eliminado del todo, el modo en que se configuran las intervenciones en este tipo de espacios es a través del cálculo de probabilidades, intentando incidir en series abiertas de elementos que circulan, que se desplazan, que se acumulan, que escasean. Por lo tanto, el medio que se configura a partir de los dispositivos de seguridad incluye lo polivalente, lo transformable, lo aleatorio, la temporalidad. A diferencia de ello, en los espacios disciplinarios hay celdas especificadas, temporalidades cerradas, funciones prefijadas, ordenamientos funcionales, vigilancia y examen que no dejan nada librado al azar.

A su vez, los dispositivos de seguridad tienden a ampliarse, mostrándose siempre pre-dispuestos a integrar permanentemente nuevos elementos. Tanto en lo que respecta a la articulación entre diferentes espacios, como hacia su propio interior.

De este modo, las instituciones de alojamiento transitorio por ejemplo, suelen funcionar de manera articulada a redes distritales que las vinculan a centros de salud, hospitales, centros de acción familiar, escuelas comunes y especiales, etc. El Centro Regional de Salud Mental Dr. Agudo Ávila, para sujetos en situación de padecimiento mental, por su parte, suele sostener lazos con establecimientos de diversa naturaleza.

A su vez, hacia el interior de los mismos espacios, puede encontrarse un conjunto de estudiantes realizando prácticas, pasantes, residentes, colaboradores, etc. En los Centros de Día para sujetos en situación de discapacidad mental, suelen trabajar algunas horas a la semana de manera ad honorem profesionales recién recibidos, de modo de facilitar la adquisición de una cierta experiencia profesional, a la vez que se obtiene mano de obra gratuita. También es común encontrar actividades recreativas o culturales que se presentan de manera voluntaria y solidaria, tales como obras de teatro, conciertos de tango por parte de un cantante de la ciudad, etc.

A su vez, en tanto se pretende regular la circulación, ninguno de estos establecimientos funciona bajo el régimen de puertas cerradas, con internación total por tiempo indeterminado y bajo decisiones arbitrarias centralizadas en una figura concreta –Juez de Menores; Director de Hospital de Alienados, etc.–, tal como ocurre en los establecimientos que habilita las biopolíticas del encierro. El Marco Básico de Funcionamiento de las Instituciones en Discapacidad por ejemplo, sostiene al respecto que “deberán privilegiarse las pequeñas instituciones, sobre las grandes, que difícilmente puedan cumplir estos objetivos y permitir a las personas con discapacidad el goce de condiciones de vida más dignas”.

Es decir, los actuales espacios se consideran siempre lugares de tránsito, aunque luego este tránsito encuentre un “cuello de botella”, un obstáculo o una imposibilidad (por

falta de otro Centro de Día o Centro Educativo Terapéutico que ofrezca mejores condiciones de tratamiento; por falta de ofrecimiento de empresas para contratar a quienes logran formarse en los Talleres Protegidos; por falta de individuos, familias o parejas que decidan adoptar niños en condiciones de adoptabilidad; etc.).

A diferencia de los espacios disciplinarios que funcionan bajo la lógica dicotómica de lo prohibido y lo obligatorio, los dispositivos de seguridad ya no buscan la manifestación cero de un acontecimiento. No busca anularla ni frenarla, sino limitarla y regularla. El mecanismo de encauzamiento de las conductas no sigue siendo entonces la sanción normalizadora –destinada a evitar que el acontecimiento problemático se repita–, sino la contención del individuo para que se reduzca al mínimo la probabilidad de su aparición, pero siempre considerando la posibilidad de que en cualquier momento puede volver a darse dicha situación.

La disciplina delimita explícitamente entre lo normal y lo anormal; clasifica elementos de acuerdo a objetivos determinados; secuencia y coordina de la mejor manera posible; y llegado el caso, modifica individuos, tiempos, gestos, actos, operaciones, etc. Se trata más de una normación que de una normalización. Ahora bien, un dispositivo de seguridad sólo puede funcionar si le es concomitante una apertura tal que permita la libertad. Debe existir la posibilidad de movimientos, desplazamientos, circulación (tanto de gente como de cosas).

De todos modos, cabe resaltar que no se trata de la desaparición de la lógica binaria de lo normal y lo anormal, instauradora de todo tipo de dicotomías a partir del funcionamiento de las prácticas discursivas, sino de otro modo de tratamiento de lo anormal:

Ahora habrá un señalamiento de lo normal y lo anormal, un señalamiento de las diferentes curvas de normalidad, y la operación de normalización consistirá en hacer interactuar esas diferentes atribuciones de normalidad y procurar que las más desfavorables se asimilen a las más favorables. (...) Por consiguiente, yo diría que ya no se trata de una normación sino más bien, o en sentido estricto, de una normalización (Foucault, 2009:83).

De esta manera, si las tecnologías de poder propias de los dispositivos de seguridad muestran su funcionamiento en la regulación de la circulación, más que en la desaparición o la evitación de un fenómeno, la cuestión de la circulación deviene central. Por lo tanto, las tácticas y los mecanismos tendientes a lograr la circulación, la participación y la inclusión, devienen prioritarios. Los sujetos en situación de discapacidad mental ya no pueden permanecer encerrados en una habitación de su casa o aislado en un

establecimiento de alojamiento permanente. Los pases libres de transporte público; los automóviles con franquicia; los transportes especiales; los espacios y estacionamientos reservados; la accesibilidad física, edilicia, y de internet; el cupo laboral obligatorio; la cobertura total de todo tratamiento vinculado a la problemática; etc., se instituyen como tácticas fundamentales para favorecer la circulación y participación social de los sujetos en situación de discapacidad.

Asimismo, la ley provincial 12.967 de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de 2010, prohíbe que el Estado tome a su cargo a un niño alojándolo por fuera de su familia de origen por un período de tiempo superior al año y medio, ya sea en instituciones de alojamiento transitorio, en la familia biológica ampliada, o bien en una Familia Solidaria. A diferencia de ello, en la época del Patronato se mantenía a los menores marginados del espacio social hasta su mayoría de edad, en ámbitos asilares tales como el Hogar del Huérfano. Por su parte, la sustitución de grados radiales en Hogares en favor del cursado escolar en los establecimientos correspondientes, así como la prioridad que se observa en cuanto a las opciones de la familia ampliada o la familia solidaria en detrimento de las instituciones de alojamiento transitorio, se presenta en el territorio de la niñez como ejemplos de tácticas destinadas a favorecer la circulación social.

Por otro lado, el trabajo desde lógicas desmanicomializadoras (Cohen & Natella, 2007) sostenido desde hace varios años en el Centro Regional de Salud Mental estatal viene reduciendo drásticamente el número de sujetos internados en su interior. A su vez, desde la reglamentación de la nueva ley de Salud Mental (ley 26.657 de 2010), la creación de nuevos manicomios o las internaciones arbitrarias se ven finalmente impedidas.

4. Políticas públicas en la época de las biopolíticas de la inclusión

Ahora bien, la cuestión de la circulación social remite también a las políticas públicas que regulan su favorecimiento, aunque siempre estén en relación a las biopolíticas de inclusión.

La protección y la promoción de derechos de ciertos sectores poblacionales impregnan la situación actual de los diversos territorios considerados vulnerables. “Se trata de poner de relieve cierto nivel en que la acción de quienes gobiernan es necesaria y suficiente” (Foucault, 2009:87).

La racionalidad inherente a las biopolíticas del encierro a fines del siglo XIX y principios del siglo XX recorre los territorios de esas objetivaciones psiquiátricas que son la debilidad mental, la infancia, la alienación, las toxicomanías, etc. Dicho atravesamiento posibilita que se objetiven estos fenómenos en dicho momento histórico de un modo

análogo y complementario, compartiendo espacios y tácticas. Esto también implica la existencia de otros espacios -heterotopías- específicas para cada fenómeno, como así también un entrecruzamiento discursivo y de tecnologías de poder -tanto disciplinarias como biopolíticas- inherentes a este modelo, que legitima socialmente las construcciones discursivas y las prácticas en dicha época.

Ahora bien, a partir de la segunda mitad del siglo XX se producen múltiples virajes discursivos y de poder que contribuyen a una reformulación de aquello que hasta este momento se viene sosteniendo. Se ponen así en funcionamiento heterotopías vinculadas a políticas sociales que a través de una función prestacional se dirigen a cada individuo en particular, identificado con nombre, apellido, número de documento y diagnóstico. Es decir, puedan describirse en su funcionamiento como *políticas del individuo* (Merklen, 2013).

El proceso de individualización que se hace visible en la época de las biopolíticas del encierro respecto de la patologización de cada fenómeno social que emerge, continúa presente como uno de los rasgos más específicos de estas políticas públicas, aunque ahora de un modo relativamente diferente. Las políticas públicas implican siempre una articulación de distintas tecnologías de poder, pero orientadas a objetivos concordantes con los que propone la gubernamentalidad vigente en cada época.

En este tipo de políticas públicas se requiere de una activación de parte de cada implicado. Y se trata de una activación que presenta dos facetas. Por un lado, activación de sí mismo para solicitar el acceso a cada territorialidad específica, con sus normas, sus circuitos, sus tiempos, etc. Y activación también porque estos mecanismos específicos destinados al abordaje de estas problemáticas sólo pueden ponerse en funcionamiento a partir de que un individuo lo solicita. Se encuentran disponibles para estos sectores de la población en tanto política pública, pero requieren de una activación que provenga del movimiento burocrático que cada individuo debe realizar por sí mismo para que ello se ponga en marcha.

Las políticas del individuo o *políticas de individuación* (Merklen, 2013) muestran una transformación en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en tanto no funcionan en base a la socialización o la integración a la vida social, sino más bien a una “intervención sobre el otro” (Merklen, 2013:73). Se trata de un género de política pública que encuentra su blanco en el individuo mismo, siendo su propósito que éste se maneje de acuerdo a los principios de autonomía, requiriendo que sea responsable de sí mismo y que se mantenga activo en toda circunstancia. De esta manera, es posible que cada uno se asegure por sí mismo frente a los riesgos que la sociedad impone, haciéndose cargo de su propia experiencia vital y siendo el promotor de su propio proyecto de vida.

Por ejemplo, en el territorio de la discapacidad mental, puede encontrarse que a partir de la legislación de 1981 (ley 22.431) se abre la posibilidad de una diagramación de estrategias generales para el sector poblacional de sujetos en situación de discapacidad, pero complementados a su vez por la exigencia de una conformación técnica de cada abordaje específico, de acuerdo a la singularidad de cada particularidad individual. La certificación de la discapacidad –otorgada por el Ministerio de Salud de cada provincia– viene a completar el esquema, funcionando como nexo entre una estrategia general (que intenta contemplar todas las posibilidades) y la necesidad de un abordaje singular (elaborado en función de las características particulares de cada beneficiario). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la ley de 2008 en la que Argentina adhiere a ella, consolidan el desplazamiento comenzando más de dos décadas antes, que va de un modelo de naturaleza rehabilitatoria y tutelar, hacia otro que apunta más bien a lo social y a la autonomía. “Hay medidas concebidas ahora sobre la base de ideas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la orientación, las formaciones, la proximidad, la participación” (Merklen, 2013:80).

De la misma manera, las políticas en torno a la niñez en situación de vulnerabilidad se ven transformadas desde una modalidad en la que priman los grandes espacios y el funcionamiento anónimo hacia políticas públicas definidas de acuerdo a cada caso en función de lo que los equipos interdisciplinarios de la Dirección de Niñez resuelvan. Así las cosas, el otrora hegemónico Hogar del Huérfano, con alrededor de 130 años de vigencia en la ciudad de Rosario, cede su lugar a una otras dos modalidades: Instituciones de Alojamiento Transitorio cuya capacidad es de no más de 30 niños y niñas, o bien individuos, parejas o familias que alojen los niños que deben ser retirados de su familia de origen para preservar sus derechos (ya sea una Familia Solidaria o el grupo familiar ampliado).

Ahora bien, esto conlleva una nueva dificultad: la invisibilización del hecho de que no todos los individuos se encuentran en las mismas condiciones subjetivas y políticas para responsabilizarse en llevar adelante los mecanismos necesarios destinados a enfrentar lo que su estado particular requiera. “Las clases populares sufren tanto los mandatos de individuación que los responsabilizan de su suerte como los cantos de sirena que les proponen mayor autonomía y movilidad cuando en realidad se encuentran despojadas de los recursos necesarios para enfrentarlas” (Merklen, 2013:56).

Por lo tanto, los procesos de inclusión sólo pueden devenir exitosos en los casos de individuos aislados que logren introducirse en los circuitos burocráticos que materializan las políticas de individuación. Pero nunca para todo un grupo de individuos, ni para una determinada región geográfica o una zona urbana específica, ni mucho menos para todo un sector poblacional.

Se trata de una magnífica muestra de la forma en que la biopolítica y las anátomo-políticas, a través de las políticas del individuo, se articulan justamente para incidir en la regulación de determinadas problemáticas sociales, pero sin cuestionar ni afectar la modalidad de gubernamentalidad que las produce y las sostiene. En otras palabras:

Así, individuo y población se ensamblan en esas microscópicas mallas de las redes del poder mediante un despliegue de novedosas estrategias que operan con la mecánica de otras coerciones ocultas y sutiles. El control estadístico de todos los movimientos poblacionales (...) vehiculiza la regulación poblacional (Emmanuele & Cappelletti, 2001:65).

La biopolítica de la inclusión respecto de los territorios de la discapacidad, la niñez vulnerada, las adicciones, el padecimiento mental, etc., exige cada vez más mecanismos y recursos, tanto legislativos como de políticas públicas, tendientes a contrarrestar la exclusión, la marginación, la opresión, la discriminación que denuncia este sector de la población. Sin embargo, esos esfuerzos que casi siempre se corresponden con la mejor de las intenciones, no reflejan en las estadísticas y en el vivenciar cotidiano de estos sectores poblacionales, mejoras acordes a dichos intentos. Es decir, podría sostenerse que esta clase de políticas públicas –caracterizadas por implicar una acción sobre un individuo concreto, identificado por nombre y apellido–, se presentan con la supuesta intención de solucionar ciertas injusticias sociales, pero lo máximo que pueden lograr es la reducción de su incidencia, regulando mínimamente la manifestación de tales problemas (Contino, 2013).

En conclusión, estas tácticas y estrategias tampoco deberían ser concebidas como formas incompletas o imperfectas de abordaje de la problemática, sino como la máxima modificación posible de ser realizada en la actualidad, sin conmovir la racionalidad político-económica de las sociedades capitalistas. Por lo tanto, es esperable que nunca logren los objetivos propuestos, en tanto su accionar se encuentra limitado por una imposibilidad: toda biopolítica, siempre, debe dejar intacta la estructura político-económica de la gubernamentalidad actual. Aun cuando el costo de este límite sea no modificar significativamente la situación de quienes se encuentran vivenciando obstáculos inherentes a la problemática por la que se encuentran atravesados.

⁰El presente trabajo se vincula a la tesis doctoral titulada “*Institucionalización de la discapacidad intelectual en la ciudad de Rosario. Análisis de las políticas públicas, y de los procesos de subjetivación, autonomía e integración social*”, llevada a cabo en el marco de la carrera de Doctorado en Psicología de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario y subsidiado mediante beca por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

¹ Cabe destacar que el alienismo es la primera clínica médica sobre la locura y en tanto tal, puede ser concebido como el medio de legitimación social que el discurso médico encuentra para favorecer la modalidad de los espacios de encierro –Asilos– como modo hegemónico de abordaje.

Referencias bibliográficas

Albano, Sergio (2006) *Arqueología del psicoanálisis. Una genealogía del discurso freudiano*. Buenos Aires: Quadrata.

Belgich, Horacio (2004) *Sujetos con capacidades diferentes. Sexualidad y subjetivación*. Armenia: Kinesis.

Cohen, Hugo & Natella, Graciela (Coords.) (2007) *Trabajar en Salud Mental: la desmanicomialización en Río Negro*. Buenos Aires: Lugar.

Contino, Alejandro (2010) “La especificidad de la función del psicólogo en el campo de la discapacidad mental”. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile* 19(2):157-182. <http://www.revistapsicologia.uchile.cl/index.php/RDP/article/viewPDFInterstitial/17114/17842> recuperado el 18.11.2013

(2013) “La estrategia de inclusión en discapacidad”. *Revista Sujeto, Subjetividad y Cultura* 5:59-66. Recuperado el 12.1.14 <http://psicologia.uarcis.cl/revista/index.php/RSSCN1/article/view/110/95>

Deleuze, Gilles (2005a) “Estado y máquina de guerra”. En C. Ferrer (Comp.). *El lenguaje libertario* (pp.167-195). La Plata:Terramar.

(2005b) “Postdata sobre las sociedades de control”. En Christian Ferrer (Comp.). *El lenguaje libertario*. La Plata:Terramar, 2005:114-121.

Deleuze, Gilles & Guattari, Felix (2002) *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre Textos.

Droit, Roger-Paul (2008) “«Soy un artificiero». A propósito del método y la trayectoria de Michel Foucault”. En *Entrevistas con Michel Foucault*. Buenos Aires: Paidós, 2008:71-104.

Emmanuele, E. (1998) *Educación, Salud, Discurso Pedagógico*. Buenos Aires: Noveduc.

Emmanuele, Elsa & Cappelletti, Andrés (2001) *La vocación. Arqueología de un mito*. Buenos Aires: Lugar.

Fernández Bruno, Mónica & Gabay, Pablo (2003) *Rehabilitación psiquiátrica y reinserción social de las personas con trastornos mentales crónicos y graves*. Buenos Aires: Polemos.

Foucault, Michel (1998) *Historia de la locura en la época clásica*. México: Fondo de Cultura Económica.

(2004) *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

(2008a) *Los anormales: Curso en el Collège de France: 1974-1975*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

(2008b) *El poder psiquiátrico: Curso en el Collège de France: 1973-1974*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

(2009) *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

(2010) “Las heterotopías”. En *El cuerpo utópico. Las heterotopías*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2010:19-32.

Galende, Emiliano (2006) “Breve historia de la crueldad disciplinaria”. En Emiliano Galende & Alfredo Kraut. *El sufrimiento mental. El poder, la ley y los derechos* Buenos Aires: Lugar, 2006:15-102.

Goffman, Erving (1970) *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Grossberg, Lawrence (2012) *Estudios culturales en tiempos futuros: Cómo es el trabajo intelectual que requiere el mundo de hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Merklen, Denis (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Robert Castel et al. *Individuación, precariedad, riesgos. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós, 2013:45-86.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010) *Salud mental y desarrollo: Poniendo el objetivo en las personas con problemas de salud mental como un grupo vulnerable*. Recuperado el 25.11.13 de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/84757/1/97899962642657_spa.pdf

Participación y deliberación comunitaria

en el análisis de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales

*Participation and deliberation in public policy analysis of commons and
environmental goods*

Gustavo Adolfo Ortega Guerrero

Profesor ocasional de la Universidad Nacional de Colombia. Abogado y Magister en Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA). Coordinador del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Universidad Nacional de Colombia. gaog30@hotmail.com; gaortegag@unal.edu.co.

André-Noël Roth Deubel

Politólogo, Magister en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Ginebra (Suiza). Profesor Investigador Asociado adscrito al Departamento de Ciencia Política y Ex Coordinador del Programa de Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia. anrothd@unal.edu.co.

Fecha de recepción

12.3.14

Fecha de aceptación

11.8.14

Resumen

En el presente trabajo se abordan los temas de participación y deliberación comunitaria en el análisis de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales, un tema dentro del contexto de la actual crisis de los sistemas democráticos frente a la representación y participación en la toma de decisiones políticas. Se efectúan algunos cuestionamientos al modelo positivista de experticia y tecnocracia y se citan algunos casos de ‘racionalidad científica’ restringida o limitada por el discurso de los valores sociales y por aspectos de política que representan grandes incertidumbres y riesgos (e. g. problemas ambientales). Finalmente se proponen enfoques deliberativos, participativos y democráticos desde perspectivas teóricas (i. e. neoinstitucionalismo, ecología política, ambientalismo) reconociendo los saberes locales, las prácticas culturales y las regulaciones comunitarias.

Palabras clave: ambiente - bienes ambientales - bienes comunes - política ambiental- política pública ambiental

Abstract

In this paper we address the issues of community participation and deliberation in public policy analysis of environmental goods and commons, an issue that is framed within the context of the current crisis of democratic systems in terms of representation and participation in

political decision making. We make some criticisms of the positivist model of expertise and technocracy and cites some cases of 'scientific rationality' restricted or limited by the discourse of social values but also for policy issues that represent major uncertainties and risks (e. g. environmental issues). Finally, we propose approaches of deliberative, participatory and democratic theoretical perspectives (i. e. neoinstitutionalism, political ecology, environmentalism) recognizing local knowledge, cultural practices and community regulations.

Keywords: commons - environment - environmental goods - public policy

1. Introducción

En los últimos tiempos la esfera de la política y la democracia han venido experimentando cambios sobre las formas participativas y deliberativas que se encuentran presentes en la conformación de intereses de los distintos sectores de la sociedad, y que obligan a replantear la forma como se construyen soluciones más allá del campo de la experticia y la tecnocracia (Rosanvallon 2008; Fischer 2009). De acuerdo con lo anterior, es posible reconocer la manifestación de distintos intereses que configuran y dan cuenta de los problemas actuales sobre los cuales la política pública debe responder dentro de su eje de análisis. En este trabajo se exponen ciertos aspectos de la política pública ambiental enfocada al manejo y regulación de los bienes comunes y ambientales. Tema que no había sido tan discutido en el campo de la política como hasta ahora, y que se explica a partir del actual escenario de crisis ambiental. En resumen, se trata de un contexto específico en el cual se le pide precisamente a la política pública, generar elementos que permitan encontrar una salida en instancias de toma de decisiones, de acción, deliberación y participación¹.

Aunque si bien, las políticas públicas pueden considerarse un instrumento legitimador del orden social por su desempeño en las relaciones de poder y dominación, en otros casos actúan de manera opuesta generando transformaciones sociales que surgen de las interacciones entre actores e intereses colectivos para determinar lo que es deseable socialmente (Roth 2007, 2010).

En la democracia contemporánea los procesos deliberativos y participativos toman cada vez más relevancia en la toma de decisiones a nivel de políticas públicas, y en el mismo sentido se identifica con las teorías sobre el reconocimiento de las regulaciones comunitarias para la gestión y manejo de los bienes comunes y ambientales en instancias

locales (Ostrom 1990; Goldman 1998; Berkes 2002, Dietz, Dolsak, Ortega, Mora-Motta y Arciniegas 2011; Ortega 2013).

Como lo describe Fischer (2009), existe una necesidad cada vez más apremiante respecto a un cambio de enfoque de gobierno a gobernanza, en el sentido de establecer acuerdos a través de la construcción social del conocimiento y de la política, respetando la posición del otro. La gobernanza implica la necesidad de tomar las decisiones de manera democrática a través de la deliberación, es decir, la gobernanza es definida como una forma de gobierno compartido, encaminada a generar mayores niveles de legitimidad por medio de la creación de procesos participativos que sean capaces de direccionar cambios en la política y en la toma de decisiones (Castells 1996; Hajer y Wagenaar 2003)

A continuación se abordará el problema teórico de la participación y la deliberación comunitaria frente a la experticia y la democracia en la toma de decisiones, en segundo lugar se analizará el problema del reconocimiento de las regulaciones comunitarias dentro de las políticas públicas para regular bienes comunes y ambientales y finalmente se discutirán cuáles pueden ser los retos que enfrentan la participación y la deliberación en la práctica política.

2. El problema de la participación y la deliberación comunitaria frente a la experticia

Uno de los aspectos centrales en el análisis de políticas públicas es la definición de soluciones a los problemas y la toma de decisiones en instancias políticas. En las teorías más recientes se viene discutiendo el papel del experto frente a la toma de decisiones, en el sentido de cuestionar si tan sólo aquellos individuos que disponen de una experticia técnica y/o científica son los más aptos para definir las soluciones a los problemas sociales (Fischer 2009). Esta perspectiva parece coincidir con el surgimiento de los primeros enfoques tradicionales sobre el análisis de las políticas que abordaban el objeto de estudio a partir de la ciencia positiva.

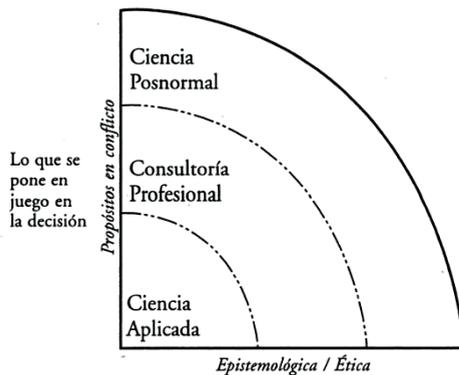
Indudablemente, ha existido una enorme influencia de las teorías positivistas de Laswell (1951) y Jones (1970) sobre las lógicas racionales aplicadas al análisis de las políticas públicas, mediante el modelo de la experimentación de la visión científica (*rational project*) de las ciencias de la política (*policy sciences*) y de la visión económica de elección racional (*rational choice of homo economicus*). Estas visiones tradicionales proceden de la re-interpretación de las teorías de Kuhn (1962) sobre el paradigma, en las cuales, las decisiones de política pública corresponden a la racionalidad, y por lo tanto, requieren de un fundamento o sustento científico para la toma de decisiones acertadas. La política pública en este caso sería similar a un paradigma es decir, un conjunto de ideas, técnicas y herramientas para la investigación científica, esto es, de ideas lógicas entre sí, pero también de técnicas y herramientas para aplicarlas en la realidad.

Desde la perspectiva de Kuhn (1962), la ciencia normal es la base para explicar todas las cosas del mundo a través de la investigación sustentada en paradigmas. Sin embargo, el positivismo falla al desconocer que existen problemas en la reducción del mundo a la racionalidad científica, en la medida en que existen valores sociales que son determinantes en la toma de decisiones políticas y que escapan a estas lógicas racionales.

Lo anterior se torna aún más crítico para los casos en los que la racionalidad de la ciencia queda fuertemente limitada por el discurso de valores sociales, y en igual sentido, cuando la información es incompleta o existen grandes incertidumbres y riesgos en la toma de decisiones. Esta es por ejemplo, la situación de los problemas ambientales (contaminación, cambio climático, conflictos ambientales, etc.) y también de otros aspectos de política que se definen por argumentos éticos, morales y de valores (e. g. aborto, eutanasia, matrimonios gay, etc.). El modelo positivista de análisis de políticas públicas también enfrenta serios cuestionamientos, en la medida en que su sistema tiende a confiar decisiones a nivel científico o técnico, y que como lo advierte Fischer (2009), se concentra en una experticia que tiende a corresponder a los intereses de las clases dominantes (*elite*) mediante la adopción del modelo tecnócrata.

Varios desarrollos teóricos han intentado plantear modelos alternativos al positivismo, incluyendo la participación tanto de científicos como de población no experta. En el caso de Funtowicz y Ravetz (1993) en su libro *La ciencia posnormal* –en contraposición a la propuesta de Kuhn–, conceptualizan un enfoque que se articula al diálogo con la sociedad desde un punto de vista democrático, excediendo la experticia o tecnocracia. Según los autores, se trata de un enfoque indispensable cuando “los hechos son inciertos, los valores están en disputa, lo que se pone en juego es alto y las decisiones son urgentes” (1993:36) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Explicación del modelo de ciencia pos-normal



Fuente: Tomado de Funtowicz y Ravetz (1993)

En un primer plano, cuando el riesgo de las decisiones y la incertidumbre de los sistemas naturales y sociales están en un nivel mínimo, se plantea una solución técnica desde las ciencias básicas y aplicadas. Pero a medida que se van incrementando estas dos variables, se pasa a la consulta profesional. En estas instancias se conforma el nivel de expertos que configura el modelo tecnocrático. Pero más allá cuando los límites sobre estas variables son excedidos, el modelo empieza a generar problemas, por lo cual se debe intentar vincular la experticia con la participación y deliberación. Así también lo argumenta Fischer (2009), en la necesidad de incorporar factores democráticos en la relación entre expertos y la población no experta para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Otros modelos también han planteado la inclusión de población no experta en términos de saberes locales y culturales: por ejemplo, el enfoque de acción orientada derivado del trabajo de Lewin (1946), los debates sobre identidad y diferencia en *La política de reconocimiento* de Taylor (1994), e incluso los trabajos sobre la crítica tecnocrática en la economía ecológica de Martínez-Alier y Schlüpmann (1997) y el pensamiento ambiental y diálogo de saberes propuesto por Leff (2004).

En resumen, han existido propuestas (teóricas y metodológicas) encaminadas a integrar el conocimiento experto y profesional con los saberes locales comunitarios, como una forma de visión crítica al tradicional modelo positivista. Algo que también ha incidido en el análisis de políticas públicas sobre la participación y la deliberación en la toma de decisiones políticas, a fin de crear las condiciones propicias para una democracia más participativa o directa (puede verse la transición en las democracias modernas hacia la inclusión de formas de participación directas, e. g. el modelo constitucional de Suiza que, desde sus reformas en 1848 y 1891 hasta ahora, ha dado la posibilidad de organizar consultas populares nacionales así como en cada uno de los cantones frente a enmiendas constitucionales, iniciativas legislativas y desarrollo de proyectos en instancias locales-regionales, entre los que se encuentran diferentes aspectos relacionados con el ambiente, el ordenamiento del territorio y protección del paisaje) (Angst, 2012)². Asimismo, nuevas experiencias deliberativas para enriquecer los procesos de decisión en materia de política pública se han desarrollado tanto en Estados Unidos y en países europeos como en América Latina (Lázaro et al. 2013) mediante las llamadas conferencias de consenso (Fischer 2009). Por tanto, la debilidad de los procesos democráticos es quizás la crítica más recurrente al modelo del positivismo en el análisis de políticas, en razón a que su propuesta tiende a ignorar por completo los procesos de decisión conjunta o debate público donde existan diferentes intereses y puntos de vista (Majone 1989).

Retomando las condiciones de incertidumbre y riesgo de las decisiones políticas, existe la necesidad de vincular la participación y la deliberación de diferentes sectores de la sociedad desde la visión del ciudadano común. Conforme a esto, se concluye que los

problemas de política en la actualidad corresponden a una práctica social colectiva en la cual no se trata de encontrar la mejor solución, sino de buscar una salida que sea concertada en conjunto, en términos de transiciones (Taylor 1995). Y por lo tanto se replantea el papel del Estado moderno y de la democracia representativa, para permitir el desarrollo de un verdadero sistema participativo encaminado a la consolidación de transformaciones sociales, de experiencias deliberativas entre expertos y comunidades en procesos de formulación y decisión pública, y de relaciones igualitarias e incluyentes entre los diversos sectores sociales (Torgerson 1986; Roth 2010).

3. El reconocimiento de las regulaciones comunitarias en el manejo de los bienes comunes y ambientales

Recientemente se ha mostrado un gran interés en el estudio de las políticas públicas desde los enfoques del neoinstitucionalismo en términos de fortalecimiento de instituciones informales, y especialmente de las creadas a nivel local por las comunidades para el manejo, uso sostenible y conservación de los bienes comunes y ambientales (e. g. Ostrom 1990, 2005; Dietz et al. 2002).

Sin embargo, al revisar la historia, se pueden identificar ciertos antecedentes que demuestran la existencia de una primacía de la teoría liberal sobre ‘la tragedia de los bienes comunes’ por la falta de regulación sobre los mismos (Lloyd 1833)³. Esta idea que es retomada además en la postura del ecologismo radical de Hardin (1968), tiende a menospreciar el desempeño de las regulaciones comunitarias por considerarse inadecuadas a la luz del egoísmo racional de los individuos. En este sentido, se habla de la necesidad de establecer una regulación externa impuesta desde arriba (*top-down*) para privatizar o estatalizar este tipo de bienes (i. e. regulación externa). Sin embargo, la teoría de la tragedia ha generado un sinnúmero de críticas que afectan su argumentación, debido a la confusión conceptual que se mantiene entre los ‘bienes comunes’ y el ‘libre acceso’ (*open access*)⁴.

Un desafío que enfrenta la perspectiva de elección individual basada en el egoísmo, está presentado por Olson (1965) desde la teoría de la acción colectiva, mediante la cual se explican las conductas de elección racional de los individuos en términos de cooperación colectiva por utilización de los dispositivos sancionatorios. Incluso en desarrollos teóricos posteriores se han discutido algunos aspectos relacionados como la fundamentación de la utilización estratégica de la racionalidad individual y de la comunicación para crear lazos comunes e identidades colectivas, la teoría sobre intenciones compartidas, desde la cual se estudia el origen de las acciones colectivas en las sociedades, y el modelo metodológico de investigación basado en la teoría de juegos, desde el cual, la acción colectiva puede ser percibida como una elección individual (Miller 1992; Bratman 1993; Ernst y Chant 2007).

En los mismos términos, Ostrom (1990) argumentará que esta lógica de la elección racional implica que las regulaciones comunitarias funcionan de manera más eficiente y eficaz frente a las regulaciones estatales o privadas. Sobre este punto, en sustento de los casos abordados dentro del trabajo cita algunas experiencias de regulación de bienes comunes a través de formas comunitarias en la que se definen reglas previas para el acceso y regulación de la propiedad comunal garantizando de este modo el ‘acceso general’ y ‘la producción óptima’ de recursos (e. g. acceso a bosques y aprovechamiento forestal, actividades agrícolas y pastoreo en Suiza y Japón; regulación de fuentes hídricas para el riego sobre cultivos en España y Filipinas; así como autorregulación en el caso de las pesquerías en Turquía). Desde esta perspectiva neoinstitucional, se rescata el conocimiento que tienen las comunidades sobre el bien y las condiciones del entorno, que son decisivas para su conservación en términos de la toma de acciones inmediatas a corto plazo (Dietz et al. 2002).

Desde la perspectiva crítica de las visiones positivistas, el neoinstitucionalismo y especialmente el de tipo económico, todavía mantiene una explicación de lógicas racionales tanto individuales como colectivas para explicar la incidencia de la participación comunitaria en la política pública ambiental, pero su gran aporte ha sido precisamente visibilizar las prácticas comunitarias dentro de la toma de decisiones⁵.

Otros enfoques de ‘visiones críticas sobre los bienes comunes’, también han realizado un análisis sobre la participación y deliberación que se incluye en instancias políticas y que replantean el papel de los bienes comunes dentro de los procesos emancipatorios. Así por ejemplo, se citan vertientes de la ‘nueva izquierda’, iniciando con el trabajo de Negri (2006), para quien el ‘bien común’ es no tanto una creación abstracta de derechos sino una realidad que es construida y administrada colectivamente por sujetos activos, como parte esencial de la biopolítica. Por tanto, desde esta perspectiva los bienes comunes cumplen un papel fundamental en el cambio de paradigmas alternativos mediante la ‘construcción de espacios comunes reales’ que transforman realidades, aunque sin una pretensión de gobierno desde arriba, sino desde la construcción social diversa.

En su libro *Commonwealth*, Negri y Hardt (2009:3) desarrollan en profundidad esta idea y agregan que en la era de la globalización, “las cuestiones de mantenimiento, producción y distribución de lo común [...] en el marco ecológico y socioeconómico se volverán cada vez más centrales”. Los bienes comunes se convierten de esta manera, en formas de resistencia frente a los modelos privados pero también a las pretensiones de dominación del Estado, esto es, un bien “ni privado ni público, ni capitalista ni socialista” que abre un nuevo espacio para la política (Negri y Hardt 2009:4).

Por su parte Daiber y Houtart (2012) identifican dentro de la noción de bienes comunes como parte de la resistencia de los movimientos sociales en el mundo ante las

políticas neoliberales de privatización; tales bienes pueden erigirse como salidas frente a la actual crisis social, económica y ambiental. Aquí puede citarse como ejemplo, la lucha de los movimientos campesinos por el reconocimiento de territorios colectivos en el Norte de Colombia (Norte de Santander) desde 2005, en los que se demandan las garantías participativas de las comunidades en instancias de consulta frente a las decisiones nacionales que puedan afectarlos localmente (i. e. constitución de zonas de reserva forestal campesina, procesos de consulta previa, etc.) (Quesada, 2013).

En el campo de la ecología política, los trabajos de Goldman (1998) y Berkes (2002) dan cuenta de los procesos de resistencia y enfrentamiento de comunidades locales frente a las presiones globales-nacionales por el dominio de los ‘recursos naturales’ y de los bienes comunes (e. g. los conflictos suscitados históricamente en la Amazonia de Brasil a través de la deforestación y/o explotación de bienes primarios o *commodities* con participación de organizaciones financieras internacionales, empresas transnacionales y organizaciones gubernamentales, que desencadenaron procesos de resistencia de comunidades locales como campesinos, indígenas y movimientos sociales en las décadas de 1980 y 1990, y también los casos comparativos frente al desconocimiento y reconocimiento de las regulaciones comunitarias indígenas en los estados de Ontario y Quebec en Canadá en las décadas de 1970 y 1980)⁶. Ello no obstante, se ha criticado siempre la centralidad de la ecología política sobre el análisis de las dinámicas de poder (i. e. conflictos ecológicos distributivos) que marginaría el debate respecto a los aspectos valorativos y culturales que deben ser tenidos en cuenta en el escenario de la política pública ambiental (Vayda y Walters 1999).

De acuerdo a este cuestionamiento se ha intentado dar respuesta desde la perspectiva del ambientalismo político mediante la inclusión de los aspectos relacionados con una dimensión ética y cultural que se articulan a las dinámicas de relaciones de poder (Leff 2004; Escobar 2005; Mesa-Cuadros 2007; Ortega 2010). En este sentido, existe una crítica a las visiones reduccionistas del mundo, tanto de los enfoques positivistas de racionalidad como de las perspectivas que limitan el análisis de manera exclusiva a las relaciones de poder. Desde una visión mucho más amplia, en las interacciones de la sociedad con la naturaleza existen factores éticos, ideológicos y culturales que no necesariamente se explican a través de las relaciones de poder, sino que conservan su independencia y autonomía para llegar a convertirse en aspectos configuradores los poderes existentes en las sociedades.

Uno de los ejemplos está relacionado con las tradiciones culturales de pueblos y naciones indígenas que se expresan más allá de las dinámicas racionalistas y materialistas occidentales de dominación, transformación y explotación de la naturaleza y que toman un lugar influyente y determinante dentro de las relaciones de poder (e. g. la incidencia de los pueblos indígenas en la conformación de los procesos políticos, especialmente en

los casos de Bolivia y Ecuador en la transición del siglo XX al XXI, respecto al reconocimiento de derechos étnicos, derechos del ambiente y la naturaleza y la oposición al modelo de desarrollo convencional extractivista) (Larrea, 2004; Lalander y Ospina, 2012; Salazar-Lohman, 2013). Pero también se citan ejemplos en perspectivas occidentales de pensamiento filosófico que identifican los problemas de reduccionismo ante la complejidad del mundo, y que son parte de las estructuras de pensamiento que se exteriorizan en aspectos de la práctica política (e. g. la evolución del pensamiento ecologista y ambientalista en autores como Bookchin, 1921; Leopold, 1948; Mies y Shiva, 1993; Capra, 1996; Ángel, 1996; Carrizosa, 2000; Leff, 2004).

Esta perspectiva explica por qué el ambientalismo político se ha convertido no sólo en una construcción teórica sino también en una acción y razón práctica encaminada a la conservación ambiental, al análisis crítico de los conflictos ambientales distributivos, a la búsqueda de la justicia ambiental distributiva y al entendimiento de los factores culturales, éticos y de poder presentes en la interacción sociedad-ambiente-naturaleza. Por tanto, desde esta visión teórica y práctica el ambientalismo es definido i) como una posición de pensamiento ideológico y filosófico individual y colectiva; ii) como un enfoque teórico; y iii) como una forma de activismo social y político.

4. Retos de la participación y de la deliberación en la práctica

Aunque han existido avances teóricos en la definición de los bienes comunes, el gran reto se plantea en identificar las dinámicas de la participación y deliberación en la práctica política que inciden en la definición de dispositivos sociales relevantes para el análisis de políticas públicas. A continuación se abordarán algunas definiciones sobre la práctica política en relación a su importancia frente a temas deliberativos y participativos y frente al dilema de la deliberación y participación comunitaria en la toma de decisiones políticas, en segundo lugar, se identificará el papel que cumplen las prácticas en la construcción de las instituciones sociales encargadas de regular los diferentes aspectos de la política, y finalmente se presentan algunos aspectos metodológicos para el análisis de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales.

4.1. El dilema de la deliberación y participación comunitaria en la toma de decisiones

De acuerdo con Wageenaar y Cook (2003), la práctica es una dimensión distinta de la política pública, que tiene una esencia propia, y que es parte del componente básico de cualquier actividad humana concertada tanto individual como colectiva⁷. Por lo tanto, la práctica, es un elemento de la dialéctica a partir del cual los seres humanos conducen sus vidas como miembros de una sociedad (Schwandt 2000), constituyéndose en un elemento central del análisis de políticas desde el punto de vista democrático y pragmático (Wenger 1998).

La finalidad de la ‘práctica’ se remite en consecuencia, a la materialización de lo que es considerado deseable en términos sociales, dentro de los límites establecidos por las comunidades para dirigir aspectos importantes de la política y de la vida social de sus integrantes. Pero la ‘práctica’ desde el punto de vista democrático aunque se encuentre orientada a la realización del interés general y del bien común, no está exenta de contener factores que puedan restringir el ejercicio pleno de los derechos, libertades y garantías de las minorías o de los individuos.

Este ha sido un tema recurrente, en el escenario de debate entre posturas liberales y comunitaristas (Dworkin 1989; Taylor 1994; Kymlicka 1995) y también en el dilema de la universalidad e interculturalidad de los derechos humanos (Jones 1999; Santos 1998, 2009). Así por ejemplo, desde el liberalismo se mencionan problemas de afectación a la esfera individual por medidas adoptadas en comunidades autoritarias (e. g. principalmente medidas que afectan derechos individuales como el caso de discriminación sobre las mujeres, especialmente reflejado en la ablación genital femenina en comunidades de África o de juicios de lapidación por infracción a normas en el Mundo Islámico) (Dworkin 1989). Y por otra parte, visiones comunitaristas que advierten sobre el grave problema de identidad cultural e integridad de las comunidades por la falta de reconocimiento de los derechos colectivos (e. g. en el contexto de autores que han tratado el tema multicultural de resistencia en los estados francófonos como Quebec y pueblos indígenas en Canadá) (Taylor 1994). De manera similar ocurre sobre el análisis frente a las comunidades conservadoras en las cuales se impide un real reconocimiento de los derechos de las minorías (e. g. discriminación frente a matrimonios entre personas del mismo sexo), o frente a aspectos de políticas públicas que siendo prioritarias para las sociedades actuales tienden a marginarse (e. g. despenalización y legalización de las drogas ilícitas, aborto, eutanasia, etc., en el caso de la despenalización y legalización restringida sobre el uso de drogas como la marihuana, ya se han abierto a la discusión y a la aprobación de leyes en los casos de Holanda en 1976 y una reforma en 2013, en 2012 en Estados Unidos –en los estados de Colorado y Washington– y en Uruguay en 2013. En este sentido, hay una necesidad de establecer ciertos límites dentro del ejercicio de la participación y deliberación a través de la aplicación de criterios, valores y principios de justicia y democracia que tiendan a efectuar un equilibrio entre los derechos e intereses individuales y colectivos (Holder y Corntassel 2002).

Ahora, refiriéndonos exclusivamente a temas de política ambiental, se plantea el dilema frente a la conveniencia de incorporar valores sociales y comunitarios en la toma de decisiones políticas. Por ejemplo, cuando se pretende sobrepasar el campo de la experticia y tecnocracia a través de las regulaciones comunitarias para tratar problemas de deterioro ambiental, ha de reconocerse la existencia de un margen en el que las comunidades pueden llegar a equivocarse. Por tanto no es posible optar por un modelo centrado exclusivamente en las decisiones no-expertas de los ciudadanos. Al igual que

ocurre en el caso de los límites frente a intereses y derechos individuales y colectivos, se hace necesario establecer medidas correctivas para evitar aquellas prácticas que no sean acordes a la conservación o al uso sustentable del ambiente.

Allí es importante que se incluya la visión del experto que no puede ser descartada, y que se articula de manera importante a los procesos democráticos, dialógicos y discursivos entre los diferentes sectores sociales y políticos. Adicionalmente, existe el deber por parte del experto dentro del proceso deliberativo, de persuadir y advertir sobre las posibles consecuencias que desde su punto de vista pueda considerar previsibles en la toma de decisiones políticas. Desde esta perspectiva, el experto dejará de ser el encargado de buscar una única solución para convertirse en el facilitador de las diversas posturas existentes.

Un caso en el cual se puede evidenciar lo anterior, es la situación de alto grado de deterioro en las tierras comunales del pueblo indígena Zenú en el norte de Colombia (departamento de Córdoba), por las prácticas insostenibles de ganadería que han sido introducidas históricamente desde la época de conquista y colonización española (Ocampo 2007). Con este ejemplo se demuestra que las comunidades fallaron en mantener los niveles de regeneración de bienes que son indispensables para su subsistencia, especialmente las tierras comunales de mayor presión, ante lo cual han decidido tomar medidas desde 2007, acudiendo a las fuentes financieras de los instrumentos de mitigación al cambio climático mediante un proyecto coordinado con autoridades ambientales, organizaciones técnicas y organizaciones financieras internacionales, para buscar alternativas que permitan desarrollar modelos productivos sostenibles con la participación de expertos (Ortega 2011).

En este sentido, como lo afirma Majone (1989), el análisis de política pública deja de ser una ciencia definida a través de axiomas o de verdades absolutas, para convertirse en un ejercicio argumentativo por parte de los expertos, ciudadanos, políticos y analistas⁸. En este nuevo escenario, el papel de los actores políticos corresponde a la construcción de ideas y argumentos para tratar de sustentar una conclusión en instancias de toma de decisiones. De acuerdo con esta definición, no es posible admitir un sólo tipo de solución ni mucho menos establecer medidas de carácter inmediato, pues los límites y diferencias entre decisiones y políticas no existirían y sería innecesaria la posibilidad del debate público. Las decisiones políticas por tanto no se pueden considerar instantáneas, ya que se manifiestan a través de las transiciones generadas en el proceso de deliberación. De acuerdo con este orden de ideas, el elemento central de las democracias contemporáneas será la persuasión en la toma de decisiones a través del ejercicio argumentativo y retórico, que incluya premisas técnicas, teóricas o científicas pero también argumentos de carácter axiológico o valorativo.

El caso propuesto por Wageenaar y Cook (2003), para el análisis de la práctica política, es el de la ampliación del aeropuerto Schiphol en Holanda iniciado en 1999, que suscitó un gran debate entre diferentes instancias de la sociedad entre ellas, el gobierno, las comunidades locales, los sindicatos de trabajadores y movimientos ambientalistas, cada uno desarrollando un discurso de acuerdo con sus intereses en el cual las palabras utilizadas toman un significado relevante para las narrativas que se contraponen y que se complementan con las acciones en la práctica. En ellas claramente puede verse cómo las decisiones políticas se resumen en la estrategia que ha sido desarrollada y asumida como un aspecto de suma importancia para la comunidad y el país en dos lógicas diferentes: el crecimiento económico versus la protección ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que las decisiones adoptadas en materia de políticas públicas se definen en gran medida en el ejercicio del debate público a través de la participación y la deliberación democrática. En este sentido se hace indispensable retomar otros aspectos centrales que deben ser tenidos en cuenta para un buen ejercicio deliberativo. Por ejemplo, la necesidad de desarrollar procesos participativos mediante los cuales se llene de significados aquellos aspectos discursivos y abstractos de la política (Taylor 1971), pero de igual manera el reconocimiento de que las medidas y decisiones dependen de los contextos en los cuales se desarrollan y que no puede ser generalizados (Lave 1988). Así por ejemplo, el aprendizaje mutuo por parte de las comunidades y de los expertos frente a lo que pueda ser considerado como prácticas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los bosques, el agua, el aire, los suelos y demás bienes comunes y ambientales en contextos determinados. Allí surge la necesidad de retomar el diálogo de saberes frente a la capacidades del conocimiento técnico o científico en cabeza del grupo de expertos, y en igual grado de importancia, los aspectos valorativos y de saberes locales por parte de las comunidades con el fin de aplicarlos de manera adecuada a la toma de decisiones (Leff 2004).

Siguiendo a Fischer (2009), se trataría de un nuevo paradigma en la construcción de las políticas públicas mediante intercambios entre expertos, ciudadanos y políticos en el marco del consenso, la argumentación y la comprensión dialéctica de los procesos deliberativos. A través del contraste entre argumentos, los procesos democráticos permitirán consensos más profundos y potencialmente más duraderos. Y en esta medida, los procesos democráticos construidos a partir del diálogo y del discurso toman cada vez más relevancia como elementos indispensables para la producción de acuerdos y desacuerdos que dentro de los conflictos sociales alimentan de manera permanente el debate político (Dewey 1927).

Esta propuesta implica un cambio en la forma tradicional de la toma de decisiones soportada en recomendaciones y análisis de los asesores de política y de expertos, por una visión de construcción a partir de confrontación de ideas y puntos de vista de los

diferentes sectores sociales. Del mismo modo, se orienta al cambio e inclusión de procesos participativos y democráticos para enfrentar los problemas tradicionales de ruptura entre las etapas de formulación de política (*policy makers*) y de implementación.

4.2. Las prácticas en la conformación de las instituciones sociales

El segundo aspecto que se aborda, es el papel de las prácticas como base para la construcción de las instituciones sociales encargadas de regular los diferentes aspectos de la política. Como lo afirma Taylor (1971), las prácticas tienden a ser mucho más amplias que la configuración institucional de la actividad cooperativa, pero al mismo tiempo, son ellas quienes dan respaldo a las instituciones sociales. En este sentido hay que entender que las prácticas tienen incidencia directa en la consolidación de las estructuras sociales, por lo cual existen límites para efectuar cambios radicales en instancias institucionales. La mayor parte de las políticas públicas tienden a ser operativas o procedimentales por lo cual en el campo de la política los cambios son poco frecuentes, pues no alteran su núcleo. Si se cambiara esta esencia o núcleo, se obtendría un cambio total de la política lo cual en el análisis de la práctica se identifica de manera excepcional (Sabatier 2007). Este fenómeno puede apreciarse en los diferentes gobiernos tanto de derecha (conservatismo) como de izquierda (progresismo), que independientemente de su orientación ideológica tienden a efectuar cambios de política no tan profundos o radicales (e. g. se menciona especialmente el caso de la política de la Unión Europea fundada a partir de la primacía del mercado, en la que ambos bandos tienden a comportarse de la misma manera frente al fortalecimiento de la política social) (Nair 2014).

En este orden de ideas, es posible encontrar prácticas sociales que afectan aspectos de la política sin que exista una configuración previa de instituciones sociales. En materia de política ambiental, este aspecto es claro en la situación de ausencia de reglas para regular los bienes comunes y ambientales. Por ejemplo, en la toma de decisiones frente a políticas ambientales se identifican dos aspectos fundamentales desde el punto de vista institucional: i) el problema de la falta de regulación de los bienes comunes que determina la situación de libre acceso, y aquí es posible citar el caso de las aguas internacionales a pesar del esfuerzo de organizaciones para prevenir la pesca insostenible de especies en peligro o la caza de ballenas; y ii) las prácticas sociales encaminadas a la sobreexplotación y manejo inadecuado en términos sostenibles, este es el problema más común en la actualidad, especialmente relacionado con las políticas que adoptan los gobiernos, por ejemplo en los países del Sur mediante la adopción de modelos cada vez más extractivos. En los dos puntos se identifican prácticas inadecuadas y deficiencias institucionales para la gestión de los elementos naturales y ambientales.

Ambos problemas plantean medidas correctivas necesarias para prevenir el deterioro ambiental, y en esta medida implican esfuerzos para la persuasión de prácticas sociales, políticas y culturales y de reconocimiento y fortalecimiento de instituciones sociales

para la sostenibilidad ambiental. Este proceso precisamente convoca de la participación de los expertos, de las instituciones formales, de la actividad de los políticos y de los ciudadanos y comunidades.

4.3. El papel de las instituciones en la participación y deliberación pública

El ejercicio deliberativo y participativo requiere además de los mecanismos e instrumentos mínimos para garantizar que los actores sociales puedan generar verdaderos procesos democráticos. Conforme a esto, se hace necesario replantear el papel que desempeñan las instituciones y entre ellas el Estado respecto a la intervención en la forma como son establecidas las prácticas sociales en la actualidad.

Una de las críticas recurrentes frente al tema de políticas públicas tiene que ver con la función que han desempeñado en la historia las instituciones formales como el Estado, en la solución de los problemas sociales y ecológicos (por ejemplo ambientales). Por esta razón se han generado innumerables propuestas encaminadas a replantear su papel debido a su incapacidad para resolver aspectos de política que desde otra perspectiva, tendrían un mejor desarrollo en espacios directos de participación comunitaria. Esto implica, sin lugar a dudas, generar un cambio en la forma como los Estados nacionales representan tan sólo algunos intereses de los sectores más influyentes de la población. Conforme a esto, es posible dar cuenta de los problemas más representativos que el Estado moderno ha sido incapaz de solucionar como la falta de equidad, distribución de la riqueza, eliminación de la pobreza y deterioro ambiental, que contrariamente a lo esperado, experimentan agravantes con puntos sin salida y puntos de no retorno.

En este sentido, el Estado todavía reproduce un escenario de dominación y jerarquías sociales que restringe la participación y deliberación directa de los ciudadanos, lo cual parece un modo ideal para quienes perciben privilegios. Viéndolo desde la perspectiva ambiental, esto es todavía más grave, en razón a que los modelos económicos al servicio de los sectores más poderosos y causantes de los impactos ambientales negativos (e. g. capitalismo, consumismo, etc.) parecen no tener límites definidos respecto a la capacidad de resistencia de los sistemas sociales y ecológicos (Bookchin 2005). La intervención del Estado en la política ambiental todavía es considerada escasa o incluso más perjudicial para la condición del ambiente cuando se reproducen dichos modelos sustentados exclusivamente en el crecimiento económico ilimitado.

Sobre este aspecto deben recordarse dos situaciones en diferentes escalas de análisis, en el plano global, el continuo fracaso de las negociaciones internacionales de cambio climático así como una gran falta de aplicación efectiva de políticas ambientales que demuestran cómo los gobiernos de los países dan mayor prevalencia a asuntos económicos (e. g. crisis económica y fiscal, etc.) (Ortega et al. 2012), y por otra parte, en el plano regional, los modelos económicos adoptados los diferentes gobiernos de Latinoamérica

tanto tradicionales de derecha como del autodenominado ‘progresismo sudamericano’ (Nadal 2009; Gudynas 2010, 2012).

Ante los problemas planteados, es necesario promover modelos institucionales dirigidos al desarrollo de unas dinámicas en donde lo central sean las formas participativas y democráticas de las sociedades y no la imposición de condiciones jerárquicas sobre un determinado punto de vista mediante la intervención del Estado (Roth 2010). Lo anterior va de la mano con la necesidad de adoptar un análisis de políticas crítico, deliberativo y emancipatorio desde una postura que reconozca la participación ciudadana y democrática dentro del ejercicio de una democracia radical (Dryzek 1993; Fischer 1993). Siguiendo a Roth (2010:54) “[...] el Estado asumiría más bien un rol de proveedor de medios y recursos y de organizador de una deliberación en condiciones de igualdad entre las partes involucradas en la formación de las políticas, y no de un actor político que busca imponer un punto de vista” adicionándole el deber de garantizar las medidas correctivas y de reconocimiento de regulaciones comunitarias que se dirijan a la protección y uso sustentable de los elementos ambientales.

4.4. La articulación de las prácticas culturales en la toma de decisiones políticas

Las prácticas culturales a pesar de constituir un factor importante en la política se constituyen en uno de los temas menos tratados en la toma de decisiones políticas. Por ejemplo, desde las visiones positivistas y teorías de elección racional, la cultura es vista tan sólo como una serie de variables o atributos de las comunidades que si bien hacen parte de la interpretación y legitimación de la política, son percibidas dentro de la modificación a los comportamientos que puedan originarse en el cálculo racional (Lowery y Singelman 1982; Ostrom 2005).

Esta visión reduccionista de la cultura, limita el análisis de la percepción por parte de los grupos sociales en la forma como éstos construyen su propio entendimiento de la realidad (e. g. Fischer 2003). Aquí es necesario recordar el desempeño de la percepción como un instante previo y necesario para la acción y la práctica, que se configura no solamente por factores racionales, sino también por aspectos emocionales y culturales (Nussbaum 1990; Forester 1999). En este sentido, las prácticas culturales toman una especial relevancia en la conformación de los valores que son tenidos en cuenta dentro de la toma de decisiones políticas. Así por ejemplo, existen diferencias entre los estilos de vida definidos culturalmente en las sociedades que dan primacía al desarrollo económico (e. g. mercado, consumo, etc.) frente a otras que tienen como meta la satisfacción de sus necesidades básicas o fundamentales. Así lo plantean Lowery y Singelman (1982) respecto al comportamiento que pueda ser percibido en una cultura individualista, moralista, comunitaria o tradicional para adoptar decisiones políticas de acuerdo a unos intereses claros de gobierno. Incluso se puede hacer un análisis más amplio en la comparación entre los conflictos ambientales por las pretensiones de sectores de la po-

blación con una cultura política dominante frente a comunidades que tienen diferentes intereses desde el punto de vista local.

Las prácticas culturales además dan cuenta de los problemas de contexto planteados frente a la práctica (Lave 1988), en la medida en que las acciones también corresponden a las realidades sociales determinadas por los actores y comunidades, que no pueden ser equivalentes en todos los análisis de política pública. En este sentido la cultura además está definida por una serie de elementos subjetivos que incluyen desde las características de ocupación y formación profesional hasta el territorio, la identidad, adscripción a un grupo o comunidad e ideología. Frente al problema del contexto además se han identificado aspectos complejos en los cuales ya no sólo es posible efectuar un análisis simple de una situación determinada, sino que adicionalmente se deben abordar los diferentes grados de interacción que se presentan en diferentes escalas. Por ejemplo, ya no es posible hablar exclusivamente de un contexto local, sino también de la interacción entre contextos globales, regionales, nacionales y locales que determinan la toma de decisiones políticas (Cash et al. 2006).

Teniendo en cuenta esto, se hace indispensable generar reconocimiento propio e independiente a las prácticas culturales como factores decisivos en instancias de la política. Como se mencionó anteriormente, se trata de ampliar esa visión estrecha de los enfoques positivistas, racionalistas y de relaciones de poder, más allá de la noción de cultura como una simple categoría mínima o como el producto emergente de las relaciones sociales (Escobar 2005). Esto quiere decir que el concepto de ‘práctica’ en los procesos de participación y deliberación de la política pública se identifica con los factores culturales que influyen en los aspectos ecológicos y en las formas de vida de las comunidades (West 2000). En el sentido de las prácticas culturales, son relevantes en aquellas experiencias, prácticas y conocimientos locales acogidos a través del ejercicio de diálogo entre los expertos y las comunidades (Escobar 1996, 2000, 2005; McCay 2002; Leff 2004). Algunas experiencias que pueden mencionarse están relacionadas con los ‘acuerdos de pesca responsable’ en la Amazonia de las zonas de integración fronteriza Colombia-Perú en el lago Tarapoto de Puerto Nariño (Colombia), que desde 2012 se vienen implementando dentro de las comunidades indígenas Ticoya, para mantener el control de las fuentes de alimentación a través de los procesos de diálogo entre las comunidades y expertos de instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales (CAN, 2013).

Se debe recordar además que en materia de política ambiental, la cultura tiene un papel determinante en el control y definición de los límites biofísicos, en el control de los impactos negativos frente a los procesos de producción y consumo y en el manejo de los bienes comunes y ambientales (Ángel 1996; Mesa-Cuadros 2007; Ortega et al. 2011). En este último caso, las prácticas culturales forman parte de los límites y medidas

correctivas, que serán desarrolladas de manera detallada en las prácticas y modelos institucionales para intermediar en la relación de los usuarios de los bienes. El desempeño de las prácticas culturales al incidir en los procesos de toma de decisiones desde perspectivas no materialistas o racionales, genera una serie de dispositivos que también pueden ser utilizados en la incorporación de diferentes valores. Por ejemplo, en las tensiones de comunidades locales y sociedades dominantes, que mantienen una confrontación de valoración sobre los bienes naturales y ambientales: la sociedad dominante puede apreciar tan sólo el valor monetario, económico o material de este tipo de bienes y su funcionalidad en el mercado, mientras que para la comunidad local representa una fuente de sustento y un valor inmanente de existencia (descripción que se acomoda a la mayor parte de los conflictos ambientales).

En esta descripción, la cultura llega a transformarse en un factor principal de decisiones políticas en procesos de resistencia local, pero también en la manera como las comunidades toman medidas para gestionar el manejo de sus propios bienes.

5. Conclusiones

Los problemas actuales de análisis de política y democracia se han concentrado recientemente en la necesidad de vincular las formas participativas y deliberativas de los distintos sectores de la sociedad en la manera como se construyen soluciones más allá del campo de la experticia y la tecnocracia. En este sentido se han reiterado los cuestionamientos al modelo positivista por desconocer la participación de la población no experta en instancias de toma de decisiones. El positivismo ha afrontado problemas en el intento por reducir todos los aspectos del mundo a la 'racionalidad científica' y en consecuencia, no ha dado respuesta a las situaciones en las que se presenta un fuerte discurso de valores sociales (e. g. aborto, eutanasia, matrimonios gay, pena de muerte, derechos de la naturaleza, etc.) o frente a las circunstancias que implican grandes riesgos e incertidumbres en la toma de decisiones (e. g. problemas ambientales como la contaminación, el cambio climático, los conflictos ambientales, la regulación de los bienes comunes y ambientales, etc.).

Todos estos problemas se han intentado resolver a través de la aplicación de avances teóricos y metodológicos que se contraponen al positivismo, con el fin de generar procesos dialógicos, deliberativos, participativos y democráticos que permitan superar esa visión experta al servicio de los grupos sociales dominantes. De acuerdo con lo anterior, se concluye que los problemas de política en la actualidad corresponden a una práctica social colectiva, en la cual no se trata de encontrar la mejor solución, sino de buscar una salida que sea concertada en conjunto. Por tanto es indispensable repensar el nuevo papel del Estado y de las instituciones democráticas, para garantizar y permitir el desarrollo de un verdadero modelo participativo encaminado a la consolidación de

transformaciones sociales, de experiencias deliberativas entre expertos y comunidades en procesos de formulación y decisión pública, y en las relaciones igualitarias e incluyentes entre los diversos sectores sociales.

Se señala además que la regulación de los bienes comunes y ambientales por ser parte de las políticas públicas, se adscribe también a esta perspectiva de reconocimiento de los saberes locales y de las prácticas comunitarias, de acuerdo a las ventajas comparativas frente a modelos de regulación externa impuestos desde arriba (i. e. medidas que incluyen la privatización, la estatalización o la regulación a través de medidas de expertos). Aspecto que también ha sido recogido y reiterado en los avances y desarrollos teóricos del neoinstitucionalismo y de las teorías críticas sobre los bienes comunes.

En el sentido de las perspectivas críticas, se ha indicado la importancia de los bienes comunes dentro de los procesos emancipatorios como salida frente a la actual crisis ambiental, convirtiéndose de esta manera, en formas de resistencia frente a los modelos privados y de dominación del Estado que abre espacio a un nuevo campo para la política. Por otra parte, se ha hecho énfasis en los procesos de resistencia y enfrentamiento de comunidades locales en relación a las presiones globales-nacionales por el dominio de los 'recursos naturales' y de los bienes comunes desde la perspectiva de la ecología política. Aunque advirtiendo que existe la necesidad de ampliar este análisis reduccionista de los conflictos ecológicos distributivos y de las relaciones de poder, a aspectos éticos y culturales que también son determinantes en la regulación del ambiente.

Como consecuencia de lo anterior, desde la perspectiva de ambientalismo político se propone incluir como parte de las dinámicas de decisiones aquellos factores éticos, ideológicos y culturales que no necesariamente se explican a través de las relaciones de poder, y que conservan su independencia y autonomía para llegar a convertirse en aspectos configuradores los poderes existentes en las sociedades. En este sentido se mencionaron las tradiciones culturales y del pensamiento complejo que se expresan más allá de las dinámicas racionalistas y materialistas occidentales de dominación, transformación y explotación de la naturaleza y que toman un lugar influyente y determinante dentro de las relaciones de poder. Desde este punto de vista, no sólo se habla en términos de construcción teórica sino también desde la perspectiva de acción y razón práctica encaminada a la conservación ambiental, al análisis crítico de los conflictos ambientales distributivos, a la búsqueda de la justicia ambiental redistributiva y al entendimiento de los factores culturales, éticos y de poder presentes en la interacción sociedad-ambiente-naturaleza.

Finalmente se efectuó un análisis profundo en relación a los retos de reconocimiento sobre la participación y la deliberación en la práctica política. Sobre este tema, se conceptualizó la 'práctica' como una dimensión distinta de la política pública, que tiene una

esencia propia, y que es parte del componente básico de cualquier actividad humana concertada tanto individual como colectiva. La práctica que está adherida a la dialéctica, y que se relaciona al modo como los seres humanos conducen sus vidas socialmente desde el punto de vista democrático y pragmático. Posteriormente se abordó el dilema del reconocimiento de la participación y deliberación comunitaria en la toma de decisiones políticas. Aquí se concluye que a pesar de tratarse de una propuesta frente al campo de la experticia y tecnocracia (e. g. como en el tema ambiental), existe una posibilidad de equivocación por parte de las comunidades, por lo cual no es posible descartar el papel del experto para persuadir y advertir de las posibles consecuencias de las decisiones dentro del proceso deliberativo.

En suma, se puede considerar el análisis de política pública como un ejercicio argumentativo por parte de los expertos, ciudadanos, políticos y analistas en el cual se articulan elementos argumentativos y retóricos, como premisas técnicas, teóricas o científicas y también de carácter axiológico o valorativo. Esto significa que es indispensable el aprendizaje mutuo por parte de las comunidades y de los expertos frente a lo que pueda ser considerado como prácticas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los bienes comunes y ambientales en contextos determinados.

Se observó además que las prácticas son el fundamento de creación y mantenimiento de las instituciones sociales, y ambas plantean medidas correctivas necesarias para prevenir el deterioro ambiental por lo cual se debe invertir esfuerzos a fin de consolidarlas y fortalecerlas. Lo anterior tan sólo se consigue bajo nuevos modelos institucionales en los que el Estado debe asegurar las condiciones de participación y deliberación más allá de la representación parlamentaria.

Por último aparece como relevante el tema de la articulación de las prácticas culturales frente a la toma de decisiones políticas. En el desarrollo teórico, la mayor parte de las teorías desconocen la centralidad de las prácticas culturales al categorizarlas como variables o atributos de las comunidades dentro de la toma de decisiones. Sin embargo, las prácticas culturales toman una especial relevancia en la conformación de los valores que son tenidos en cuenta dentro de la toma de decisiones políticas, y de manera detallada en la política ambiental, donde se identifica el papel de la cultura en el control y definición de los límites biofísicos, de los impactos ambientales, de la producción y el consumo y en el manejo de los bienes comunes y ambientales.

¹ La definición sobre la política que se señala en este sentido, se remite a las actividades, acciones o principios adoptados con miras a generar la aplicación de la acción pública (i. e. '*policy*' o '*public policy*' de la tradición anglosajona) (Roth, 2010).

² Frente a la conservación de la naturaleza y la política de bosques en Suiza, el trabajo de Angst (2012) describe la evolución de los procesos de democracia participativa mediante los mecanismos de consulta popular que han sido convocados en 1976 y los posteriores desarrollos legislativos de 1980 así como los artículos 74 y 75 de la Constitución Federal de 1999 sobre la protección al ambiente y el ordenamiento del territorio

³ En el ejemplo citado por Lloyd (1833) se afirma lo siguiente: “[...] La tragedia de los bienes comunes se desarrolla de esta manera. Imaginen un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener el mayor número de ganado posible al interior del bien común [...]”.

⁴ Las teorías posteriores han indicado este problema de conceptualización en la teoría de la tragedia, desde los enfoques neoinstitucionales hasta las teorías críticas sobre los bienes comunes (e. g. economía ecológica, ecología política, marxismo, neo-marxismo, nueva izquierda, ambientalismo). En este sentido, los ‘bienes comunes’ son el conjunto de bienes que están regulados por reglas comunitarias, mientras que el ‘libre acceso’ (*open access*) es el conjunto de bienes que se encuentran sin ningún tipo de regulación social.

⁵ Aquí se aclaran las tres versiones del neoinstitucionalismo de acuerdo con el enfoque disciplinar: I) histórico, II) sociológico y III) económico (Roth, 2010).

⁶ En el caso de Goldman (1998), se describe el proceso de resistencia al proceso de deforestación y sobreexplotación de la Amazonía de Brasil, recordando la lucha de Acre liderada en la década de 1980 por Chico Mendes, o en casos de los proyectos de Eletrobras en los territorios Yanomami desde la década de 1990. Por otra parte Berkes (2002) describe los procesos de interacción frente al desconocimiento/reconocimiento en los casos de Ontario y Quebec respectivamente en Canadá, en los cuales la falta de inclusión de las reglas de los pueblos indígenas ocasionó el deterioro de los bienes comunes frente al caso de falta de regulación por parte de las autoridades, dando como resultado el desarrollo de las reglas comunitarias como resistencia a las perspectivas estatales de sobreexplotación.

⁷ Retomando la idea de Dewey (1927) en el sentido de que todo comportamiento humano tiene consecuencias dentro de una comunidad y que esa comunidad es fruto de fuertes negociaciones, que corresponden a diferentes intereses.

⁸ De acuerdo con Majone (1989), una definición deliberativa de políticas públicas está relacionada con el desarrollo de argumentos persuasivos ordenados y coherentes para alcanzar altos niveles de aceptabilidad.

Referencias bibliográficas

- Ángel, A.** (1996) *El reto de la vida: Ecosistema y cultura: Una introducción al estudio del medio ambiente*. Bogotá: Ecofondo.
- Angst, M.** (2012) *Integration of Nature Protection in Swiss Forest Policy: Integrate Country Report for Switzerland*. Birmensdorf: Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research WSL.
- Berkes, F.** (2002) “Cross-scale institutional linkages: Perspectives from the bottom up”. En: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P.; Stonich, S. y Weber, E. (eds.) *The drama of the commons*. Washington D. C.: National Academy Press, 2002:293–322.
- Bookchin, M.** (1921) *The ecology of freedom: The emergence and dissolution of hierarchy*. Palo Alto: Cheshire Books [ed., 1982].
- Bookchin, M.** (2005) *Ecology of freedom*. Oakland: AK press.
- Bratman, M. E.** (1993) “Shared intention”. *Ethics*, 104(1):97–113. Chicago: The University of Chicago Press.
- CAN, Comunidad Andina de Naciones** (2013) *Gestión binacional de humedales con fines de seguridad alimentaria y conservación: Informe final*. Lima: CAN.
- Capra, F.** (1996) *The web of life: A new scientific understanding of living systems*. Harpswell: Anchor. [ed., 1997]
- Carrizosa, J.** (2000) *¿Qué es ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá: Cerec/ Instituto de Estudios Ambientales/ Universidad Nacional de Colombia/ PNUMA.
- Castells, M.** (1996) *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Cash, D. W.; Adger, W., Berkes, F.; Garden, P.; Lebel, L.; Olsson, L. P.; Young, O. R.** (2006) “Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world”. *Ecology and Society*, 11(2):Art. 8. Wolfville: Acadia University.
- Daiber, B. y Houtart, F. (2012)** “Introducción: Para una noción del bien común de la humanidad”. En: Daiber, B. y Houtart, F. (eds.) *Un paradigma poscapitalista: El bien común de la humanidad*. Ciudad de Panamá: Ruth, 2012:9–11.
- Dewey, J.** (1927) *The public and its problems*. Nueva York: Henry Holt and Company.

Dietz, T.; Dolsak, N.; Ostrom, E. y Stern, P. (2002) “The drama of the commons”. En: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P.; Stonich, S. y Weber, E. (eds.) *The drama of the commons*. Washington D. C.: National Academy Press, 2002:3–36.

Dryzek, J. S. (1993) “Policy analysis and planning: From science to argument”. En: Fischer, F y Forester, J. (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham y Londres: Duke University Press, 1993:213–232.

Dworkin, R. (1989) “Liberal Community”. *California Law Review: Symposium: Law, Community, and Moral*. 77(3):479–504. Berkeley: California Law Review Inc.

Ernst, Z. y Chant, S. R. (2007) “Collective action as individual choice”. *Studia Logica: An International Journal for Symbolic Logic*. 86(3):415–434. Amsterdam: Springer.

Escobar, A. (1996) “Construction nature: Elements for a post-structuralist political ecology”. *Futures*. 28:325–343. Ámsterdam: Elsevier.

Escobar, A. (2000) “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?”. En: Lander, E. (ed.). *Colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000:115–152.

Escobar, A. (2005) *Más allá del tercer mundo: Globalización y diferencia*. Bogotá D. C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Fischer, F. (1993) “Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases”. *Policy Sciences*. 26:165–187. Ámsterdam: Springer.

Fischer, F. (2003) *Reframing public policy*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F. (2009) *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Nueva York: Oxford University Press.

Forester, J. (1999) *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge MA: MIT Press.

Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (1993) *La ciencia posnormal: La ciencia con la gente*. Madrid: Icaria [ed. en español 2000].

Goldman, M. (1998) *Privatizing nature: Political struggles for the global commons*. Londres: Pluto Press.

Gudynas, E. (2010) “La ecología política del progresismo sudamericano: Los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda”. *Sin Permiso*. 8:147–167. Barcelona: Intervención Cultural.

Gudynas, E. (2012) “Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano”. *Nueva Sociedad*. 237:128–146. Buenos Aires: Nuso.

Hajer, M. A. y Wagenaar, H. (2003) “Introduction”. En: Wagenaar, H. y Hajer, M. A. (eds.) *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003:1–25.

Hardin, G. (1968) “The tragedy of commons”. *Science*. 162:1243–1248. [Trad. español Sánchez-Bonfil, H.]. *Gaceta Ecológica*. 37. México D. F.: Instituto Nacional de Ecología (1995).

Holder, C. y Corntassel, J. (2002) “Indigenous peoples and multicultural citizenship: Bridging Collective and Individual Rights”. *Human Rights Quarterly*. 24(1):126–151. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Jones, C. O. (1970) *An introduction to the study of public policy*. Belmont: University of California. Wadsworth Publishing.

Jones, P. (1999) *Human rights, group rights and peoples' rights*. *Human Rights Quarterly*, 21(1):80–107. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kuhn, T. S. (1962) *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press. [2da ed. International Encyclopedia of Unified Science, 1970].

Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship: A Liberal theory of minority rights*. Nueva York: Oxford University Press.

Lalander, R. y Ospina, P. (2012) “Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador”. *Cuestiones Políticas*. 28(48): 13–50. Maracaibo: Universidad del Zulia.

Larrea, A. M. (2004) “El movimiento indígena ecuatoriano: Participación y resistencia”. *Revista del Observatorio Social de América Latina*. 5(13): 67–76. Buenos Aires: CLACSO.

Lasswell, H. D. (1951) *The policy orientation of political science*. Chicago: University of Michigan.

Lave, J. (1988) *Cognition in practice: Mind, mathematics and culture in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lázaro, M.; Trimble, M.; Umpiérrez, A.; Vásquez, A. y Pereira, G. (2013) *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay.

Leff, E. (2004) *Racionalidad ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. México D.F.: Siglo XXI.

Leopold, A. (1948). *A Sand County Almanac*. Baraboo: The Aldo Leopold Foundation.

Lewin, K. (1946) "Action research and minority problems". *Journal of Social Issues*. 2:34–46. Hoboken: John Wiley & Sons.

Lloyd, W. F. (1833) "Two lectures on the checks to population: Delivered before the University". *Michaelmas Term*. Oxford: Universidad de Oxford.

Lowery, D. y Singelman, L. (1982) "Political culture and state public policy: The missing link". *The Western Political Quarterly*. 35(3):376–384.

Majone, G. (1989) *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.

Martínez-Alier, J. y Schlüpmann, K. (1997) *La ecología y la economía*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

McCay, F. (2002) "Emergence of institutions for the commons: Contexts, situations, and events". En: Ostrom, E.; Dietz, T; Dolsak, N.; Stern, P.; Stonich, S. y Weber, E. (eds.) *The drama of the commons*. Washington D. C.: National Academy Press, 2002:361–402.

Mesa-Cuadros, G. (2007) *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales: Hacia el 'Estado ambiental de derecho'*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia [2da ed., 2009].

Mies, M. y Shiva, V. (1993) *Ecofeminism*. Nova Scotia: Fernwood Publications.

- Miller, B.** (1992) “Collective action and rational choice: Place, community and the limits to individual self-interest”. *Economic Geography*. 68(1):22–42. Worcester: Clark University.
- Nadal, A.** (2009) “La reprimarización de América Latina”. *La jornada*. [oct. 07 de 2009] México D. F.
- Nair, S.** (2014) *El desengaño europeo*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Negri, A.** (2006) “La constitución de lo común”. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación*. 3:171–178. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Negri, A. y Hardt, M.** (2009) *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nussbaum, M. C.** (1990) *Love’s knowledge: Essays on philosophy and literature*. Oxford: Oxford University Press.
- Ocampo, I.** (2007) *La instauración de la ganadería en el valle del Sinú: La hacienda Marta Magdalena, 1881-1956*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Olson, M.** (1965) *The logic collective action*. Cambridge: Harvard University.
- Ortega, G. A.** (2010) “Argumentación iusfundamental de los derechos colectivos y ambientales”. En: Mesa-Cuadros, G. (ed.) *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2010: 75–133.
- Ortega, G. A.** (2011) *Cambio climático y justicia climática: Análisis del caso Zenú*. [Tesis de Maestría]. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales (IDEA).
- Ortega, G. A.** (2013) “Revisión del sistema de reglas formales para la regulación de bienes comunes-y-ambientales en Colombia: Un análisis desde las dinámicas inter-escalas y multi-nivel”. En: Mesa-Cuadros, G. et al. (eds.) *Estado ambiental de derecho o ‘Estado de cosas inconstitucional ambiental’: Derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, 2013:49–88.
- Ortega G. A.; Mora-Motta, A.; Arciniegas, J.** (2011) “La regulación social de los bienes comunes: Justicia ambiental ante una crisis ambiental y climática”. En: Mesa-Cuadros, G. (ed.). *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el Estado ambiental de derecho*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2011:115–148.

Ortega, G. A.; Rodríguez-Becerra, M.; Randhir, T.; Sabogal, J. (2012) “El fracaso anunciado: Las negociaciones Río +20 y Doha 2012: Realidades y alternativas frente a un mundo en crisis”. *Revista de Cambio Climático*. 2:7–20. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Ostrom, E. (1990) *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). [ed. en español 2000].

Ostrom, E. (2005) *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Quesada, C. E. (2013) “Economía campesina y crisis de la cultura: Una reivindicación de la extensión de la consulta previa a todas las comunidades agrarias” En: Mesa-Cuadros, G. et al. (eds). *Estado Ambiental de Derecho o “Estado de cosas institucional ambiental”: Derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras legislativas*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia, 2013: 155–180.

Rosanvallon, P. (2008) *La légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*. [versión en español 2010]. Barcelona: Paidós.

Roth, A. N. (2002) *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D. C.: Aurora.

Roth, A. N. (2010) “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: Roth, A. N. (ed.) *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá D. C.: Universidad Nacional de Colombia, Iepri, 2010:17–65.

Sabatier, P. (2007) *Theories of policy process*. Boulder, Co.: Westview Press. [2 ed.]

Salazar-Lohman, H. (2013) *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano: Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. Buenos Aires: CLACSO).

Santos, B. S. (1998) *La globalización del derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Santos, B. S. (2009) *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá D, C.: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Schwandt, T. A. (2000) “Meta-Analysis and the everyday life: The good, the bad, and the ugly”. *American Journal of Evaluation*. 21(2):213–219. Nueva York: Sage.

Taylor, C. (1971) "Interpretation and the Sciences of Man". *Review of Metaphysics* 25(1): 3–51". Washington, D.C.: Philosophy Education Society Inc.

Taylor, C. (1994) "The politics of recognition". En: Taylor, C. (ed.) *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton: University of Princeton Press, 1994:25–74.

Taylor, C. (1995) "Explanation and practical reason". En: Taylor, C. *Philosophical Arguments*. Cambridge: Harvard University Press, 1995:1–19.

Torgerson, D. (1986) "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis". *Policy Sciences*. 19:33–59. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Vayda, A. P y Walters, B. B. (1999) "Against political ecology". *Human Ecology*. 27(1):167–179. Ámsterdam: Springer.

Wagenaar, H. y Cook, S. D. N. (2003) "Understanding policy practices: Action, dialectic and deliberation in policy analysis". En: Wagenaar, H. y Hajer, M. A. (eds.) *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003:139–171.

Wenger, E. (1998) *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

West, C. J. (2000) *The Practices, Ideologies, and Consequences of Conservation and Development in Papua New Guinea*. [Tesis Ph.D.]. New Brunswick: Rutgers the State University.

Los programas sociales de Argentina en la última década:

una mirada a la ceguera de género

Social Programs in Argentina in the last decade: An approach to gender blindness

Maricel del Valle Magario

Magister en Género, Sociedad y políticas (FLACSO, sede Argentina);
Lic. en Psicología (Universidad Nacional de Córdoba)
magaflac@yahoo.com.ar

Resumen

El presente documento se propone describir las principales políticas sociales puestas en marcha por el Estado Nacional argentino en la última década y analizarlas desde una mirada de género. La desigualdad en las relaciones de poder entre varones y mujeres, tiene un carácter estructural en una sociedad que se organiza en dos géneros: el que produce (varón, activo, jefe de familia) y el que reproduce (madre, pasiva, ama de casa, cuidadora). Las políticas públicas se convierten en una herramienta central para el tratamiento de las desigualdades presentes entre varones y mujeres, en relación a la participación de ambos en la vida social, laboral, familiar y política.

Palabras Clave: Género – Pobreza – Familia – Políticas sociales – Argentina

Abstract

The present document focuses on the main social policies implemented during the last decade by Argentina's state at the national level, from a descriptive perspective as well a gender approach since inequality in the relations of power between men and women, has a structural character which organizes them as two genders: the productive one (male, active, head of the family) and the reproductive other (mother, passive, housewife,

Fecha de recepción
4.4.14

Fecha de aceptación
12.8.14

caretaker). Public policies become a central tool for the treatment of inequalities present between men and women, with regard their participation in social, labour, family and political relations.

Key words: *Gender – Poverty – Family – Social policies – Argentina*

Introducción

A fines del 2001 y principios del año 2002, Argentina enfrentó una de las mayores crisis de todos los tiempos. En octubre del año 2002 el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) reveló que 57,5% de las personas vivía por debajo de la línea de pobreza y 27,5% era indigente, es decir, percibía ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos (Vinocur y Halperin 2004:10).¹

En Argentina los programas de transferencia condicionada (PTC) fueron la principal respuesta a la pobreza, siendo el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFI) los de mayor relevancia en la última década. El PJJHD surgió en el año 2002 en un contexto de gran crisis política, económica y social del país. Años más tarde, en un tejido social mucho más favorable se comenzó a implementar el PFI dirigido fundamentalmente a las madres con hijos e hijas menores a cargo.

En el año 2009, se produce un cambio de paradigma en los programas sociales. La puesta en marcha de la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH)² se considera un hito importante en lo referido a la protección social en Argentina. La AUH alcanzó alrededor de 3,5 millones³ de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social. El eje central de este programa fue avanzar sobre la protección social de los grupos más vulnerables que por no estar insertos en un empleo asalariado formal quedaban excluidos de él. Igualmente, en lo que respecta a la incorporación de la perspectiva de género sigue vigente la responsabilidad individual en relación a la reproducción social y de cuidado, y el Estado no ha logrado abordar dicha problemática asumiendo su responsabilidad pública y social.

Este documento pretende contribuir a repensar los programas sociales desde la perspectiva de género, poniendo énfasis en la importancia que tienen las políticas en el logro de la equidad social, y que para llegar a ella, se debe incluir la equidad de género desde una mirada crítica a la pobreza. Joan Scott afirma que:

El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es una forma primaria de relaciones significantes de poder. Los cambios en la organización de las relaciones sociales corresponden siempre a cambios en las representaciones de poder, pero la dirección del cambio no es necesariamente en un solo sentido (Scott 1996:23).

Dicho de modo diferente: las relaciones que se instauran entre los sexos provienen de las representaciones de la diferencia sexual que se construye en el cerebro, siendo las representaciones una cuestión de poder, que opera entre varones y mujeres incluso bajo su forma más elemental.

Partiendo de la premisa que ninguna política es neutra al género, se intenta mostrar la importancia de incorporar el enfoque de género como herramienta analítica que produce un destello de luz que permite visualizar las relaciones entre varones y mujeres.

Algunos de los supuestos preliminares que resulta importante destacar son:

- La equidad de género y la equidad social no son tratadas como parte de un mismo problema dentro de los programas sociales seleccionados.
- Hay una gran brecha entre lo “políticamente correcto”, consignado en el diseño y planificación de las políticas y la “práctica concreta” reflejada en la ejecución e implementación de las mismas.
- Las políticas sociales vigentes muestran grandes sesgos de género donde sigue prevaleciendo una matriz de división sexual del trabajo que asigna al varón la responsabilidad de ser el proveedor económico y jefe de familia, y a la mujer la responsable del mundo reproductivo y de cuidado. En los PTC esto se traduce en falta de mecanismos para lograr la inserción laboral, de formación y capacitación de manera equitativa en varones y mujeres, al tiempo que la mujer es atendida sólo en su rol de madre, garante de la crianza y bienestar de sus hijos e hijas.

Descripción de los programas sociales más relevantes en Argentina en la última década.

A continuación se detallan las principales políticas sociales aplicadas por el Estado argentino para combatir la pobreza analizadas desde la perspectiva de género.

Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)⁴

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – Derecho Familiar de Inclusión Social fue creado en abril de 2002 como respuesta transitoria a una gran crisis social y económica,

en el marco de la declaración de un Estado de Emergencia Alimentaria, Ocupacional y Sanitaria⁵ (Ley N° 25.561/02). Laura Pautassi al respecto manifestó:

Esta emergencia reflejó una de las crisis político-institucionales más prolongadas por las que ha atravesado Argentina en los últimos años, en especial durante el último lustro, caracterizado por la recesión económica, las elevadas y sostenidas tasas de desocupación y subocupación, el dramático crecimiento de la pobreza y la indigencia, y el anuncio de la declaración unilateral de cesación de pagos de los intereses de la deuda externa (Pautassi 2003:2).

El artículo 1° del decreto 565/02 señalaba que “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social”. De esta manera, desde su “discurso” el plan intentó alcanzar derechos sociales que garanticen la inclusión social.

El PJJHD se constituyó en el primer programa de alcance masivo y tuvo como objetivo brindar un “beneficio” económico a los jefes y jefas de hogar desempleados con hijos e hijas menores, con el fin de propender a la protección integral de los hogares, demandando tanto la concurrencia escolar como el control de la salud de los menores a cargo. De esta manera, la persona receptora recibía una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones (CELS 2003). Dicha contraprestación la podía realizar incorporándose en actividades o proyectos de impacto productivo local o en servicios comunitarios, realizando la terminalidad educativa (EGB3/polimodal o primaria/secundaria) o participando en cursos de capacitación y formación para mejorar su capacidad de inserción o reinserción laboral. Es importante aclarar que el requisito de la contraprestación no estaba incluido en el decreto, sino que fue incorporado meses después, por medio de una resolución⁶.

Uno de los puntos más controversiales de este plan fue que el monto asignado (\$150) se mantuvo inalterable durante toda su aplicación. Por otro lado, más allá que el programa permaneció por años (casi una década), a partir del mes de mayo de 2002 quedó cerrado el ingreso para nuevos receptores, momento en que alcanzaba cerca de dos millones de hogares, equivalente al 20% del total del país (Cruces et al 2008).

Un dato a resaltar es la alta tasa de participación femenina durante todos los años de implementación del PJJHD. La segunda encuesta de evaluación del PJJHD, realizada por el MTEySS en junio de 2004⁷, señalaba que la población “beneficiaria” del programa se caracterizó por una alta participación femenina (71%) y por ser relativamente joven: casi la mitad de las receptoras tenía menos de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre

25 y 34 años). De este porcentaje un 60% declaró estar sola con hijos e hijas a cargo, sin su cónyuge (Roca et al. 2005). Estas cifras muestran los cambios experimentados en la composición de las familias, como también las transformaciones de roles y funciones de sus miembros. Asimismo, “en noviembre del 2007 se encontraban registrados 795.274, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, y en marzo del 2008 eran 700.544 destinatarios, de los cuales el 73,2% eran mujeres. Asimismo, la mayor cantidad de destinatarios se encontraba en edades centrales, un 70,9% tenía hasta 45 años” (MTEySS, 2008 en Pautassi y Zibecchi 2010:25).

Laura Pautassi (2004) destacó que el PJJHD fue “ciego” al género, indicando que ni desde el punto de vista normativo, como desde los procesos de evaluación, se conocieron los alcances de impacto diferenciados entre varones y mujeres. La autora presentó datos significativos de manera diferenciada entre varones y mujeres que permiten reconocer las inequidades de género presentes en dicho plan⁸. Entre los datos más relevantes se destaca que la cobertura del PJJHD alcanzó al 5% de la población mayor de 18 años; en el caso de las mujeres el porcentaje fue algo más alto (6.4%); la incidencia de las mujeres en el total de receptores superó en más de 15 puntos porcentuales a su peso en la población total, la “mayor inserción femenina en el PJJHD esta relacionada con la importancia que tienen las estrategias de supervivencia familiar y las modalidades de obtención de recursos” (Pautassi 2004:67). Con respecto a la cantidad de horas diarias destinadas a la contraprestación (entre 4 y 6) se podría entender como una estrategia para la incorporación de las mujeres casadas, unidas o divorciadas al mundo laboral permitiendo generar estrategias para “conciliar” la contraprestación, con la responsabilidad de cuidado y del hogar. El grupo de mujeres era más jóvenes que los varones, con una edad promedio de 35 años (3 años menos que la edad media entre los varones).

En cuanto a la posición en el hogar, en la población total predominaron los jefes de hogar varones, mientras que dentro del plan las mujeres “beneficiarias” –casi la mitad– (49.4%) fueron reconocidas como cónyuges. Sólo el 26% de las “beneficiarias” fueron identificadas como jefas de hogar⁹ (Pautassi 2004).

Con respecto al estado civil, el 81% de los varones estaba unido o casado, y 61.5% de las mujeres. Los varones presentaron nivel educativo inferior que las mujeres, teniendo su correlato tanto para la población general como para los receptores y las receptoras (Pautassi 2004).

La situación ocupacional observó un incremento de la tasa de actividad a partir de la implementación del PJJHD, con una diferencia notoria según el sexo.

Mientras que entre los hombres la tasa se incrementó un 4.8%, en el caso de las mujeres el aumento fue del 53%. Esto indicaría que una proporción importante de mujeres beneficiarias se declararon como inactivas antes de su inserción al Programa Jefas y Jefes. En el caso de los niveles de empleo la incidencia es obviamente muy importante: en ambos sexos la tasa de empleo creció más de 40 puntos porcentuales (Pautassi 2004:73).

Laura Golbert (2007) señala que solo el 34% de las mujeres que participaron en el PJJHD lograron incorporarse a un empleo registrado. Sin embargo los “beneficiarios” varones aunque fueron minoría en su participación en el PJJHD tuvieron mayores oportunidades de inserción laboral. Este dato indica que “la posibilidad de incorporación de las mujeres beneficiarias del plan al mercado de trabajo es mucho más baja que la de los hombres. De ahí se desprende que si se pretende incorporar a las mujeres en el mercado de trabajo formal resulta necesario diseñar programas especialmente orientados en esta dirección” (Golbert 2007: 140).

A partir del 2003 Argentina comenzó a retornar las vías del crecimiento; los niveles de empleo aumentaron y con ello el número de receptores y receptoras disminuyó significativamente. “Desde mayo de 2003 a julio de 2007, 1.099.792 receptores dejaron de cobrar el subsidio, cerca de la mitad porque consiguió un empleo y el resto porque pasó a otros planes o dejó de calificar para acceder a este beneficio” (MTEySS, 2008 en Cruces et al. 2008:21). Esta situación llevó al MTEySS y al MDS, a generar estrategias para achicar la cobertura del PJJHD y empezar a diseñar su potencial cierre.

Programa Familias por la Inclusión Social (PFI)¹⁰

El PFI nació como una reformulación del Programa de Atención de Grupos vulnerables (PAGV) creado en 1996,¹¹ programa que sufrió una reorientación luego de la crisis del 2001, incorporando un componente de transferencia de ingresos: Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). Los objetivos del programa fueron la reducción de la exposición de grupos de alta vulnerabilidad a riesgos sociales, mejorando su calidad de vida, así como la eficiencia y eficacia del gasto social que se realizaba para atenderlos. Estuvo conformado por tres componentes: a) viabilización del acceso a servicios sociales; b) fortalecimiento institucional; y c) atención a la población indígena. Dicho programa fue focalizado, dirigido a grandes conglomerados urbanos en situación de pobreza (CELS, 2007).

Entre el 2002 y 2004 se implementó el PAGV-IDH bajo ciertos lineamientos. Los perceptores fueron las familias en situación de pobreza con menores a cargo hasta los 18 años y embarazadas que no percibían subsidios por desocupación, asignaciones fami-

liares, ni becas de retención escolar. Se otorgó un subsidio por cada niño, niña y embarazada. Más allá que se ubicó a la familia como “beneficiaria”, la receptora fue la mujer en su rol de madre¹² y el monto del subsidio se calculó en función del tamaño de la familia partiendo de un mínimo de \$100 pesos argentinos por hijo o hija y \$25 por cada menor hasta un tope de cinco (5), con un monto máximo de \$200 por grupo familiar. La receptora debía cumplir con la contraprestación de garantizar salud y educación a los menores. Estos lineamientos se convirtieron más tarde en las características del PFI. En el año 2004 el gobierno nacional prorrogó la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre de 2005 (que más tarde volvió a prorrogar) y estableció un procedimiento para que el MTEySS y el MDS clasifiquen a los receptores y las receptoras del PJJHD usando el criterio de “empleabilidad”. El grupo calificado como “inempleable” o “vulnerable social” pudo optar por el Programa Familias¹³ (relanzado en octubre de 2004 bajo la órbita del MDS). Para el grupo de los “empleables” se creó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en el Ministerio de Trabajo.¹⁴

Así el programa Familias fue destinado a los “beneficiarios” y las “beneficiarias” del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) y a los receptores y las receptoras del PJJHD que no fueron calificados dentro del grupo de “empleables”, y que geográficamente se encontraban en las localidades en las que el MDS había firmado convenio con las autoridades provinciales. Contó con tres componentes: ingreso remunerativo, promoción familiar, comunitaria, comunicación y difusión, atención al “beneficiario” y fortalecimiento institucional.¹⁵

Este programa se caracterizó por tener como titulares solo a las mujeres; a pesar de su alcance nacional no llegó a todo el territorio argentino. A fines del 2007, el Programa Familias se ejecutaba en 357 municipios y en 22 provincias (MDS, 2009 en Pautassi y Zibecchi 2010) La cantidad aproximada de familias que optaron migrar del PJJHD al PFI según el MDS al primero de junio de 2007 fue de 454.372 familias¹⁶ (CELS, 2007), ascendiendo a septiembre de 2009 a 640.756 familias (Arcidiácono 2010a:130).

El monto del subsidio consideró la composición familiar –en función de cantidad de hijos e hijas- y partió de \$155 pesos argentinos con un menor, ascendiendo hasta \$380 con seis menores a cargo. Pasado este número de hijos e hijas se accedía a otro tipo de subsidio (Arcidiácono, P., 2010a:131).

Laura Golbert plantea que haber mantenido constante el monto del subsidio del PJJHD y fijar montos diferentes y superiores para los “nuevos” programas pudo haber sido una estrategia de desestímulo para pertenecer al PJJHD y favorecer el traspaso (Golbert, 2007 en Arcidiácono et al 2010b).

El PFI promovió la vuelta de la mujer al hogar asociándola a la población con bajas posibilidades de ser empleadas, desalentó la incorporación de la mujer al mercado laboral y reforzó el vínculo de la mujer con las tareas reproductivas y de cuidado. Así quedaron los varones mayoritariamente ubicados en programas sociales dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo (MTEySS) y las mujeres en programas bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El criterio de “inempleabilidad” puede resultar discriminatorio fundamentalmente si se considera que la mayoría de los receptores del PJJHD eran mujeres (CELS 2007). Además, señalan Cruces, Rovner y Schijman (2007), es contraproducente encasillar a los “beneficiarios” y las “beneficiarias” y no darles la oportunidad a que se desarrollen en el mundo laboral, siendo necesario, al mismo tiempo, abordar los obstáculos que hacen dificultoso el ingreso y permanencia de las mujeres en el mundo laboral, por ejemplo, brindar mayor oferta de servicios de cuidado públicos.

El PFI no tuvo en cuenta las recomendaciones que el Comité de la CEDAW efectuó sobre la reglamentación del Programa, acerca de evitar la perpetuación de visiones estereotipadas sobre el papel de las mujeres y los varones, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi 2010b). En este sentido, el PFI tampoco representó un cambio favorable con respecto a la puesta en marcha de políticas sociales que consideren la perspectiva de género (Calvi y Zibecchi 2006) y siguió reforzando los roles estereotipados de mujeres y varones, potenciando el rol reproductivo de la mujer y perpetuando el supuesto que el cuidado de las personas dependientes es responsabilidad femenina e individual. El traspaso del PJJHD al PFI (y al SCyE) ha sido una de las pocas, sino la única respuesta en Argentina para las madres receptoras del PJJHD en momentos de crecimiento económico entre los años 2003 y 2006 (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi 2010b).

Por último, es importante remarcar que las políticas sociales deben evitar utilizar categorías que puedan resultar estigmatizantes para las personas, más aún cuando se corre el riesgo de no acertar en dicha calificación, y cuando a partir de esa categoría, se pueda permitir o denegar el ejercicio a determinados derechos. En el caso del PFI, el acceso quedó determinado por el uso de la categoría de “inempleable” resultando altamente estigmatizante para las mujeres en su mayoría pertenecientes a grupos de alta vulnerabilidad social, que quedaron encasilladas como “inempleables”, siendo recluidas nuevamente al mundo privado con escasas posibilidad de revertir esta situación por sí solas. En este sentido, es importante remarcar que fue ignorado un aspecto central de esta población “objetivo” femenina que es su alta responsabilidad familiar, porque paradójicamente para ser “beneficiarias” debían ser madres y tener hijos e hijas, sin embargo, en ningún momento fue considerado como un obstáculo para incorporarse al mundo laboral, (Zibecchi 2008) quedando las mujeres calificadas como “inempleables” con serios riesgos de no poder salir de esta situación sin la intervención del Estado.

Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)

El Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social se creó mediante el Decreto N° 1602/2009 en un contexto social mucho más favorable que los mencionados anteriormente, con mejoras de los indicadores sociales y económicos y bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

El andamiaje jurídico donde se insertó el decreto fue la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares. La misma instituyó con alcance nacional y obligatorio tres pilares fundamentales, un pilar contributivo de asignaciones familiares, que corresponde a los trabajadores activos del sector privado; un segundo pilar no contributivo, que corresponde a las asignaciones familiares de los jubilados; y un tercer sistema no contributivo, que es el que instituye la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Roca 2010: 18). En el artículo 1° de la citada ley se incorporó el inciso c) que señala:

“Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”

Asimismo se incorporó el artículo 14 bis:

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco (5) menores.

Es importante señalar que, a diferencia del PJJHD y otros programas sociales, la AUH, durante el tiempo que lleva de implantación ha tenido sucesivos incrementos de las sumas a cobrar. En sus comienzos (octubre del 2009) el monto a cobrar por cada hijo o hija fue de \$180 pesos argentinos; más tarde (septiembre de 2010) se incrementó un

22%, ascendiendo a \$220; a partir de octubre de 2011 con una suba del 27% alcanzó a \$270 por hijo (ANSES, 2011); en octubre de 2012 pasó a \$ 340 equivalente a un 25,9% de incremento; 35,3% de aumento en junio de 2013 con un monto percibido de \$460 el por cada menor a cargo; a partir del 1 de junio 2014 un incremento de 40% llevó la suma por hijo/a a \$ 644 mensuales.

La AUH se financia con los recursos de ANSES: aportes y contribuciones, recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico, los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; intereses, multas y recargos; rentas provenientes de inversiones (Art.18 de la Ley 24.241). Asimismo, se prevé financiamiento de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el Decreto 897/07.¹⁷

La AUH desde sus orígenes pretende alcanzar a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años o discapacitados, cuyos padres se encuentren desempleados, trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico (percibiendo un salario por debajo al mínimo vital y móvil) o sean monotributistas sociales¹⁸. Los grupos que quedan excluidos según detalle del ANSES son:

1. Trabajadores declarados por el empleador con sueldos superiores a \$ 4.800 mensuales.
2. Trabajadores no registrados que cobran más del Salario Mínimo, Vital y Móvil.
3. Monotributistas, autónomos. Serán verificados a través de la inscripción en las obras sociales.
4. Padres de menores que están empleados, emancipados o percibiendo una prestación contributiva o no contributiva ya sea nacional, provincial o municipal. Esto incluye jubilaciones, pensiones, planes sociales, asignaciones familiares formales, la prestación por desempleo.

A partir del 1 mayo de 2011 se extendió la cobertura de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a las mujeres embarazadas¹⁹ desde la semana doce (12) de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE)²⁰. Las mujeres previamente deben inscribirse en el Plan Nacer y realizar los controles que el plan estipula (ANSES, 2011).²¹

De esta manera, si bien la AUH se presenta como universal, –más allá del gran alcance, amplia cobertura, gran inversión presupuestaria y que otorga un derecho negado por mucho tiempo a quienes no contaban con un empleo formal–, no logra alcanzar a toda la población objetivo, con lo cual el principio de universalidad es limitado. Asimismo, el trabajo sigue siendo un referente al adquirir la forma de salario familiar destinado a trabajadores informales y desocupados (Barba Solano 2009).

Según datos presentados por ANSES en 2010, “el programa cubrió un poco más de 3,5 millones de niños, de los cuales el 49% de los beneficios corresponde a niñas y el 51% restante a varones. Si se desagrega por rango de edad, los niños menores de 6 años concentraron el 18,8% de los beneficios y los menores de 12 el 37,7% del total del beneficio. El número de titulares ascendió a 1,9 millones, de los cuales el 91,2 % fueron mujeres y el restante 8,8 % fueron varones” (ANSES, 2010:19).²²

Para garantizar el cumplimiento de la condicionalidad exigida en cuanto a la educación y salud de los hijos e hijas, el Estado retiene un porcentaje mensual (20%) del subsidio que es entregado al final de cada año al momento de demostrar que el niño y la niña concurre a la escuela y cumplió con los controles de salud. Este punto genera controversias en torno a que “las condicionalidades se plantean solo del lado de la demanda, es decir estableciendo obligaciones para los receptores, pero no se considera una mejora o incremento de la oferta de los servicios de salud y educación para asegurar el cumplimiento de las condiciones” (Pautassi 2009:7 en Cogliandro 2010).

Rubén Lo Vuolo (2010) marca una diferencia en la AUH con el resto de los PTC dirigidos a la niñez en América Latina. El autor entiende que utilizar categorías como “informal”, “desocupado” –algo difusas– resultan más compatibles con las categorías de derechos basadas en la ocupación:

Esto es así porque el derecho está en función de la categoría laboral, porque es individual y no tiene en cuenta el ingreso familiar y porque el límite de ingresos es el salario mínimo y no una referencia estadística del valor de la línea de pobreza (casi imposible de calcular razonablemente hoy en el país) (Lo Vuolo 2010:26).

Al mismo tiempo este autor manifiesta que el Estado de Bienestar no se construyó con el objetivo de atender a los pobres, sino de proteger al conjunto de la ciudadanía contra ciertos riesgos, sosteniendo que con un ingreso para la niñez de carácter universal e incondicional, se lograría la inclusión social para todos. Por tanto, las políticas de transferencia de ingresos en los Estados modernos deberían organizarse en base al criterio de igualdad de todas las personas al derecho a un ingreso incondicional, de esa manera se alcanzaría la seguridad para que todas las personas estén incluidas bajo un criterio no discriminador. En este sentido, son muchas las voces –Philippe Van Parijs, Aldo Neri, Alberto Barbeito, Rubén Lo Vuolo²³–, entre otros, que coinciden en que un ingreso ciudadano²⁴ a la niñez para todos los menores de 18 años generaría un derecho, sin la necesidad de demostrar una situación laboral y económica determinada para la obtención del “beneficio”, –donde la única condición sería ser ciudadano sostenida por los principios de incondicionalidad, universalidad y “beneficio” monetario– dejando de

funcionar el subsidio –como en la actualidad– como un sistema punitivo que castiga a niños y niñas en caso de incumplimiento de los adultos responsables.

Desde el año 1997 se presentaron en el Parlamento Nacional distintos proyectos sobre este tema con el fin de garantizar un ingreso básico a las personas menores de edad, conjuntamente con propuestas similares en jurisdicciones provinciales y locales (Barbeito y Lo Vuolo 2009). Más allá de estos proyectos, la AUH no fue debatida en el Parlamento y se implementó por un DNU utilizando “una impronta discursiva más próxima a la política social de cuño asistencialista al utilizar términos como: menores, beneficio, beneficiarios” (Arcidiácono et al 2009 en Pautassi y Zibecchi 2010: 38).

Corina Rodríguez Enríquez (2010), advierte que la división entre trabajadores formales e informales genera una sociedad dividida, siendo más preocupante si se tiene en cuenta que la realidad demuestra la inexistencia de movilidad entre estos dos sectores:

En general, las personas que son expulsadas del empleo formal difícilmente vuelven a él. Del mismo modo, la transición de las personas que están en el empleo informal o en el no empleo hacia la formalidad es muy difícil, aun en años de crecimiento económico sustantivo como los que hemos tenido últimamente (Rodríguez Enríquez 2010: 38).

Nora Goren señala que “según datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a febrero del 2011, los titulares de la asignación eran en un 90,5% desempleados, un 4,5% se desempeñaba en el sector informal y un 4,4% en el servicio doméstico. El titular del “beneficio” era un adulto; en un 90% de los casos, se trataba de mujeres. Esta presencia mayoritariamente femenina debe ser leída en clave de las condicionalidades e incompatibilidades que el decreto presenta” (Goren 2011:8).

A dos años de la implementación de la AUH la cantidad de receptores se redujo en 156.541 respecto del pico de mayo de 2010,²⁵ un total de 1.117.325 dejaron de cobrar porque los padres consiguieron empleo formal o no cumplieron los requisitos. Lo más notable es que 318.210 menores dejaron de cobrar porque sus padres empezaron a trabajar en la economía formal. En la misma línea, 90.144 menores dejaron de cobrar la Asignación Universal por Hijo porque sus padres se inscribieron como monotributistas, otros 285.205 menores de 18 años ya no perciben la AUH porque sus padres o tutores se convirtieron en jubilados o receptores de pensiones no contributivas, siendo esta situación incompatible con el “beneficio”. Lo mismo ocurrió con 164.263 chicos y chicas que accedieron a planes sociales liquidados por las provincias. Hay otro grupo, de 134.725, que fue dado de baja de la AUH porque sus padres no presentaron la libreta

que acreditaba el cumplimiento de algunas de las condiciones impuestas para cobrar el subsidio. Las nuevas incorporaciones se deben a nuevos nacimientos, a depuración de listas, a las políticas de documentación masiva. Frente a estos resultados el gobierno a través del ANSES se muestra satisfecho con los resultados obtenidos, “asegura que el mecanismo es eficiente para captar a aquellos que merecen el subsidio y que en todo caso las correcciones que se pueden presentar son menores”.²⁶

Estos números indican que un grupo de niños y niñas quedó fuera de la asignación por falta –de los padres– del cumplimiento de los requisitos en torno a salud y educación solicitados. Lo Vuolo (2010:27) remarca que el sistema punitivo ejercido con la AUH, deja afuera a niños y niñas del “beneficio”, que en definitiva no son responsables de tal incumplimiento sino el adulto. El autor propone en cambio que la condicionalidad debería ser útil para identificar quiénes van a la escuela y están dentro del sistema de salud y quienes no, para luego generar programas específicos que resuelvan el problema, entendiendo que la sanción no lo resuelve, sino lo incrementa. Enrique Delamónica (2010) agrega, que la condicionalidad sea vista como castigo puede tener altos costos de monitoreo, porque el Estado ejerce el rol de decir lo que tienen que hacer las personas y aplicar la sanción en caso de incumplimiento.

En mayo de 2013 3.368.726 niños y niñas cobran la AUH y forman parte de 1.841.478 familias según datos publicados en el diario Página 12.²⁷ Cabe destacar que a Junio de 2013 no había información disponible que permita constatar el efectivo impacto de la AUH en la reducción de la pobreza e indigencia (Pautassi 2013).

La AUH tiene una alta participación de mujeres; esto se puede explicar por varias razones: i) desde la promoción del programa hubo un explícito interés para que las titulares del “beneficio” fueran las mujeres, tal como se expresa en la Resolución 393 de la ANSES, en su artículo 10 “Cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación”; ii) por el traspaso de las receptoras del PJJHD a la AUH; iii) por el proceso de feminización de la pobreza; iv) por las dificultades de las mujeres para incorporarse en el sector formar de la economía, entre otras.

En una nota publicada por Página 12 titulada “Cambio estructural con las mujeres a la cabeza”²⁸ señala el reconocimiento de la mujer como pilar del hogar, algo impensado años atrás en una sociedad predominantemente patriarcal. Igualmente más allá de estos cambios, Argentina debe avanzar un paso más, tratando de lograr conciliar la participación en el espacio público y privado de las mujeres y no solo detenerse en brindarles mayores herramientas para moverse dentro del hogar. Solo con estas medidas, las mujeres siguen siendo ubicadas como las responsables del cuidado de sus hijos, quedan atrapadas en este espacio y los varones no asumen un rol activo dentro del hogar.

Si se analiza la AUH desde la perspectiva de género se pueden destacar los siguientes aportes de diferentes autores, entre ellos:

- Rodríguez Enríquez (2010) expresa que tiene la sensación –no hay evidencias para demostrarlo– que hay cierto consenso acerca que la condicionalidad es una responsabilidad femenina. Explica que quizás esto responda a que la dinámica de incorporación de los titulares en la primera etapa fue la migración de otros programas asistenciales (PFI –PJJHD) altamente feminizados. De ser así a largo plazo se debería ir suavizando con la incorporación de nuevos titulares. Pero, además, plantea la vigencia que tiene la división sexual del trabajo y el consenso que el cuidado de los hijos es una responsabilidad primaria de las mujeres. De esta manera el empoderamiento que podría lograr la mujer a partir de la titularidad, podría convertirse en un obstáculo para buscar nuevas fuentes de trabajo y su desarrollo personal. Esto debido a que la mujer asume la responsabilidad de cuidado, de reproducción social, es quien administra el dinero recibido por el subsidio –que esta destinado a los requerimientos del niño y de la niña– y así queda atrapada en la titularidad del subsidio y cuenta con escasas estrategias públicas como privadas para “conciliar” las tareas familiares y laborales.
- Goren (2011) comparte la mirada con Corina Rodríguez Enríquez, entendiendo que la AUH –al igual que la mayoría de los programas implementados con anterioridad–, sigue ubicando a la mujer en el lugar de madre y, como consecuencia, responsables del cuidado y la reproducción familiar. En el diseño de la AUH, no se prevé una instancia que les permita a las mujeres plantearse estrategias para cambiar las relaciones tradicionales de género, sino, por el contrario, se las reubica en su lugar tradicional. Pilar Arcidiácono refuerza este planteo diciendo:

En la AUH se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el DNU no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares (Arcidiácono et al. 2011:6).

- En la AUH prevalece la titularidad de la mujer propiciando el empoderamiento femenino y a la vez supone capacidades propias de las mujeres para la mejor administración y que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de trabajo. Pero al mismo tiempo como señala Arcidiácono se naturaliza a la mujer en su rol asociado con las tareas reproductivas. Por tanto lo interesante hubiese sido que desde el diseño de esta política se abra la posibilidad de que sean las familias que resuelvan entre sus integrantes quién esta en condiciones de asumir la titularidad. (Arcidiácono 2012).
- Un documento presentado por el Ministerio de Educación de la Nación,²⁹ sobre el análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH (noviembre de 2011) indica que la AUH interviene en la mejora de los ingresos familiares ya que es un medio para las “amas de casa” de autogestionarse fuentes de trabajo. El documento señala las dificultades que tienen las madres de insertarse en el mercado de trabajo y cómo los ingresos de la AUH les podrían permitir generar alguna actividad laboral –“informal”– que sea “compatible” con sus “obligaciones familiares”. Y, por otro lado, señala que los ingresos percibidos le otorgan “independencia” y, al mismo tiempo, son una herramienta de “empoderamiento”. Asimismo, remarca que las mujeres que trabajan en condiciones de mayor explotación tienen la posibilidad de permanecer más tiempo en el hogar debido a los recursos monetarios que la AUH genera, permitiéndoles sostener mecanismos de aliento y de control necesarios en los estudiantes cuya disposición no se inclina a mantenerse en la escuela:

“Un aspecto menos conocido remite a cómo la AUH interviene en la mejora de los ingresos familiares ya que es un medio para las amas de casa de autogestionarse fuentes de trabajo. Dado que la oportunidad de las madres de insertarse en el mercado de trabajo está prácticamente fuera del ámbito de sus posibilidades, ya que son las mujeres las que asumen el cuidado de sus hijos y llevan adelante las tareas de reproducción doméstica, la AUH les permitió contar con un ingreso a partir del cual poder generar alguna actividad laboral que sea compatible con sus obligaciones familiares. Adicionalmente, en términos de relaciones de género en muchos casos permite empoderar a las madres al ganar en independencia a partir de los recursos que reciben por la AUH.

Algunas de ellas, en especial las que trabajaban en condiciones de mayor explotación, observan que la posibilidad de permanecer más tiempo en sus hogares debido a los recursos monetarios que la AUH genera, les permite sostener los mecanismos de aliento y también de control, necesarios para que estudiantes cuyas disposiciones no se inclinan a la escolarización se mantengan en la escuela” (Ministerio de Educación de la Nación 2011:55).

Puede observarse que el análisis del Ministerio de Educación no considera al progenitor varón en las tareas de control y en los mecanismos de “aliento” en la educación de los hijos. Aparece así un primer sesgo relativo al género- más allá que en su descripción se realice una mención en términos de relaciones de género-. Por otro lado, se reconoce la dificultad de las “amas de casa”, “madres”, -no se utiliza el término mujer- para insertarse en el mercado laboral, pero no presenta ninguna estrategia para resolver esta cuestión, por el contrario, las alternativas giran en torno a compatibilizar las tareas del hogar y de cuidado y a ubicarlas en el mercado laboral dentro de la informalidad y la precariedad laboral, planteando además, que la AUH es una “oportunidad” para quienes son “explotadas” de no salir a trabajar y permanecer más tiempo en su hogar, además de poder acompañar en las tareas educativas a sus hijos, reforzando así su permanencia en el lugar y su responsabilidad -como único miembro del grupo familiar- del cuidado. A partir de mediados de 2013 se produce un nuevo cambio en relación al cobro de la AUH donde se designa a la madre como titular, en forma independiente de quien generó el derecho. En el caso del padre que trabaja en relación de dependencia con derecho a asignaciones familiares por hijo, éstas serán depositadas a nombre de la madre de los menores (salvo en situaciones de tenencia a cargo del padre) (ANSES 2013). Esta medida nuevamente refuerza la posición de la mujer como cuidadora, aleja al varón de sus responsabilidades paternas, y niega la posibilidad de que sean los miembros de las familias quienes decidan quién puede asumir la titularidad del derecho.

La AUH es un programa que pretende brindar protección social a los niños y niñas cuyos padres, por no tener un trabajo formal, quedan fuera del derecho a la AAFP. La titular y por tanto, quién asume la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el “beneficio” recibido es mayoritariamente la mujer, y más allá que se sostiene que la “titularidad” podría ayudar al empoderamiento de la mujer, esta situación, en muchos casos, termina reforzando el lugar de la mujer en su rol de cuidadora y responsable de las tareas reproductivas. Por tanto, más allá de los avances en cuanto a protección social, la AUH sigue siendo ciega al género y, por ende, no son visibilizados, ni tratados los problemas que se producen en las relaciones de varones y mujeres.

Continuidades y puntos de ruptura entre el PJJHD y la AUH en su lógica de implementación.

En este apartado se tratará de identificar continuidades y puntos de rupturas entre el PJJHD y la AUH desde la lógica de implementación de dichos programas y sus posibles efectos en los propios receptores y receptoras.

La AUH se constituye como un nuevo paradigma en lo que respecta a las políticas sociales y muestra claras diferencias con las PTC en cuanto a su población objetivo, cobertura y presupuesto asignado.

Tanto el PJJHD como la AUH han tenido una amplia participación femenina. Este fenómeno no responde a la incorporación del enfoque de género, sino más bien, sigue presente una ceguera de género que refuerza el lugar de la mujer en su rol reproductivo, fortaleciendo relaciones de género discriminadoras.

En el PJJHD el ingreso fue limitado y restringido lo que dejó a un amplio sector de la población fuera del “beneficio”. La AUH no fija fecha límite de ingreso y ha logrado incorporar a mayor población que el PJJHD. Igualmente no alcanza una cobertura universal quedando algunos grupos sin poder alcanzar “beneficio”. La AUH se constituye en la principal medida de protección social de la última década.

En cuanto al monto recibido el PJJHD se mantuvo fijo e invariable, siendo la suma recibida desde el comienzo inferior al salario, mínimo vital y móvil, diferencia que se fue acentuando significativamente a lo largo de todos los años de implementación.

Lieve Daeren (2004) señala al respecto que los programas que otorgan “beneficio” monetario por debajo del SMVM a cambio de la contraprestación laboral indirectamente promueven una “rebaja del empleo”, más en el caso del PJJHD donde las empresas privadas pueden incorporar receptores. Esta situación conlleva el riesgo de oficializar públicamente y prácticamente la precarización del empleo, agudizándose en el caso de las mujeres por su alta participación en dichos programas.

Para el caso de la AUH no hay contraprestación laboral, sino que al igual que el PJJHD el titular debe garantizar que los hijos y las hijas menores accedan a educación y salud. En ambos casos esta responsabilidad es atribuida a la madre ya que como se dijo son las principales receptoras (PJJHD) y titulares (AUH), por tanto recaen en ellas dichas tareas acentuando su participación en el mundo doméstico y restringiendo la posibilidad de salir del hogar en busca de un trabajo en el mercado laboral.

La AUH ofrece un monto que considera la composición familiar (no tenida en cuenta en el PJJHD) y su incremento gradual durante el tiempo que lleva en ejecución. Este hecho podría valorarse positivamente ya que le permite a la mujer mayor autonomía frente al manejo del recursos, y mayor tiempo para dedicar a la búsqueda de un empleo estable, aunque contrariamente a esta posibilidad, encontrar un trabajo estable con un monto superior al SMVM provocaría la pérdida del subsidio, motivo por el cual podrían optar por seguir en la informalidad antes de perder el subsidio. Sin embargo, dicho “empoderamiento” es cuestionado ya que la AUH sigue ubicando a la mujer en su rol de madre, responsable de sus hijos, dentro de la órbita familiar, sin generar estrategias que posibiliten la salida del hogar.

Algunas consideraciones finales

En este documento se describieron los principales programas sociales puestos en marcha por el Estado Nacional y su importancia al constituirse en herramientas clave para la sociedad en el abordaje de los problemas sociales. La desigualdad en las relaciones de poder entre varones y mujeres, tiene un carácter estructural en una sociedad que se organiza en dos géneros: el que produce (varón, activo, jefe de familia) y el que reproduce (madre, pasiva, ama de casa, cuidadora).

Las inequidades de varones y mujeres que se generan en la sociedad son problemas que requieren ser tratados desde una perspectiva de género y de manera transversal (mainstreaming³⁰) a toda la política nacional. Cabe aclarar que estas desigualdades se profundizan en contextos de pobreza, de modo tal que es necesario el tratamiento de la pobreza y el género de manera simultánea. Como señala Gita Sen: “la probabilidad de ser pobre no se distribuye al azar en la población” (Sen 1998:127 en CEPAL-UNIFEM 2004).

Tomando la línea de pensamiento de Fraser (2004) sobre la importancia de generar políticas de reconocimiento, se puede pensar que en Argentina, se está avanzando en la generación de políticas de distribución (materiales) pero quedan pendientes políticas de reconocimiento necesarias para generar cambios culturales que conllevan revisar los patrones institucionales y sociales vigentes. Al tiempo es necesario trabajar en la redefinición de lo femenino otorgándole una nueva valoración social y cultural, para quitarle todo aquello que provoque discriminación y exclusión, como así también construir nuevas representaciones y percepciones de lo femenino, donde surjan nuevas identidades valoradas. (Loria 2002). De lo contrario, más allá que se aborde la problemática de la mujer, ésta seguirá teñida de los estereotipos vigentes y, por tanto, se seguirá reforzando su lugar dentro del ámbito doméstico. Lograr una verdadera equidad de género requiere alcanzar la igualdad de mujeres y varones tanto en el mundo familiar como laboral, a partir de la redefinición de lo masculino y femenino conjuntamente.

En Argentina, los avances en esta materia son importantes, pero aún persisten serias desigualdades en la división de poder y recursos, resistencias culturales con una clara distancia entre lo que propone la política y lo alcanzado en la práctica. Al tiempo que es necesario no solo apuntar a políticas de redistribución, sino también de reconocimiento y de representación (Fraser 2004).

No caben dudas de que las mujeres de escasos recursos son quienes desempeñan la mayor proporción de participación los programas sociales. Más allá que dichos programas ubican a la familia como sus destinatarias, son las mujeres las que asumen la responsabilidad del subsidio, quedando relegada su participación al rol de madre, con grandes dificultades de inserción en el mercado laboral y con una escasa intervención del Estado en políticas de “conciliación” trabajo-familia que entienda a las mujeres como sujetos de derecho y ciudadanas plenas.

Pensar que el empoderamiento de las mujeres pasa solo por otorgarles la titularidad de los programas es ignorar los problemas que ellas deben afrontar, puesto que el cumplimiento de las condicionalidades les genera serios inconvenientes para insertarse en el mercado laboral y desarrollarse en otro espacio que no sea el espacio doméstico. Sumado a esta situación, desde el propio Estado no se generan medidas orientadas al fortalecimiento de los servicios de infraestructura del cuidado. La necesidad de distribuir las responsabilidades del cuidado requiere que el Estado asuma un rol central, que se sumen otros actores (sindicatos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y que exista una redistribución más equitativa de las tareas domésticas entre los integrantes de las familias (Gherardi, Pautassi y Zibecchi C., 2012). Hoy el Estado sigue entendiendo al problema como individual y femenino, y la solución la encuentra en la permanencia de las mujeres en el hogar. Desde este lugar lejos está de reconocer la problemática como una corresponsabilidad social entre mujeres y varones y entre familia, Estado, mercado y sociedad (OIT-PNUD, 2009).

En este contexto, el Estado es un actor privilegiado en la definición e implementación medidas para corregir las desigualdades presentes entre varones y mujeres de manera integral y transversal a toda la política pública. Asimismo se necesitan procesos culturales, ideológicos y simbólicos que involucren a todos los actores sociales, conjuntamente con cambios institucionales y de condiciones concretas de existencia que sean escenario propicio para alcanzar dichas transformaciones.

La familia se convierte en la institución central de los programas sociales y en los diseños de políticas públicas. Es en ese espacio donde entran en tensión lo técnico y lo político, la teoría y la práctica, el ideal y lo real, y se pone en juego la concepción de familia como “fin” o como “medio” (Montaño 2005). Las políticas y programas sociales

han abordado a la familia como una “caja negra” donde no se reconoce la necesidad de considerar las relaciones entre sus integrantes, permaneciendo las relaciones intradomésticas en la oscuridad (Aguirre 2008).

Al referirse a la familia y a los arreglos domésticos, Amartya Sen cuestiona dicho espacio como lugar de armonía, cooperación y altruismo entre sus miembros y denomina a los conflictos familiares, “conflictos cooperativos”, indicando el carácter conflictivo y al mismo tiempo cooperativo de la convivencia cotidiana y los arreglos domésticos. Así, esta manera de entender a las unidades domésticas desde el conflicto abre una puerta alentadora para el análisis de género y las familias (Benería 2008).

La familia ha sufrido grandes transformaciones y un gran desafío de las políticas públicas es pensar otros modelos de familia y que la única referencia no sea el modelo de familia nuclear tradicional (madre, padre, hijos e hijas, basado en el paradigma de familia ideal), para planificar políticas públicas respondiendo a las necesidades reales de sus miembros, considerando las heterogeneidades en los grupos familiares y entre sus miembros. En este sentido Arriagada (2007) habla de la democratización de las familias; dicho enfoque requiere “la consideración simultánea de dimensiones familiares, de género y de bienestar provisto por las instituciones públicas” (Arriagada 2007:139).

Siguiendo esta línea de pensamiento, Elizabeth Jelin (2005) presenta a la familia como un espacio donde circula poder, sus miembros no solo poseen intereses colectivos, sino también individuales y diferenciados, por tanto, en ese espacio de relaciones cada miembro se ve afectado de manera diferenciada. Existen en la familia tareas e intereses colectivos, pero sus miembros también tienen intereses propios diferenciados, enraizados en su ubicación en los procesos de producción y reproducción.

Es claro, entonces, que se requieren nuevos modelos de política pública que superen el esquema de varón proveedor y mujer cuidadora, siendo esa vía la que permita generar una diversidad de programas orientados a apoyar los esfuerzos de las familias respetando los derechos, necesidades y deseos de sus integrantes como personas individuales, para combinar responsabilidades laborales y familiares, garantizando la equidad e igualdad de oportunidad tanto para mujeres como para varones.

El género es una categoría construida socialmente, por tanto, está sujeta a ser transformada revirtiendo las desigualdades presentes en varones y mujeres, en relación a la participación de ambos en la vida social, laboral, familiar y política para alcanzar la distribución equitativa de recursos, bajo principios de igualdad que garanticen un verdadero desarrollo humano para mujeres y varones.

Las políticas públicas son herramientas clave para revertir las situaciones de desigualdad entre varones y mujeres profundamente arraigadas en el Estado, las instituciones, las personas como sujetos individuales y la cultura de la sociedad, resultando imprescindible la institucionalización y legitimación de la perspectiva de género de manera transversal a toda la política del Estado Nacional.

SIGLAS

AAFF - Asignaciones Familiares
AAPS - Asociación Argentina de Políticas sociales
AMIA - Asociación Mutual Israelita Argentina
ANSES - Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH - Asignación Universal por Hijo para Protección Social
AUE - Asignación por Embarazo para Protección Social
BIEN - Basic Income Earth Network
CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CIEPP - Centro Interdisciplinario para el estudio de la Política Pública
CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
EGB - Educación General Básica
DNU - Decreto de Necesidad y Urgencia
ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género
ENCOPE - Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal
EPH - Encuesta Permanente de Hogares
IDH - Ingreso para el Desarrollo Humano
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censo
MDS - Ministerio de Desarrollo Social
MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT - Organización Internacional del Trabajo
PAGV - Programa de Atención Grupos Vulnerables
PJJHD - Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PFI - Programa Familias por la Inclusión Social
PRIGEPP - Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas
PTC - Programas de transferencias condicionadas
REDAIC - Red Argentina de Ingreso Ciudadano
SMVM - Salario Mínimo Vital y Móvil
SCyE - Seguro de Capacitación y Empleo
UNIFEM - Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres
UNSAM - Universidad Nacional de San Martín

¹ Cifras correspondientes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en octubre de 2002, para 28 aglomerados urbanos, que representan el 67,7% de la población argentina.

² Creada mediante el Decreto N° 1602/2009.

³ Según datos presentados por ANSES en el Boletín Anual del Observatorio de la Seguridad Social 2010.

⁴ Decreto 565/02. Publicado el 4 de abril de 2002 en el Boletín Oficial y reglamentado por la resolución 312/02 del MTEySS.

⁵ El poder ejecutivo estaba a cargo del Presidente Provisional Eduardo Duhalde, elegido por la Asamblea Legislativa, después de la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa (elegido constitucionalmente, iniciando el mandato el 10 de diciembre de 1999 culminándolo tras su renuncia el 21 de diciembre de 2001) y tras la sucesión de cinco presidentes constitucionales en el período de 10 días.

⁶ Resolución del MTESS, N° 312/02. Ver más información en <http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/files/legislacion/resoluciones/res0312.pdf> (Accesado 12 noviembre de 2010).

⁷ Sobre una muestra probabilística de 3.657 casos, representativa de un millón de beneficiarios correspondientes al Gran Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Tucumán, Santa Fe y el interior de la provincia de Buenos Aires. Ver más información en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe1_04encuesta.pdf (Accesado 15 diciembre de 2011).

⁸ Fuente EPH INDEC (2002).

⁹ Es importante considerar que el concepto de jefatura en la encuesta se refiere al hogar, mientras que dentro del Programa Jefas y Jefes, el grupo de referencia es la familia. Por esta razón, es probable que una parte del 24,7% colocado en la categoría “otra” corresponda a jefas de hogar viviendo en familias extendidas (Pautassi 2004).

¹⁰ Creado por Resolución MDS N° 825/05.

¹¹ Creado por Resolución SDS 1599/96.

¹² Excepto cuando la madre no resida en el país, haya sido discapacitada física o mentalmente, no se encontraba emancipada, o hubiera habido alguna razón fundada por la cual se vio impedida de ejercer la titularidad. Para esos casos, se identificó como titular a la persona responsable del cuidado de los niños (CELS 2007).

¹³ Resolución MDS n° 825/05, art. 3°; decreto n° 1506/04.- Decreto 336/2006.

¹⁴ El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJJHD) en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. El Seguro ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. A su vez, los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria no remunerativa serán computados a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) y sus modificatorias como tiempo efectivo de servicios. (Fuente MTEySS). En el año 2006 por decreto 336/2006 instituye el SCyE en el marco de la necesidad de profundizar la estrategia de enfrentar la situación de desempleo que aún afecta a las personas en situación de vulnerabilidad social, principalmente a Jefas y jefes de hogar; consolidando las acciones en ejecución y creando nuevas herramientas para la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral de las mismas. Para más detalles véase: http://www.sigen.gov.ar/documentos_pdf/red_federal/decreto_336_2006.pdf (accesado 7 abril de 2011).

¹⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=39> (Accesado 7 abril de 2012).

¹⁶ Véase: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp> (Accesado 10 de junio de 2010).

¹⁷ Datos Obtenidos de Informe del Observatorio de Seguridad Social. Asignación Universal por Hijo para la

protección social: Una política de inclusión para los más vulnerables. Junio de 2011. Véase en: <http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf> (accesado 21 marzo de 2012).

¹⁸ Los grupos que se encuentran en condiciones de percibir la AUH según datos publicados en el ANSES (2014) son los siguientes: i) Desocupados, es decir, personas que no perciben ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, nacionales o provinciales (Subsidios, Planes, Pensiones, etc.); ii) Trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal y perciban una suma de dinero igual o menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; iii) Trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja / Manos a la Obra” del MDS o “Programa de Trabajo Autogestionado” del MTEySS; iv) Trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; v) Trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, (artículo 21 de la Ley N° 25.239) y perciban un ingreso menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; vi) Trabajadores de temporada, con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciban ninguna suma de dinero durante ese período; vii) Privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”, siendo determinante la condición procesal de los internos.

¹⁹ Resolución 235/2011.

²⁰ DNU 446/11.

²¹ La mortalidad materna es un indicador claro de la injusticia social, la inequidad de género y la pobreza, vinculado a dificultades en el acceso a los servicios de atención médica especializados que requiere una mujer embarazada Véase: <http://www.anses.gov.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social/> (accesado 24 abril 2012).

²² Boletín Previsional y de la Seguridad Social 2010. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Véase más en: <http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/Bolet%C3%ADn%20Anual%202010.pdf> (accesado 18 marzo de 2012)

²³ Algunas de las instituciones que defienden y promocionan el ingreso ciudadano son Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), Basic Income Earth Network (BIEN), Centro Interdisciplinario para el Estudio de la Política Pública (CIEPP).

²⁴ “La idea del “ingreso ciudadano” (IC), término con el cual se difundieron en el país los conceptos de “ingreso básico” o “renta básica”, no forma parte de la tradición en materia de políticas públicas. En el contexto de su surgimiento, el IC no aparece como una propuesta de política social aislada, sino como integrada a visiones alternativas que pretenden confrontar con los esquemas de políticas económicas y sociales que aún siguen siendo hegemónicas.” (Barbeito y Lo Vuolo 2003).

²⁵ Según una nota del Diario Página 12 “Un plan para los pibes que llegó para quedarse”. Del 5 de diciembre de 2011, realizada por David Cufre <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182675-2011-12-05.html> (accesado enero 27 de 2012).

²⁶ Ídem, Diario Página 12.

²⁷ “Las claves de los anuncios”. Diario Página 12, publicado el 23 de mayo de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/220664-63664-2013-05-23.html> (accesado diciembre de 2013)

²⁸ “Cambio estructural con las mujeres a la cabeza”. Diario Página 12, publicado el 27 de mayo de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220910-2013-05-27.html> (accesado diciembre de 2013)

²⁹ Este trabajo de investigación se llevó a cabo realizando convenios específicos con seis universidades nacionales: General Sarmiento, La Plata, Misiones, Moreno, Patagonia Austral y Villa María. Se realizaron entrevistas en profundidad en siete provincias (28 localidades): Córdoba, San Juan, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Buenos Aires, Santa Cruz. Se realizaron más de 1200 entrevistas (97 a directivos del Ejecutivo, 131 a directores, 365 a docentes, 209

a estudiantes, 345 a beneficiarios y 134 a otros actores). Tiempo de elaboración: enero-agosto de 2011).

³⁰ La IV Conferencia Mundial de Mujer celebrada en Beijing en el año 1995 fue un punto de inflexión en el tratamiento de la igualdad. En este momento se dejó de hablar a problemas de mujeres para empezar a hablar de “género” reconociendo que sólo desde este posicionamiento era posible generar los cambios para garantizar la participación de manera igualitaria de varones y mujeres. “La conferencia aprobó por unanimidad la *Declaración y la Plataforma de Acción*, que incorporaron un nuevo mecanismo de actuación denominado “*gender mainstreaming*” o transversalidad de la perspectiva de género. El mainstreaming supone la incorporación de la perspectiva de género como una herramienta común para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o el contenido de las mismas. La incorporación de una perspectiva de género exige un examen de la sociedad en su totalidad y se visualice y analicen los fundamentos, causas y estructuras de la desigualdad. Por consiguiente, la atención no enfoca solamente a las mujeres y a su condición jurídica y social, sino que se dirige a reorganizar las instituciones y a adoptar decisiones políticas y económicas a favor de la igualdad de género que afectan a la sociedad en su conjunto.” Texto extraído http://www.mssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/onu/confemujer_2.htm (acceso el 15 de agosto 2013).

Referencias bibliográficas

Aguirre, Rosario (2008) “Pobreza, globalización y género: avances en la teoría, la investigación y estrategias, con especial foco en América Latina”, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.

ANSES (2010) *Boletín Previsional y de Seguridad Social 2010. Observatorio de Seguridad Social*. [En línea] <<http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Bolet%C3%ADn%20Anual%202010.pdf>> Accedido 17 marzo de 2012.

ANSES (2011) *Observatorio de Seguridad Social. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables*. [En línea] <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/AUH%20para%20Protecci%C3%B3n%20Social.pdf> Accedido 17 marzo de 2012.

Arcidiácono, Pilar; Pautassi, Laura y Royo, Laura (2009), “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”. En *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2010*, CELS; Siglo XXI.

Arcidiácono, Pilar (2010a) “Respuestas frente a la pobreza en la Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? en Pautassi (coord.) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debate actuales en la Argentina*. Buenos Aires. Editorial Biblos.

Arcidiácono, Pilar; Pautassi, Laura; Zibecchi, Carla (2010b) “Imágenes y Magnitudes sobre el Trabajo. La experiencia comparada en materia de ‘clasificación’ de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas”. *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias*. N° 14, vol. XIII.

Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica; Straschnoy, Mora (2011) “La asignación universal por hijo para Protección Social: rupturas y continuidades, ¿Hacia un esquema universal?” *Margen* N° 61 - junio de 2011. [En línea] <<http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>> Accedido 30 de enero de 2012.

Arcidiácono, Pilar (2012) *La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arriagada, Irma (2007) “Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina”, en Arriagada I. (comp.) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL.

Barba Solano, Carlos; coord. (2009) *Proyecto: La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Fundación Carolina. “Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales”. CLACSO. Comparación entre el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), Plan Familia por la Inclusión Social (PFI) y Asignación Universal por Hijo (AUH) (caso Argentina, Salta).

Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (2003) *Breve historia del Ingreso Ciudadano. El “ingreso ciudadano” en la agenda de políticas públicas de la Argentina* <http://www.ingreso-ciudadano.org/breve_hist.htm#_ftn1> Accesado 20 de febrero de 2012.

Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (2009) *Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria*, Documentos de Trabajo CIEPP 70, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires.

Benería, Lourdes (2008) “De la ‘armonía’ a los ‘conflictos cooperativos’. La contribución de Amartya Sen a la Teoría de la unidad doméstica”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 20 Segundo semestre de 2008. Págs. 15-34.

Calvi, Gabriel y Zibecchi, Carla (2006) “¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familia”. En *Laboratorio/n* N° 19, ISSN: 1515-6370, Instituto de Investigaciones “Gino Germani” Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

CELS (2003) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS.

CELS (2007) *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires, CELS

CEPAL-UNIFEM (2004) *Entender la pobreza desde la perspectiva de género Unidad Mujer y Desarrollo*. Serie Mujer y Desarrollo N° 52, enero.

Cogliandro, Giselle (2010). “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”. *Fundación Siena, Apuntes 12*. Disponible en el sitio de la Fundación Siena www.fundacionsiena.org.ar.

Cruces, Guillermo; Helena Rovner y A. Schijman (2007): “Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina”, Documento de trabajo, División de Protección Social, Banco Mundial, Oficina Regional de Argentina.

Cruces, Guillermo; Nicolás Epele y Laura Guardia (2008) “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”. En CEPAL, *Políticas sociales* N° 142 . Santiago de Chile.

Delamónica, Enrique (2010) “La Asignación Universal por Hijo y las tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias condicionadas” (Expositor) Asignación universal por hijo”. Buenos Aires, Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA. Tercera Jornada

Daeren, Lieve (2004) Proyecto gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”. Santiago de Chile, CEPAL.

Fraser, Nancy (2004) “Cartografía de la imaginación feminista: De la redistribución al reconocimiento, a la representación”. Ensayo preparado para la conferencia sobre “Igualdad de género y cambio social” en la Universidad de Cambridge. Inédito.

Gherardi, Natalia; Laura Pautassi y Carla Zibecchi (2012) *De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. Estudio de opinión sobre la organización del cuidado*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género- ELA

Golbert, Laura (2007) “Aprendizaje del Programa de Jefes y Jefas de Argentina” en Irma Arriagada (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N. 49.

Goren, Nora (2011) *La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?* Grupo 14: Género Trabajo y Mercado de Trabajo Universidad Nacional de San Martín –UNSAM. 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. [En línea] <http://gemlac.org/recursos/p14_Goren.pdf> Accedido 10 de agosto de 2011

Jelín, Elizabeth (2005) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales” Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas*. Original sin mención de editor.

Loria, Cecilia (2002) *El enfoque de género en las políticas públicas y la legislación mexicana”* Documento especialmente preparado para el seminario “Análisis comparado de

legislación, políticas públicas e instituciones orientadas hacia el logro de la equidad de género”. Sin mención de editor.

Lo Vuolo, Rubén (2010) Primera Jornada “La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez” (Comentarista) Asignación universal por hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA.

Ministerio de Desarrollo Social (2009) *Programa Familias por la Inclusión Social*. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/> Buenos Aires, visitada el 7 de abril 2009.

Ministerio de Educación de la Nación (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativo de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. [En línea] <<http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/OBS%20-%20000174%20-%20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>> Accesado 28 de enero de 2012

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999) “Estadísticas Laborales” en *Revista de Trabajo*, Año 5 N° 13, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003) *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Un año de gestión* (mayo 2002–mayo 2003).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004) *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar Resultados de la encuesta a beneficiarios* Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe1_04encuesta.pdf Accesado 14 diciembre de 2011.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008): *Programas de Acciones de Empleo de Transferencia Directa. Evolución de Beneficiarios*. Secretaria de Empleo del MTEySS.

Montaño, Sonia (2005) “Políticas transversales hacia las familias”, en Arriagada I. (Editora) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile, CEPAL Serie Seminarios y Conferencias N° 46.

Pautassi, Laura (2003) *Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. Artículo se basa en los resultados alcanzados en el estudio “Plan Jefes y jefes de Hogar. Análisis de impacto en términos de género”*, realizado en el marco del

Proyecto Género, Pobreza y Empleo (GPE-OIT) y el Proyecto Enfrentando los Retos del Trabajo Decente en la Crisis Argentina (Proyecto de Cooperación Técnica OIT-Gobierno de Argentina), Buenos Aires.

Pautassi, Laura (2004) “Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina” en E.Valenzuela (ed..) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. OIT, Santiago de Chile.

Pautassi, Laura (2009) “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó el cuidado? La experiencia Argentina”. Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre de 2009.

Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010) “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”. *Políticas sociales* N° 159. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Pautassi, Laura; Pilar Arcidiácono y Nora Straschnoy (2013) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos” Publicación de las Naciones Unidas. ISSN 1680-9017. LC/L.3662

OIT-PNUD (2009) *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* [En línea] < <http://igenero.oit.org.pe/images/stories/documentos/informeCompleto.pdf>> Accesado 20 de marzo 2011

Roca, Emilia; Marcelo Langieri; Lila y Fabián Berho (2005) *Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados*. Ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires. [En línea] <<http://www.aset.org.ar/congresos/7/05010.pdf>> Accesado 25 de febrero de 2012.

Roca, Emilia (2010) Primera Jornada “La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez” (Expositora) Segunda Jornada “La Asignación Universal por Hijo e impactos sociales” (Comentarista) Asignación universal por hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA. Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, Corina (2010) *Asignación universal por hijo*. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA. Segunda Jornada “La Asignación Universal por Hijo e impactos sociales” (Comentarista)

Scott, Joan W. (1996) “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En: Lamas Marta Compiladora. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG, págs. 265-302.

Sen, Gita (1998) “El empoderamiento como un enfoque a la pobreza”, en Irma Arriagada y Carmen Torres (eds.), *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, N° 26. Santiago de Chile: ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres,

Vinocur, Pablo y Leopoldo Halperin (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa* Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 85.

Zibecchi, Carla (2008) *Dinámica asistencial, participación social y clientelismo político: Un análisis centrado en las experiencias de las mujeres beneficiarias de programas de transferencia de ingresos*. Universidad de Buenos Aires / CONICET / ELA (Argentina) [En línea] http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros_anteriores/numero_anterior20/files/zibecchi_1_ensayo_20primavera2008.htm Accesado 25 de septiembre 2011.

Zibecchi, Carla (2010) “Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores”. en Laura Pautassi, Laura (coord.) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debate actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.

UNASUR en la política exterior uruguaya.

El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014)

UNASUR as an Uruguayan foreign policy issue. Political parties' postures during José Mujica's administration (2010 - 2014)

Camilo López

Candidato a Doctor en Ciencia Política.
Docente e investigador del Instituto de
Ciencia Política, Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de la República.
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

Resumen

El sistema político uruguayo ha sido definido como una partidocracia. Los partidos, en tanto actores centrales aunque no excluyentes, protagonizan una parte importante de la estructuración de la agenda política y de la definición de las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. Los mismos poseen una estructura interna con fracciones con alto grado de institucionalización. En este trabajo se presenta un análisis del posicionamiento de los partidos y de sus fracciones sobre la política exterior uruguaya hacia la UNASUR, mostrando las convergencias y divergencias que se presentan a nivel inter e intrapartidario sobre el tema. La información presentada fue obtenida mediante la aplicación de una encuesta a los legisladores uruguayos, durante el segundo semestre de 2013. Las conclusiones nos permiten pensar que la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación.

Palabras clave: Política Exterior – Partidos Políticos – Ideología – UNASUR – Uruguay

Fecha de recepción

29.3.14

Fecha de aceptación

26.7.14

Abstract

The Uruguayan political system has been defined as a partidocracy. Although parties are not the only actors, they

are central and play a crucial role in the structuring of the political agenda and the definition of public policies' strategic guidelines. This paper analyses the involvement and positioning of Uruguayan political parties and their internal fractions with regard to Uruguayan foreign policy towards UNASUR, showing the convergences and divergences that exist among parties as well as inside them among their internal fractions. Information was gathered through the application of a survey to Uruguayan Congress members. The findings show that convergences and divergences actually appear in both levels, within and between political parties. The conclusions enable us to understand that Uruguayan foreign policy is embedded in party or coalition politics. Thus, ideology is a significant factor for its explanation.

Keywords: Foreign Policy - Political Parties - Ideology - UNASUR - Uruguay

Introducción

Este trabajo aborda la política exterior desde un enfoque analítico de la Ciencia Política, colocando a los partidos como actores centrales en la orientación de la política exterior. Por lo tanto, se concibe aquí a la política exterior como política pública. Para ello, siguiendo a Ester Mancebo (2002: 140-141)¹, la misma es entendida como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia. Es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación.

En Uruguay, la política exterior ha sido calificada de estable e incluso existen reclamos de académicos y actores políticos sobre la necesidad de tener una política exterior de Estado (PEE). Fernández Luzuriaga señala que:

“La política exterior presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo, como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno. La PEE dependerá de la ecuación continuidad/cambio, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida en hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado para encarar las relaciones exteriores.” (Fernández Luzuriaga 2008: 11).

Este artículo no aborda la deseabilidad de una PEE, pero, como se verá más adelante, se considera que las diferentes configuraciones ideológicas generan diferentes orientaciones de política exterior. Partiendo de esta idea, pueden existir políticas exteriores de derechas y de izquierdas, por lo tanto es poco probable la existencia de una política exterior de Estado, más aún cuando la política exterior posee un relacionamiento muy estrecho con el modelo de desarrollo que cada gobierno impulsa.

Al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico –nunca neutro, pues prefigura las soluciones–, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos frente a los que actuar. La construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública. Cada arena de políticas tiene sus especificidades y por tanto sus propias complejidades. En el caso de la política exterior son diversos los actores que participan en el ciclo de dicha política pública, pero en este trabajo el foco se centrará en los partidos políticos.

Para el caso analizado en este trabajo, la centralidad de los partidos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez 1987). Partiendo de esta idea, se plantea como hipótesis que la política exterior uruguaya es una política de partidos, y la ideología de los mismos es la principal variable que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada. Por lo tanto, la ideología del partido de gobierno, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), los consensos posibles en el sistema político y la disciplina interna de los partidos generarán un tipo determinado de política exterior. Debe, también, explicitarse un supuesto que está presente en este

análisis y justifica el observar la dimensión doméstica para comprender la política exterior. Cuanto más los países participan en procesos de integración regional y se insertan en el mundo, a través de diferentes instrumentos e instituciones, más interdependientes y relacionadas se vuelven la política interna y la externa, e incluso las políticas públicas regionales son difíciles de clasificar como de un tipo u otro.

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes orientan la política exterior a partir de ideas e intereses en el marco de instituciones que son construidas por los actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento.² Pero atendiendo a la estructura del sistema de partidos uruguayo se deberá observar detenidamente también a las fracciones o agrupamiento de fracciones y las dinámicas de competencia y colaboración inter e intrapartidaria.

En Uruguay los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por lo tanto se deberá atender la naturaleza fraccionalizada de los partidos. De esta manera, es importante observar tanto la fragmentación del sistema de partidos como la fraccionalización de los partidos. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

Siguiendo la descripción de Chasquetti y Moraes (2000: 311 – 317), el sistema de partidos uruguayo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Se da una coexistencia de intereses, por una parte a nivel de partido y por otra parte los de las fracciones. Aunque debe decirse que los intereses de los partidos pueden entenderse como la resultante de los intereses de las fracciones que los componen, aunque pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como “mapas de ruta” para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción.

Los partidos políticos y sus fracciones juegan un papel central, aunque no excluyente, en la orientación de la política exterior del Uruguay, poseen concepciones y preferencias sobre cómo es y cómo debería ser la política exterior, la inserción internacional del país y los procesos de integración regional en curso. La burocracia estatal, los grupos de interés, los actores internacionales también pueden incidir en el proceso, pero no son aquí tomados como actores relevantes pues el foco está puesto en las orientaciones políticas que los partidos y fracciones quieren para la política exterior de Uruguay.

Algunos analistas señalan que la política exterior uruguaya está experimentando un proceso de partidización que la ha convertido en una cuestión política muy presente en la agenda de debate. En un país donde los partidos, y sus fracciones, son centrales en el sistema político es plausible argumentar que la política exterior ha sido una política de partidos orientada por las preferencias de los mismos, aunque es probable que hayan existido momentos donde los acuerdos interpartidarios fueran posibles. Si bien puede señalarse que la política exterior uruguaya, muchas veces considerada de Estado, tuvo durante el siglo XX características marcadas por el internacionalismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas promovidas desde el gobierno.

Buquet (2007) ha puesto de manifiesto este proceso de partidización a través de las divergencias en las opiniones y expectativas de las élites políticas sobre la estabilidad, previsibilidad y posibilidad de acuerdos interpartidarios en esta arena de política. Este proceso se manifiesta especialmente a partir del gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), pero comenzó a registrarse la transformación a partir del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005). Buquet afirma que:

“[...] la política exterior pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamental de discusión y divergencia en la política nacional. [...] la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos.” (Buquet 2007: 117).

Por otra parte, Chasquetti (2007), ha mostrado cómo algunos temas, como por ejemplo la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR:

“[...] dividen al sistema político y erosionan la idea de que la Política Exterior es un campo propicio para generar

consensos políticos amplios (o políticas de Estado). En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso. El proceso legislativo estudiado demuestra que, por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas.” (Chasquetti 2007: 98).

Chasquetti analizó el trabajo parlamentario de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, mostrando que la mayoría de los proyectos que se mantienen pendientes son aquellos vinculados a Venezuela y MERCOSUR, que en conjunto representan un 69% de los proyectos pendientes (Chasquetti 2007: 100). Estos proyectos, cuando se votan en el pleno de la Cámara, generan votaciones divididas. Ejemplos de esto fueron las votaciones para la aprobación de convenios de cooperación con Venezuela, enmiendas de convenios existentes y modificaciones a las estructuras del MERCOSUR, como ser el ingreso de Venezuela al bloque y la creación del Parlamento del MERCOSUR durante los años 2005 a 2007 (Chasquetti 2007: 100-102). De esta manera, como señala este autor es probable que en Uruguay se estén constituyendo *veto players* a nivel parlamentario en política exterior, quedando esto condicionado por la composición del Parlamento.³

Las afirmaciones que Buquet (2007) y Chasquetti (2007) realizan a partir de los resultados de sus investigaciones muestran la relevancia de trabajar sobre los posicionamientos que tienen partidos y fracciones sobre la política exterior del Uruguay.

Los debates inter e intrapartidarios ponen de manifiesto la existencia de diferentes concepciones, posturas, objetivos, medios y horizontes de la inserción internacional. Incluso puede decirse que en ciertos debates sobre la inserción internacional del Uruguay, las fracciones de los partidos, o agrupamientos de fracciones, han tenido posicionamientos más cercanos con fracciones de otros partidos que con fracciones de su propio partido. Ejemplo de esto es el debate, durante el gobierno de Tabaré Vázquez, en torno a suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU (Porzecanski 2010). En esa oportunidad parte de la izquierda se opuso al TLC, mientras que el ala derecha del mismo partido (el Frente Amplio), coincidía con el resto de los partidos (el centrista Partido Independiente y los de derecha Nacional y Colorado) en el impulso del tratado.⁴

El trabajo que aquí se presenta, tiene como objetivo analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y trabajando con el caso de su postura frente al proceso regional de la UNASUR. La hipótesis central refiere a que el apoyo o no a la misma depende del posicionamiento en el eje izquierda – derecha.

1. Partidos políticos y política exterior: un campo de investigación sobre la política de una política pública

La política exterior muchas veces no aparece en el listado de las arenas de políticas públicas de quienes las estudian y parece haber quedado como un campo de estudio de las relaciones internacionales. El visualizar la política exterior como política pública y abordarla con un enfoque politológico es clave para avanzar en su comprensión. El análisis de la política exterior en la academia norteamericana ha tenido, como señala Lima (2013), tres momentos diferentes. Estos períodos tuvieron modos distintos de analizar la política exterior y, fundamentalmente, maneras distintas de entender la relación entre política doméstica y exterior.

Los primeros abordajes que incluyeron el ámbito doméstico en la política exterior se centraron en los procesos decisorios, donde se analizaban los modelos de toma de decisión incluyendo los liderazgos, la dimensión organizacional y el juego político entre diversos actores. El trabajo más representativo es el de Allison (1969) sobre la crisis de los misiles soviéticos en Cuba.

Un segundo momento se centró en mostrar la interdependencia de los actores y en visibilizar la influencia que la dimensión interna tiene en la externa, y viceversa, a la hora de la toma de decisiones. A partir de esta idea, Putnam (1988) señala como frente a la situación de un acuerdo internacional se registra un *juego a dos niveles*. A nivel nacional se desarrolla una dinámica donde los grupos de presión en torno a un asunto buscan promover sus intereses mientras que los gobernantes intentan construir coaliciones para mantener o ampliar su poder a partir de las interacciones con estos grupos. A la vez, a nivel internacional los gobernantes persiguen maximizar las posibilidades de satisfacer demandas internas y minimizar posibles consecuencias negativas. El equilibrio óptimo que el autor busca identificar es el que se genera en escenarios donde las ganancias son consistentes en ambos niveles. Es relevante también señalar que Putnam marca la importancia de lograr los votos necesarios para ratificar los acuerdos o internalizar las normas. Coincidente con el planteo de Putnam, Evans (1988) señala la importancia de atender a las repercusiones que los acuerdos internacionales tienen a nivel internacional y doméstico, observando cómo se da la distribución de los costos y beneficios entre los grupos de intereses a nivel doméstico y las repercusiones en la opinión pública.

Siguiendo a Putnam (1988), Milner (1997) avanzó en la búsqueda de formular modelos de análisis donde se incorporaran actores, intentando superar el enfoque que concebía a los estados como actores racionales unificados. De esta manera planteó la idea de los procesos decisorios como un continuo que va de lo nacional a lo internacional y viceversa, señalando que en el mismo hay una distribución desigual de la capacidad de decisión. El Estado, en esta mirada, está integrado por diversos actores con preferencias

distintas que comparten desigualmente el poder de decisión en esta arena política. También rompiendo con la idea del actor racional unificado Martin (2000), estudiando una parte de la política exterior, mostró que en la política de cooperación internacional no hay delegación de poderes del Congreso para con el Poder Ejecutivo, sino que existen momentos donde se realizan controles, bloqueos y cooperación entre poderes.

En el tercer momento comienza a avanzarse en la mirada de la política exterior como política pública,⁵ y se introducen elementos claramente domésticos para entender la política exterior, como por ejemplo la ideología de los partidos, las relaciones entre poderes, entre otras variables. Este enfoque se desarrolla más adelante al ver el rol de los partidos y los congresos.

Como se ha señalado, a medida que se ha avanzado en distintos enfoques sobre la política exterior, su análisis ha dejado atrás la concepción que establecía una radical separación, práctica y teórica, entre la política interior y la política exterior. Aún teniendo en cuenta las diferencias entre ambas arenas de la política, puede afirmarse la existencia de una estrecha relación e interdependencia entre ellas. Esta visión de interacciones mutuas (*linkages*) posiciona a los partidos políticos como centros de convergencia entre la política doméstica y la exterior (Merle 1985). Al decir de Merle

“[...] muchas cuestiones internas se internacionalizan, junto con muchos de los problemas internacionales que fueron internalizados [...]”

(Merle 1998: 46; traducción propia).

Desde el enfoque que resalta el rol de los partidos políticos en la orientación de la política exterior, en los últimos años, se han realizado pocos estudios de casos⁶ y comparados⁷ sobre la influencia de las ideologías, esquemas de pensamiento, marco de valores y percepciones relacionadas que influyen al momento de realizar la elección del menú de políticas y orientaciones de la política exterior de los países. Como bien señalan Feliú, de Oliveira y Galdino, este es un camino que demanda mayor cantidad de estudios:

“Entretanto, el estudio de la política exterior, tradicionalmente considerada por encima de los partidos políticos, aún carece de trabajos empíricos más sistemáticos sobre la influencia del Congreso Nacional y los partidos políticos, sobre todo al respecto de los países latinoamericanos”

(2009: 837, traducción del autor).

Este trabajo parte de la idea, reafirmada por estudios empíricos, que señala la influencia de la orientación de los partidos sobre las políticas públicas. Desde la década de 1990, la

literatura politológica estadounidense ha vuelto a colocar su mirada sobre los partidos políticos como actores centrales del proceso político y la formulación de las políticas públicas. De esta manera, la ideología, la disciplina y la cohesión partidaria, y el *party government* han sido algunas de las claves explicativas y conclusiones extraídas de los resultados del juego político de los actores y de la observación de votaciones de leyes, algunas de ellas en formato nominal.⁸ En América Latina desde fines de la década de 1990 y durante el presente siglo, se han realizado estudios que avanzan en el campo del estudio de la política de las políticas públicas y que observan la relación causal entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos, su disciplina partidaria, y las votaciones en el Congreso.⁹ Por otra parte otros investigadores se han centrado en observar las capacidades de los congresos a la hora de intervenir en los procesos de política exterior.¹⁰

Estos enfoques, antes señalados, nos advierten que no alcanza con observar factores vinculados exclusivamente al sistema internacional para comprender la política exterior de un país. Nos alertan de una posible caída en el reduccionismo o la excesiva simplificación al pensar la política exterior como el resultado de la acción de un Estado como actor racional unificado. Los actores domésticos y sus perspectivas y posicionamientos a la hora de la toma de decisiones son relevantes para entender la política exterior, y la misma es vista como el resultado del juego de los actores domésticos en el marco de un proceso decisorio.¹¹

Poole (2007) ha estudiado la estabilidad de las preferencias de los legisladores en el tiempo en Estados Unidos, concluyendo que los legisladores se orientan ideológicamente y tienden a mantener esa posición durante toda su carrera, agregando, además, que cuanto más al centro se ubiquen lograrán mantener más estables sus preferencias. Por otra parte, Malloy (2003) estudiando el sistema de partidos canadiense se centró en analizar la cohesión y la disciplina partidaria, conceptualizando esta tensión como coherencia ideológica. Mientras la disciplina puede entenderse como la baja disidencia a la hora de votar, la cohesión ideológica es la consistencia del legislador entre sus convicciones y sus posicionamientos en las votaciones. Son los partidos que a través de la disciplina controlan la actividad de sus legisladores y así impulsan políticas.

Onuki y de Oliveira (2010) señalan que la arena de la política exterior puede mostrar una mayor polarización inter e intrapartidaria, por no verse como una arena que pese sustantivamente en temas electorales. Esta afirmación se fundamenta en estudios como el de Gianetti y Layer (2004) que estudia la disciplina del partido Demócratas de Izquierda de Italia, mostrando como los mayores niveles de indisciplina se dan en temas de política exterior.

A inicios de la década de 1990, Rypley y Lindsay (1993) plantearon un análisis sobre el Congreso estadounidense como arena decisoria relevante para la política exterior

y la defensa nacional. Por otra parte Fordham (1998) mostró cómo los partidos son intermediarios de intereses de grupos, y a partir de estas interacciones se genera la política exterior. La literatura que ha analizado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior, en el caso estadounidense, ha puesto su mirada en posibles patrones de cooperación y conflicto a partir de las prerrogativas legales que cada actor tiene sobre el tema. Los autores concluyen que hay poderes y responsabilidades compartidas, acuerdos en temas de prioridad nacional, pero también divergencias donde los actores buscan hacer triunfar sus propuestas y bloqueos por incompatibilidad de visiones o estrategia electoral.

Revisando la literatura sobre el rol de los partidos, sus ideologías y el Congreso en la política exterior, Feliú, de Oliveira y Galdino (2009) realizan una distinción entre perspectivas argumentativas sobre la actuación del Congreso en la formulación de la política exterior. Una perspectiva concibe la existencia de una preponderancia del Poder Ejecutivo sobre un Congreso poco asertivo en política exterior, mientras que la otra perspectiva coloca al Congreso teniendo el mismo accionar en política exterior como en política doméstica. (Feliú, de Oliveira y Galdino 2009: 838).

Lindsay y Rypley (1992) propusieron una de las claves de la primera perspectiva. Los autores al plantear su postulado, conocido como *two presidents thesis*, señalan que el Presidente tiene mayor espacio de acción en temas internacionales que en temas domésticos, dejando a la ideología y a los partidos políticos solamente posibilidades de acción significativa en las políticas públicas domésticas.¹² Otros estudios señalan una relación de armonía relativa entre los poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, generado por el apoyo constante del Congreso a la política exterior impulsada por el Presidente.¹³ Kegley y Wittkopf (1995), señalan que durante la Guerra Fría existió un consenso que alineó al Ejecutivo y al Legislativo en una política exterior vinculada al freno del comunismo internacional y el desarrollo del poder soviético. En general, a este apoyo constante del Congreso a las políticas del Presidente se le llamó *bipartisanship*, entendiendo que el mismo es un mecanismo caracterizado por la acción conjunta del Ejecutivo y el Congreso tras objetivos comunes, sin que esto implique la ausencia de conflictos. Ambos partidos estadounidenses actuaron con unidad en asuntos de política exterior y desarrollaron acciones para llevar adelante esa unidad durante el período estudiado por los autores.

Kegley y Wittkopf (1995) explican la preponderancia del Poder Ejecutivo a partir de una virtud de este y una debilidad de los legisladores. El primero posee más capacidades que el segundo para obtener información, procesarla y construir análisis y propuestas. Y el supuesto, plausible, de la poca relevancia que un tema de política exterior puede tener, a juicio de un legislador, para su reelección.

Esta misma perspectiva también ha tenido eco en la región. Lima y Santos (2001), analizando el caso brasileño, argumentan que durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones existió una convergencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo, que llegó a su fin en la década de 1980. Stuhldreher (2003) analiza el caso del primer Gobierno de Carlos Menem en Argentina y concluye que el Congreso fue débil al participar en la formulación de la política exterior.

En términos generales, en América Latina se consideran débiles a los congresos en la formulación de la política exterior por, al menos, tres razones: la concentración del poder político en el Presidente; la falta de capacidades técnicas y constitucionales de los congresos para actuar en política exterior; y el posible bajo retorno electoral de la actuación en la temática.¹⁴ De Almeida (2000) realiza un análisis de los programas de los partidos políticos brasileños, durante el período 1930 – 1990, concluyendo que los temas de política exterior tuvieron un peso bastante secundario en las disputas político-electorales. En el mismo sentido, de Oliveira, Onuki y Cândia Veiga (2006) señalan que la política exterior y las negociaciones internacionales son temas secundarios en las campañas electorales, pero se vuelven más importantes a partir de los resultados o impactos que los acuerdos o negociaciones tienen en el ámbito doméstico.

El otro enfoque, que considera relevante el rol de los congresos y los partidos políticos en la política exterior se inicia con estudios que analizan la coyuntura histórica de la Guerra Fría (por ejemplo McCormick y Wittkopf 1990; Fordham 1998) y otros con los momentos de mayores críticas sobre el desempeño de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam (por ejemplo Meernik 1993; Ripley y Lindsay 1993; Lindsay 1994 y 2003).

Ambos eventos son vistos por varios autores como generadores de incentivos para que los partidos no mantengan un posicionamiento convergente en política exterior, generándose como señala Conley (1999) una disolución de la tradicional diferencia entre política doméstica y política exterior que caracterizaba a la política estadounidense. Lindsay (1994) señala que un conjunto de factores contribuyeron con esta situación; la interdependencia global que ayudó a conectar política exterior y doméstica, la pérdida de intensidad del compromiso de Estados Unidos con sus compromisos en el exterior –impactado por falta de presupuestos, entre otras causas–, y la percepción de los actores de una disminución de los costos de enfrentarse a las propuestas de política exterior del Presidente.

Dentro de este enfoque, que concibe relevante el rol de los partidos políticos y los congresos, se han realizado un conjunto de estudios empíricos sobre temas de política exterior y particularmente en asuntos de política del comercio exterior.¹⁵ En este enfo-

que son claves la ideología de los legisladores, la disciplina y la cohesión partidaria, los intereses de grupos que los mismos representan y el electorado de su distrito, en tanto grupo al que el legislador rinde cuentas (*constituency*).

Este enfoque también ha sido recogido en estudios de política comparada, mostrando cómo la ideología correlaciona positivamente con los posicionamientos en política exterior. Por ejemplo en la política del comercio internacional se presentan hallazgos sobre cómo las izquierdas se oponen a los acuerdos de libre comercio, mientras que las derechas los promueven (Milner y Judkins 2004), o como varía el posicionamiento en temas de cooperación internacional (Thérien y Noel 2000), concluyendo que los partidos socialdemócratas invierten más que los liberales en este campo. Otro estudio que sigue esta idea es el de Marks, Wilson y Ray (2006), que analiza el posicionamiento de los partidos políticos frente a los procesos de integración regional. Para ello, los autores identifican dos dimensiones: la ideológica en términos de derecha – izquierda y la dimensión ambientalismo/liberalismo – tradicionalismo/nacionalismo. Los resultados que obtienen sobre el apoyo a la integración regional son coherentes según sean los valores que los partidos, como unidades de análisis, adoptan en las dimensiones antes señaladas.

Algunos estudios de caso se han centrado en la participación de los partidos políticos en el diseño de la política exterior, como es el caso del trabajo sobre México y España realizado por Dávila Pérez (2011) o el análisis realizado por Velázquez Flores (2008) de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en política exterior durante el gobierno de Vicente Fox en México. Diniz y Ribeiro (2009) estudiaron el rol del Congreso en la política exterior brasileña, Feliú, Galdino y Oliveira (2007) abordaron el estudio de los partidos –y sus posicionamientos ideológicos e intereses– en los procesos políticos vinculados al comercio exterior en Chile, y Follietti (2005) abordó la temática de la participación de Argentina en la operación de mantenimiento de paz en Haití.

Por otra parte, algunos investigadores han indagado en la relación entre las orientaciones ideológicas de los partidos políticos y los procesos de integración regional.¹⁶ Pero como señalan Onuki y de Oliveira (2010), estos trabajos no se proponen exactamente testear hipótesis, ya que generalmente hay ausencia de datos para desplegar trabajos empíricos. (Onuki y de Oliveira 2010: 148).

El involucramiento de los congresos en la política exterior se presenta como resultado de la interdependencia del mundo globalizado que hace que sean cada vez más estrechos los lazos entre política doméstica y política exterior, aspecto que, entre otros, Stuhldreher (2003) ha señalado para el caso argentino, Onuki y Oliveira (2006) y Santos (2006) para Brasil y Ortiz Mena (2004) para México.

En el ámbito internacional multilateral, Amorim Neto (2011) estudió las votaciones de Brasil en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También en este caso, una de las variables que señala como relevantes para explicar los posicionamientos adoptados, es la ideología del partido de Gobierno.

Otro aporte sustantivo es el de Onuki y Oliveira (2010), que abordaron el rol de los partidos en la política exterior brasileña en dos dimensiones: por influencia directa sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo (sea en gobiernos de partido o de coalición) o de forma indirecta por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas (Onuki y Oliveira 2010: 146). Para el caso de Brasil los autores mostraron la polarización de esta arena y señalan que:

“Esta polarización responde, a un solo tiempo, a la consolidación de los impactos distributivos generados por las decisiones del ejecutivo en el área exterior y que la política exterior es un campo afecto a la demarcación de posiciones políticas, sin que eso implique los mismos costos de otras políticas domésticas” (Ibídem, traducción del autor).

Los autores logran identificar un conjunto de temas que generan polarización entre los partidos y donde los partidos tienen posiciones divergentes, según su posicionamiento ideológico. El primer tema es la división Norte-Sur, donde los partidos de izquierda en Brasil buscan priorizar las relaciones Sur-Sur mientras los de la derecha consideran más adecuada la vinculación con los países desarrollados. El otro tema es el de la integración regional, donde la izquierda la impulsa, mientras la derecha la considera desventajosa e impulsa la apertura de relaciones. Aspectos como el multilateralismo o el respeto a los principios básicos del Derecho Internacional, son de consenso entre derechas e izquierdas.

Por otra parte, Feliú, Oliveira y Galdino (2009) explican las votaciones de los legisladores chilenos en temas de política exterior a partir de su ubicación en el eje izquierda - derecha y demuestran que la estructuración de las preferencias de los legisladores sobre la política exterior no tiene diferencias significativas con la forma que lo hacen sus preferencias sobre políticas domésticas. Onuki, Feliú y Oliveira realizan con éxito el mismo ejercicio analítico en clave comparada con los casos argentino y chileno (2009). Al igual que estos autores, se busca aquí analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y su postura frente al proceso regional de la UNASUR.

2. Metodología

Este trabajo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Los legisladores en tanto individuos son las unidades de observación elegidas, en tanto tomadores de decisiones, siendo su agregación en fracciones, alas ideológicas (agrupamiento de fracciones) o partidos, las unidades de análisis aquí consideradas. El supuesto que implica esta elección es que al observar a los legisladores podemos construir los posicionamientos de los partidos por la agregación de las preferencias de sus integrantes.

Para la obtención de los datos, con los que se trabaja en este artículo, se realizó una encuesta a los legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República que es quien preside el Senado). El formulario fue diseñado para recoger datos para la tesis de doctorado del autor de este artículo y consta de 31 preguntas o sets de preguntas que miden 179 indicadores que luego se recodificarán como variables. En el Cuadro 1 se presenta la distribución y cobertura por partido y cámara de los encuestados.

Cuadro 1. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.

	Senadores		Representantes		Total	
	n	%	n	%	N	%
Frente Amplio	16	100	50	100	66	100
Partido Nacional	9	90	27	90	36	90
Partido Colorado	5	100	16	94	21	95
Partido Independiente	-	-	2	100	2	100
Total	30	97	95	96	125	96

El universo elegido se fundamenta en que al mirar el Legislativo estamos logrando ver a las élites partidarias. En el Senado se encuentran la mayoría de los líderes de partidos y de fracciones, y puede señalarse que casi todos los políticos más influyentes del país ocupan cargos parlamentarios —salvo algunos que no ejercen cargos políticos o se encuentran en el Ejecutivo. En el Cuadro 2 se presenta la distribución de los legisladores por partido y fracción por cámara.

Cuadro 2. Cantidad de legisladores por partido y fracción (*)

		Senadores	Representantes	Total
Frente Amplio (FA)	Movimiento de Participación Popular (MPP)	5	25	30
	Frente Liber Seregni (FLS)	6	11	17
	Partido Socialista (PS)	2	9	11
	Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)	1	2	3
	Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1	2	3
	Vertiente Artiguista (VA)	1	1	2
	Total	16	50	66
Partido Nacional (PN)	Herrerismo (H)	4	17	21
	Alianza Nacional (AN)	4	13	17
	Correntada Wilsonista (CW)	1	0	1
	Concertación Republicana Nacional (CRN)	1	0	1
	Total	10	30	40
Partido Colorado (PC)	Vamos Uruguay (VU)	3	14	17
	Propuesta Batllista (ProBa)	2	3	5
	Total	5	17	22
Partido Independiente (PI)	-	-	2	2
Total	-	31	99	130

(*) De acuerdo a la respuesta del legislador en la encuesta.

La encuesta se realizó entre el 15 de junio y el 27 de diciembre de 2013. No se registraron acontecimientos que, particularmente, afectaran a la comparabilidad de las respuestas. Se logró encuestar a 125 de los 130 legisladores, cubriendo el 96% de cobertura del

universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción. En el Cuadro 3 puede observarse la cobertura por partido y fracción por cámara.

Cuadro 3. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y fracción.

		Senadores		Representantes		Total	
		n	%	n	%	n	%
FA	MPP	5	100	25	100	30	100
	FLS	6	100	11	100	17	100
	PS	2	100	9	100	11	100
	CAP-L	1	100	2	100	3	100
	PCU	1	100	2	100	3	100
	VA	1	100	1	100	2	100
PN	H	3	75	16	94	19	90
	AN	4	100	11	85	15	88
	CW	1	100	-	-	1	100
	CRN	1	100	-	-	1	100
PC	VU	3	100	13	93	16	94
	ProBa	2	100	3	100	5	100
PI	-	-	-	2	100	2	100

La aplicación del formulario duró 45 minutos en los casos más rápidos, alcanzando la hora y media en los casos de mayor duración. En tres casos se realizó en más de una sesión. Los encuestados se demostraron interesados por las preguntas del formulario, siendo el bloque vinculado a la autoidentificación y el de identificación de actores en el eje izquierda – derecha el que recibió mayores rechazos a ser contestado, sin que estas no respuestas sean un problema significativo para el estudio. De los cinco legisladores no encuestados, solamente uno manifestó el rechazo a contestar el formulario. El resto de no encuestados manifestaron interés pero no se logró agendar con ellos la entrevista para la aplicación del formulario.

La variable independiente que se considera en este artículo es la ideología. Esta variable se midió en una escala de diez puntos donde uno es lo más a la izquierda posible y diez lo más a la derecha posible. Se presentó en un set de 17 preguntas, donde una era la autoidentificación, cuatro correspondían a la ubicación de los partidos y doce a las fracciones de los partidos, entendiendo estas como listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la presente legislatura (2010 – 2015).

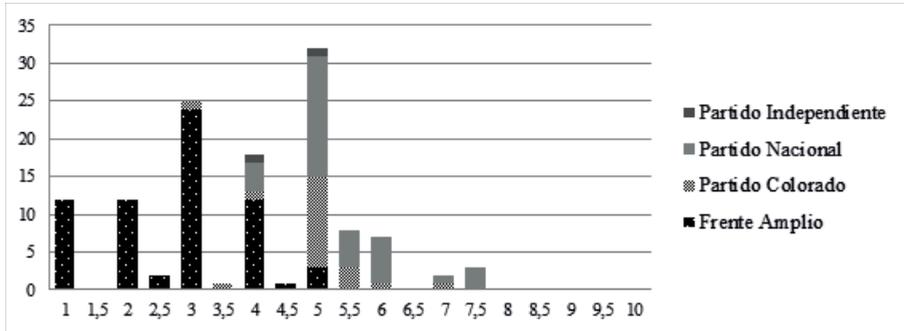
La variable dependiente, orientación de la política exterior, se construyó a partir del cruce de las respuestas a las siguientes preguntas: “La prioridad de la política exterior uruguaya debería ser ¿la región o el mundo?” Los valores posibles fueron tricotómicos, pues finalmente se sumó la posibilidad de la respuesta espontánea “ambas”, concibiendo que la misma es un equilibrio entre región y mundo. Por otra parte se preguntó. “A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados?” Los valores posibles para esta respuesta fueron “Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente”, “Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados (los europeos y Japón)” y “Los aliados varían según la agenda”. En términos de valores que se piensan deben asumir las variables según los supuestos que se asumen, se propone en este trabajo que la izquierda (más pronunciadamente su ala izquierda) tenderá a promover un enfoque que privilegie a la región como foco territorial y a los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que a medida que la ideología varía hacia la derecha del continuo se encontrarán posturas que privilegien la apertura al mundo y a los países desarrollados como aliados estratégicos.

Adicionalmente se utilizan preguntas específicas sobre la región y UNASUR para, analizando la frecuencia de las respuestas, mostrar el posicionamiento de los partidos frente al tema específico de este artículo. A la vez que se toma una variable en particular para procesar estadísticamente a través de la Prueba de Chi Cuadrado para descartar la hipótesis nula de la no correlación entre ideología y acuerdo con coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional a nivel de UNASUR. Se espera que rechazada esta hipótesis nula se logren niveles de correlación significativa entre la variable ideología y la variable seleccionada.

3. Los datos y su análisis

Para obtener una primera mirada sobre el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha se tomaron las respuestas de los legisladores en un único conjunto, entendiendo que los mismos son una agrupación calificada y equilibrada. En el Cuadro 4 se presentan las medias de las respuestas para cada partido. En síntesis puede señalarse que el sistema de partidos uruguayo tiene en la izquierda al Frente Amplio, en el centro al Partido Independiente y al Partido Nacional y al Partido Colorado a la derecha con una superposición importante (Ver Gráfico 1). También debe señalarse que el Partido Colorado es el que presenta una mayor dispersión.

Gráfico 1. Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda - derecha agrupados por partido político.



Cuadro 4. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha a juicio de todos los miembros del Parlamento.

	Todos los miembros del Parlamento ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,825	1,2479	123
Partido Colorado	7,554	1,5652	124
Partido Nacional	7,110	1,3097	123
Partido Independiente	5,561	1,0995	122

La forma de medición que se presentó anteriormente tiene un inconveniente, porque puede tender a que las distancias sean visualizadas como mayores. Por lo tanto se presenta también otra forma posible de medición, considerando solamente las respuestas de los miembros de cada partido sobre su colectividad. En el Cuadro 5 se presentan estos datos, que coinciden en el ordenamiento que aparece en el Cuadro 4, dándose un corrimiento del Partido Nacional y el Partido Colorado hacia el centro, al igual que el Frente Amplio y un corrimiento del Partido Independiente hacia la izquierda. Pero en términos generales la imagen del orden del sistema de partidos que esta medida arroja es similar a la que muestra la medición que tomó a todos los legisladores como un único grupo.

Cuadro 5. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,667	0,9740	66
Partido Colorado	5,875	1,0745	19
Partido Nacional	5,639	0,7133	35
Partido Independiente	4,000	0,7071	2

Otra forma posible de analizar el posicionamiento ideológico de los partidos es promediar la autoidentificación de sus miembros en la escala. Esta es la medición que se presenta en el Cuadro 6, donde por primera vez el Partido Colorado muestra un enroque en el posicionamiento con el Partido Nacional, pero como se puede ver en el Cuadro 5, los legisladores colorados consideran que su partido está más a la derecha de la posición que ellos asumen como individuos.

Cuadro 6. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	2,735	1,1239	66
Partido Colorado	5,00	0,8272	20
Partido Nacional	5,443	1,0202	35
Partido Independiente	4,500	0,7071	2

También por autoidentificación se construyó el posicionamiento de las fracciones de los partidos. En el Cuadro 7 se presentan los datos para cada partido. Debe señalarse que el Partido Independiente no posee fracciones a su interna y tiene solamente dos diputados en esta legislatura.

Cuadro 7. Ubicación de las fracciones de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas.

	Frente Amplio						Partido Colorado		Partido Nacional				Partido Indep.
	MPP	PS	VA	FLS	CAP-L	PCU	ProBa	VU	H	AN	CW	CRN	PI
Media	2,417	3,091	3,500	3,235	2,333	1,667	4,800	5,067	5,694	5,267	5,000	4,000	4,500
Desv. estándar	1,0914	0,8312	0,7071	1,1472	1,1547	1,1547	0,7583	0,8633	1,0591	0,9424	0	0	0,7071
(N)	30	11	2	17	3	3	5	15	18	15	1	1	2

Se construyeron agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, a partir del siguiente criterio: se consideraron como parte del ala derecha o izquierda de un partido, a los sectores que aparecen en esa posición con relación a la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido, tomando como ubicación de la fracción la media de la autoidentificación de sus miembros. Este criterio se tomó de González (1993), realizando algunos ajustes ya que el autor usa como indicador a la autoidentificación de los votantes. En el Cuadro 8 se presenta la ubicación de las fracciones de los partidos por ala ideológica según el criterio antes reseñados. Las alas de partido y los partidos serán las unidades de análisis que se utilizarán en este artículo de forma más sistemática. Debe señalarse la distancia mayor que se registra entre las alas de un partido se presenta en el caso del Frente Amplio, donde las medias de sus alas izquierda y derecha tienen una distancia de 0,853. El legislador mediano de su ala izquierda se ubica en el punto dos de la escala y el de su ala derecha en tres. Como se verá más adelante, las alas ideológicas del Frente Amplio muestran algunos matices o divergencias en materia de política exterior, mientras que el resto de los partidos con distancias ideológicas menores entre sus alas, muestran posicionamientos más homogéneos entre sus alas.

Cuadro 8. Ubicación ideológica de las fracciones por alas de Partido de Partidos.

	Ala izquierda FA (MPP, CAP-L y PCU)	Ala derecha FA (FLS, PS y VA)	Ala izquierda PN (AN, CW y CRN)	Ala derecha PN (H)	Ala izquierda PC (ProBa)	Ala derecha PC (VU)	PI
(N)	36	30	17	18	5	15	2
Media	2,347	3,200	5,176	5,694	4,800	5,067	4,500
Desv. estándar	1,0877	,9965	,9344	1,0591	,7583	,8633	,7071

Para definir la variable dependiente, orientación de la política exterior y analizar la política exterior durante el actual gobierno, se toma una tipología de escenarios elaborada por Luján (2011). La misma fue construida a partir de dos variables tricotómicas: el foco territorial prioritario para la política exterior del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS,¹⁷ los principales países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de ella que varían según los temas y momentos de la política exterior del país).

Tabla 1: Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados¹⁸

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región – Mundo	Mundo
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional – Multilateralismo (II)	Cooperación Sur – Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América (VI)
EE.UU. – UE – Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EE.UU. (IX)

Fuente: Luján 2011

Siguiendo el análisis realizado por Luján (2010) para el primer gobierno del Frente Amplio, puede señalarse que en ese período (2005 – 2010) la orientación predominante correspondió al tipo V, pues combinó el equilibrio entre la región y el mundo con una amplitud de socios tanto en la región como fuera de ella. La llegada de la izquierda al gobierno implicó un cambio en la orientación de la política exterior, pues el gobierno anterior, encabezado por el Presidente Jorge Batlle, se orientó de forma más panamericano, concretando en 2004 un TLC con México y avanzando en el mismo sentido con Estados Unidos de Norteamérica. El gobierno de Vázquez buscó un mayor equilibrio entre la región y el mundo, dando gran importancia a las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, como actores relevantes de la región, y con Estados Unidos de Norteamérica como potencia global. Las relaciones con Argentina, desde el final de la presidencia de Batlle, se caracterizaban por ser tensas y se agudizaron durante el gobierno de Vázquez con la instalación de una empresa de procesamiento de pasta de celulosa en el Río Uruguay, frontera entre ambos países. Por otra parte, superados algunos inconvenientes comerciales en la frontera, se inició el proceso de acercamiento con Brasil. Con Estados Unidos se exploró la posibilidad de un tratado de libre comercio que generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente se arribó a un TIFA. El gobierno de Vázquez priorizó Sudamérica como espacio regional, pero sin perder de vista lo latino-

americano y con una visión activa y crítica pero sin soltar amarras del MERCOSUR. Para la inserción económica se buscó un accionar equilibrado hacia Europa, América del Norte y el Asia-Pacífico. En síntesis, el primer gobierno del Frente Amplio buscó un equilibrio región-mundo que implicó un cambio sustantivo en relación a su predecesor que buscó un relacionamiento más extrarregional (Luján 2010).

El segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015) muestra una mayor profundización en lo regional.¹⁹ En su primer año de gobierno, el Presidente Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando este compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano y combinó esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global que el país viene realizando desde la redemocratización. (González 2011).

En síntesis, la política exterior del actual gobierno estaría reorientándose. Siguiendo a Luján (2011), la política exterior estaría pasando del tipo V al tipo II (Integración Regional –Multilateralismo). En este escenario la promoción de la integración regional se conjuga con un Brasil como principal socio pero también impulsa el multilateralismo. Si la ideología importa en política exterior, el resultado de las próximas elecciones, la formación del próximo gobierno y los recursos institucionales con que cuente el mismo podrían implicar cambios en la orientación de la política exterior.

Las respuestas de los legisladores sobre la prioridad de la política exterior (Cuadro 9), agrupados por partidos, permite observar cómo los partidos que se encuentran a la derecha tienen preferencias sobre una orientación de apertura al mundo, siendo esto más marcado en el Partido Colorado que es el partido que se encuentra más a la derecha. En el Partido Nacional existe también una preferencia mayoritaria por la apertura al mundo, pero un 36,1% de sus legisladores se inclinan por tener una postura que busque equilibrios entre la región y el mundo o priorice la región, en este caso un 13,9%. En el caso del Partido Independiente, como se ve, solamente cuenta con dos diputados. Debe decirse que este partido se ha posicionado en debates parlamentarios y frente a la ciudadanía como un impulsor de un regionalismo abierto, más abierto que regional, pues propone la apertura del Uruguay al mundo a partir de un diagnóstico negativo de la coyuntura regional. En este sentido, su líder, Pablo Mieres, señalaba en febrero de 2013 la importancia de que Uruguay se integrase a la Alianza del Pacífico:

“La crisis del MERCOSUR, en todas sus dimensiones, es cada vez más notoria. Después de haber sido la mayor apuesta latinoamericana de integración en los años noventa, desde hace más de una década se ha ido desgastando hasta llegar a su realidad actual, en la que ni siquiera ha mantenido el respeto por sus propias normas

*de funcionamiento ni por los principios del derecho internacional. [...] En las actuales condiciones poco o nada se puede esperar de ese espacio de integración regional. Esto no significa que pregonemos su abandono o retiro, pero sí que asumamos la evidencia de los hechos y que apostemos a desarrollar, con vigor y energía, una estrategia alternativa”.*²⁰

Cuadro 9. Prioridad de la política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Región	31	47,0	5	13,9	2	9,5	-	-
Mundo	16	24,2	23	63,9	16	76,2	1	50,0
Ambas	19	28,8	8	22,2	3	14,3	1	50,0
Total	66	100,0	36	100,0	21	100,0	2	100,0

En el Frente Amplio existe una 47% de los legisladores que consideran que la región es la prioridad. Pero si se observa al Frente Amplio segmentado por alas ideológicas (Cuadro 10) se advierte que la priorización de la región es más fuerte en el ala izquierda (55,6%), mientras que en su ala derecha la priorización de la región acumula la misma cantidad de preferencias que el equilibrio entre la región y el mundo (36,7%). En el resto de los partidos, la segmentación por alas no muestra variaciones significativas entre cada ala de los partidos. Es posible, sin embargo, señalar que el ala izquierda del Partido Nacional posee mayores niveles de apoyo, por parte de sus legisladores, a posiciones que priorizan la región o el equilibrio entre priorizar la región y el mundo, acumulando entre ambas preferencias un 41,1%.

Cuadro 10. Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA		Ala derecha FA		Ala izquierda PN		Ala derecha PN		Ala izquierda PC		Ala derecha PC		PI	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Región	20	55,6	11	36,7	3	17,6	2	10,5	-	-	2	12,5	-	-
Mundo	8	22,2	8	26,7	10	58,8	13	68,4	5	100,0	11	68,8	1	50,0
Ambas	8	22,2	11	36,7	4	23,5	4	21,1	-	-	3	18,8	1	50,0
Total	36	100,0	30	100,0	17	100,0	19	100,0	5	100,0	16	100,0	2	100,0

Atendiendo a la priorización de los aliados estratégicos, si se segmentan las respuestas por partido (Cuadro 11), puede concluirse que los ubicados a la derecha del sistema político uruguayo prefieren el multilateralismo, siendo los países emergentes la segunda preferencia en el Partido Nacional y los países desarrollados en el Partido Colorado

(siendo este el que se ubica más a la derecha en el sistema de partidos uruguayos). En el Frente Amplio si bien la mayoría se inclina por Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (48,5%), existe un 45,5% que prefiere el multilateralismo.

Cuadro 11. Aliados en política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Brasil y el resto de los países emergentes	32	48,5	6	16,7	2	9,5	1	50,0
EEUU y el resto de los países desarrollados	1	1,5	1	2,8	4	19,0	-	-
Varían según la agenda	30	45,5	29	80,6	13	61,9	1	50,0
Total	63	95,5	36	100,0	19	90,5	2	100,0
NS/NC	3	4,5			2	9,5		
Total	66	100,0			21	100,0		

Al observar las preferencias sobre aliados estratégicos, segmentadas ahora por la ideológica de partido (Cuadro 12), encontramos que el ala derecha del Partido Colorado (el ubicado más a la derecha en el sistema político uruguayo) es la que registra mayores preferencias en torno a Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados. Mientras que el ala izquierda de la izquierda es quien registra un mayor porcentaje de preferencias sobre Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (52,8%). Al ver el ala derecha del Frente Amplio se observa un enroque de preferencias. El ala derecha de la izquierda tiene como primera preferencia al multilateralismo (53.3%) y como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, aspecto que comparte con el Partido Nacional y el Partido Independiente. Vale la pena señalar que la apuesta al Sur es mucho más marcada en el ala derecha del Frente Amplio que en el Partido Nacional. Según muestran los sondeos de opinión pública, el Frente Amplio es muy posible que acceda a un tercer gobierno, si el ala derecha de esta fuerza política es mayoría, es probable que se genere una vuelta al escenario V de regionalismo abierto.

Cuadro 12. Aliados en política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA		Ala derecha FA		Ala izquierda PN		Ala derecha PN		Ala izquierda PC		Ala derecha PC	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Brasil y el resto de los países emergentes	19	52,8	13	43,3	2	11,8	4	21,1	1	20,0	1	6,3
Estados Unidos y el resto de los países desarrollados			1	3,3			1	5,3	1	20,0	3	18,8
Varían según la agenda	14	38,9	16	53,3	15	88,2	14	73,7	3	60,0	10	62,5
Total	33	91,7	30	100,0	17	100,0	19	100,0	5	100,0	14	87,5
NS/NC	3	8,3									2	12,5
Total	36	100,0									16	100,0

En la encuesta realizada, a quienes señalaron que la prioridad de la política exterior debía ser la región o un equilibrio entre la región y el mundo se les preguntó qué institución se aproxima más su concepción de región. Las respuestas agrupadas por partidos (Cuadro 13) muestran como en el Frente Amplio la primera preferencia es la UNASUR y en el resto de los partidos es el MERCOSUR.

Aquí vale la pena realizar dos comentarios. El primero es que dentro del Frente Amplio, el latinoamericanismo –como tradición en política exterior– gravita de una forma importante en la orientación de la política exterior. Por ello muchos de quienes ven a la UNASUR como institución que representa mejor su idea de región son aquellos latinoamericanistas que, frente a la complejidad de incorporar el espacio centroamericano – caribeño y especialmente a México (por su relación con Estados Unidos) al proyecto integracionista latinoamericano, se hacen sudamericanistas por contracción. A la vez que aquellos frenteamplistas que otrora priorizaban tradicionalmente el Cono Sur, y al MERCOSUR como su proceso de integración, se han ido inclinando a un sudamericanismo por expansión.²¹

El segundo comentario tiene que ver con la priorización de la agenda de la política exterior. Si bien existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, porque los partidos priorizan la dimensión económico comercial, es la izquierda quien posee una mayor inclinación hacia procesos de integración regional que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. Siendo UNASUR un proceso donde la dimensión política es central, el apoyo a este proceso es más fuerte en la izquierda.

Cuadro 13. Institución que más se aproxima a la concepción de región de los encuestados.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Frente Amplio	MERCOSUR	13	19,7	25,5
	UNASUR	29	43,9	56,9
	CELAC	9	13,6	17,6
	Total	51	77,3	100,0
	No corresponde	15	22,7	
	Total	66	100,0	
Partido Nacional	MERCOSUR	8	22,2	61,5
	UNASUR	1	2,8	7,7
	OEA	4	11,1	30,8
	Total	13	36,1	100,0
	No corresponde	23	63,9	
	Total	36	100,0	
Partido Colorado	MERCOSUR	2	9,5	40,0
	UNASUR	1	4,8	20,0
	CELAC	1	4,8	20,0
	OEA	1	4,8	20,0
	Total	5	23,8	100,0
	No corresponde	16	76,2	
Total	21	100,0		
Partido Independiente	MERCOSUR	1	50,0	100,0
	No corresponde	1	50,0	
	Total	2	100,0	

Para ilustrar la afirmación que cierra el párrafo anterior, puede analizarse el posicionamiento de los partidos uruguayos en torno un asunto específico relativo a UNASUR: la coordinación de la política de defensa nacional de Uruguay con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano. La elección de este tópico responde a que es un aspecto central de la alta política. Si se toma a todos los legisladores como un único grupo se puede observar que 121 de los 125 encuestados manifestaron sus preferencias, 58,4% a favor y 38,4% en contra de coordinar la política de defensa nacional en el ámbito de UNASUR. Pero debe señalarse que los partidos tienen posiciones divergentes que correlacionan con su posicionamiento en el eje izquierda-derecha (Cuadro 14). Mientras el Frente Amplio muestra muy alto acuerdo con esta idea, el resto de los partidos registra un alto desacuerdo con la misma.

Cuadro 14. Posición frente a coordinar la política de Defensa Nacional del país con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR. Por partido

		Frecuencia	Porcentaje
Frente Amplio	Acuerdo	62	93,9
	Desacuerdo	2	3,0
	Total	64	97,0
	NS/NC	2	3,0
	Total	66	100,0
Partido Nacional	Acuerdo	8	22,2
	Desacuerdo	28	77,8
	Total	36	100,0
Partido Colorado	Acuerdo	3	14,3
	Desacuerdo	16	76,2
	Total	19	90,5
	NS/NC	2	9,5
	Total	21	100,0
Partido Independiente	Desacuerdo	2	100,0

Estos posicionamientos divergentes también aparecen frente al posicionamiento sobre cuál es la institución que debería intervenir en caso un hipotético de conflicto armado en la región. Esto muestra claras diferencias entre izquierda y derecha en el sistema político uruguayo. A pesar que, al tomar a los legisladores como un único grupo, la UNASUR es la institución que nuclea más preferencias, pueden verse las divergencias al segmentar las respuestas por partidos.

Cuadro 15. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región

	Frecuencia	Porcentaje
ONU	40	32,0
OEA	13	10,4
EEUU	1	,8
UNASUR	45	36,0
MERCOSUR	16	12,8
Un grupo de países de la región	3	2,4
Un grupo de países de fuera de la región	1	,8
Nadie	2	1,6
Total	121	96,8
NS/NC	4	3,2
Total	125	100,0

Al ver las preferencias por partidos (Cuadro 16) puede observarse que mientras el Frente Amplio prioriza la acción de la institucionalidad regional, en primer lugar la UNASUR con 62,1% de las preferencias y el MERCOSUR con 18,2% de las preferencias, el resto de los partidos prefiere la acción de las Naciones Unidas.

Cuadro 16. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.

		Frecuencia	Porcentaje
Frente Amplio	ONU	7	10,6
	OEA	2	3,0
	UNASUR	41	62,1
	MERCOSUR	12	18,2
	Un grupo de países de la región	3	4,5
	Un grupo de países de fuera de la región	1	1,5
	Total	66	100,0
Partido Nacional	ONU	18	50,0
	OEA	7	19,4
	UNASUR	3	8,3
	MERCOSUR	4	11,1
	Nadie	2	5,6
	Total	34	94,4
	NS/NC	2	5,6
Total	36	100,0	
Partido Colorado	ONU	14	66,7
	OEA	4	19,0
	EEUU	1	4,8
	UNASUR	1	4,8
	Total	20	95,2
	NS/NC	1	4,8
Total	21	100,0	
Partido Independiente	ONU	1	50,0
	NS/NC	1	50,0
	Total	2	100,0

Por otra parte, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado muestran una segunda preferencia que en ambos casos señala a la Organización de Estados Americanos (OEA). Debe decirse que desde la izquierda uruguaya existen algunas críticas a la OEA, particularmente en lo que atañe al peso que Estados Unidos tiene en este ámbito panamericano.

Si se observa el Cuadro 17, la distribución de los legisladores que apoyan la coordinación de la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano es mayor si se autoidentifican con la izquierda, mientras quienes lo hacen como de centro o de derecha muestran altos niveles de rechazo.

Cuadro 17. Ubicación ideológica del encuestado – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional

			Coordinar política de defensa a nivel regional		Total
			Acuerdo	Desacuerdo	
Ubicación ideológica encuestado	1,0	Recuento	11	0	11
	2,0	Recuento	12	0	12
	2,5	Recuento	2	0	2
	3,0	Recuento	22	3	25
	3,5	Recuento	0	1	1
	4,0	Recuento	15	2	17
	4,5	Recuento	1	0	1
	5,0	Recuento	6	25	31
	5,5	Recuento	2	6	8
	6,0	Recuento	1	6	7
	7,0	Recuento	0	1	1
8,0	Recuento	0	3	3	
Total	Recuento	72	47	119	

A partir de esta observación se puede pensar que existe relación, en el caso uruguayo, entre autoidentificación ideológica y acuerdo o desacuerdo con coordinar de la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano. Para descartar la hipótesis nula se realizó el test de independencia Chi-cuadrado que contrasta la relación estadística genérica, o sea si hay dependencia o independencia entre las dos variables seleccionadas. Para realizar el test se recodificó la variable ubicación ideológica del encuestado en dos categorías: izquierda y no izquierda (centro y derecha). Los legisladores que se ubicaron en la escala de autoidentificación en valores que van del 1 al 4,5 fueron codificados como de izquierda, mientras que los que se autoidentificaron en los valores 5 y 6 se consideraron como de centro, y quienes se autoidentificaron entre el 6,5 y el 10 fueron considerados de derecha. Al codificar de esta manera los marginales no superen el 20% de casillas con menos de 5 casos (ninguna casilla tiene una frecuencia esperada inferior a 5). Recodificada esta variable se analizó su relación con la postura de los legisladores sobre coordinar la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano, siendo los valores posibles el acuerdo o desacuerdo. La hipótesis nula asumida implica que no hay relación entre las variables, o sea ser de izquierda o no serlo no tiene relación con el apoyo al tópico que seleccionamos sobre UNASUR. La hipótesis alternativa supone que ser de izquierda hace que los legisladores apoyen la acción de coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

Cuadro 18. Ubicación ideológica del encuestado: recodificada en izquierda /centro-derecha–Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional)

		Coordinar política de defensa a nivel regional		Total
		Acuerdo	Desacuerdo	
Ubicación ideológica encuestado	Izquierda	63	6	69
	Centro y Derecha	9	41	50
Total		72	47	119

Lo primero que debe señalarse de los resultados obtenidos es que la significación asintótica (p-valor) que arrojó la prueba fue de 0,000. Esto nos permite descartar la hipótesis nula, pues el p-valor asociado al resultado observado es menor que el nivel de significación establecido de 0,05.

Para medir la intensidad de la relación entre las variables dicotómicas elegidas se utilizó el coeficiente Phi, encontrando un resultado de 0,74. Esto muestra una asociación positiva alta entre las variables. Si bien la misma no puede ser interpretada directamente como causalidad, estos resultados nos permiten afirmar que los legisladores de izquierda son más propensos a coordinar la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Tomando en cuenta los datos sobre orientación de la política exterior antes presentados, estos resultados permiten afirmar que los legisladores de izquierda, y por consiguiente sus partidos o alas de partidos, son afines a procesos de integración regional donde lo político es una parte importante de la agenda.

4. Conclusiones

A nivel general, el análisis que aquí se presentó muestra la asociación entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha y sus preferencias en la orientación de la política exterior. Si bien la existencia de asociación entre variables no implica la existencia de causalidad, puede señalarse que estas exploraciones nos permiten continuar reflexionando teóricamente para poder elaborar modelos más complejos que nos ayuden a comprender mejor las orientaciones de la política exterior y como las mismas se construyen.

Para el caso analizado se pudo constatar que el Frente Amplio, en tanto partido de izquierda, posee un posicionamiento que prioriza a la región y a Brasil y el resto de

los países emergentes como los aliados estratégicos. Esto es similar a lo que Onuki y Oliveira (2010) encontraron en el caso brasileño del Partido dos Trabalhadores (PT), utilizando la revisión de programas de gobierno como técnica de recolección de datos. Debe señalarse que el posicionamiento entre alas ideológicas en el Frente Amplio tiene matices. Mientras el ala izquierda muestra un apoyo más fuerte a la priorización de la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, el ala derecha del partido se encuentra casi dividida en mitades que apoyan la priorización de la región o el equilibrio entre la región y el mundo, teniendo una visión donde los aliados estratégicos varían según la agenda y no aparece una preferencia marcada por Brasil y los países emergentes.

Los partidos uruguayos ubicados a la derecha del sistema de partidos se posicionan de forma mayoritariamente inclinada hacia la apertura al mundo, considerando que los aliados estratégicos varían según los temas de la agenda. Debe señalarse que a medida que los partidos se posicionan más a la derecha aparece una tendencia de considerar a Estados Unidos y el resto de países desarrollados como aliados estratégicos. En este sentido, la segunda preferencia del ala derecha del Partido Colorado en lo que refiere a aliados estratégicos es Estados Unidos y el resto de países desarrollados. Mientras que el Partido Nacional, ubicado a la izquierda del Partido Colorado – tomando en cuenta las medias de cada partido –, tiene como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes.

La institución que mejor representa a la región priorizada por la izquierda es la UNASUR, mientras que en el resto de los partidos es el MERCOSUR. Existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, pues todos los partidos consideran que la misma debe privilegiar la dimensión económico-comercial. Mientras la UNASUR es vista como un proceso donde lo político es central, desde los partidos de derecha se reclama la necesidad de fortalecer la dimensión económico-comercial del MERCOSUR y no “llenar” de política la integración.

Al plantearse el tema de la integración y la coordinación de aspectos político-estratégicos como la defensa, emergen posturas divergentes en los partidos. Mientras el Frente Amplio marca su acuerdo desde la izquierda, el resto de los partidos ubicados a su derecha se oponen. La ubicación en el eje izquierda derecha parece ser una variable relevante para explicar en este caso los posicionamientos en política exterior. Las ideas importan y si son, junto a las políticas públicas que llevan adelante, las que diferencian a los partidos y sus propuestas, la política exterior en Uruguay ha de ser una política pública de partido y parece estar lejos de encontrar consensos para una política de Estado, lo que quizá favorece a la democracia que es por definición pluralista.

¹ Debe señalarse que María Ester Mancebo (2002), en su análisis recoge, reconfigura y sintetiza aspectos de diversos autores. Los que aquí se recogen, son síntesis y construcciones de Mancebo a partir de Meny y Thoenig (1992).

² La mirada que se adopta en este documento es similar a la de Blyth (2002 y 2011), quien avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la búsqueda de ideas porque en realidad no lograrían mantener la separación artificial entre intereses “objetivos” e “ideas” subjetivas acerca de los intereses. De esta manera, estos intereses construidos subjetivamente erosionan la noción de intereses objetivos que está en la base del modelo de la teoría de la elección racional, cuestionando la preexistencia de las preferencias de los actores. Esto no implica ignorar a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. Sino que se problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Blyth 2002). El enfoque que se posee en este artículo concibe una construcción de intereses que incluye valores, costumbres y tradiciones. A la vez que los intereses son expresados a través de instituciones que son mediadoras y representantes, como son los partidos políticos, de intereses diversos de los actores.

³ Para Tsebelis (2006), un *veto player* es un actor individual o colectivo con capacidad de bloquear una decisión.

⁴ Como se verá más adelante se toma como criterio segmentar a los partidos en alas derechas e izquierdas. No debe confundirse que el ala derecha de un partido de izquierda esté a la derecha del espectro político general, sino que solamente es el ala derecha del partido. Lo mismo sucede con las alas izquierdas de los partidos de derecha, que se encuentran en el lado derecho del continuo izquierda-derecha de todo el sistema. Castellano (2008) clasifica las alas de la izquierda uruguaya en tradicional y moderna, mientras que otros autores distinguen en la derecha alas liberales y conservadoras. Al usar el continuo izquierda-derecha para clasificar las alas de partidos, no utilizaremos en este artículo estas conceptualizaciones.

⁵ Por ejemplo Ingram y Fiederlein (1988) y Lentner (2006). Un estudio de caso sobre Brasil que toma este enfoque es el de Lippe Pasquarelli (2010).

⁶ Por ejemplo el de Galvano (2008) que se centra en Argentina desde 1976 a 1999.

⁷ Por ejemplo el trabajo de Mora Vera (2009) que compara los casos de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El caso de Luis Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y Néstor Kirchner (2003 - 2006). Granja y Sanz (2012) avanzan algunos elementos teóricos sobre como comparar el rol de los partidos políticos en la política exterior de Brasil y Uruguay. Este último trabajo aún se encuentra en procesos.

⁸ Ejemplos de esta literatura son Cox y McCubbins (1991); Rohde (1991 y 1994); Poole y Rosenthal (1991 y 1997); Aldrich (1995); Gerring (1997); Aldrich y Rohde (2000); Hager y Talbert (2000); y Cox y Poole (2002).

⁹ Ejemplos de esta literatura son Figueiredo y Limongi (1999); Londregan (2000); Leoni (2002); Stein y Tommasi (2006); y Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011).

¹⁰ Por ejemplo para el caso chileno, Valdivieso (2007) y Aranda y Riquelme (2011) quienes analizan el rol del Congreso en la elaboración de la política exterior desde la perspectiva del enfoque transaccional propuesto por Spiller y Tommasi (2000).

¹¹ Por ejemplo puede verse a Neack, Hey y Haney (1995); y Hudson (2005), entre otros.

¹² Dentro de esta perspectiva puede hacerse referencia a los trabajos de Wildavsky (1969); Edwards (1989); Bond y Flesisher (1990); y Ragsdale (1995).

¹³ Por ejemplo puede verse a Dahl (1950); Clausen (1973) y McCormick y Wittkopf (1992).

¹⁴ Estos planteos pueden encontrarse en Lima y Santos (2001); Santos (2006); Oliveira (2003 y 2005).

¹⁵ Algunos de estos trabajos son los de McCormick y Wittkopf (1992); O'Halloran (1993); Epstein y O'Halloran (1996); Kahane (1996); Wink, Livingston y Garand (1996); McGillivray (1997); Fordham (1998); Gartzke y Wrighton (1998); Conley (1999); Baldwin y Magee (2000); Bardwell (2000); Fordham y McKeown (2003); Xie (2004); y Delaet y Scott (2006).

¹⁶ Algunos de estos trabajos son Vigevani, Oliveira y Mariano (2004); y Oliveira y Onuki (2006).

¹⁷ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹⁸ Vid. Luján (2011) para tener una explicación detallada de cada escenario.

¹⁹ Un análisis sobre la política exterior uruguaya entre 2010 y 2013 puede consultarse en López (2013).

²⁰ Mieres Pablo (06/02/2013). Apostar al pacífico. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/notestaboca_nmieres_191767_1.html (consultado el 1/03/2014).

²¹ Estas afirmaciones se desprenden de los avances de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que incorpora las tradiciones políticas como variable. Se agradecen especialmente en este punto las reflexiones del orientador de la tesis, el Dr. Carlos Luján, con quien se ha analizado conjuntamente el tema.

Referencias bibliográficas

- Aldrich, John** (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aldrich, John y David Rohde** (2000) “The Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government”. En Jon Bond y Richard Fleisher (eds.). *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington: CQ Press. pp.31-72.
- Allison, Graham** (1969) *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. En *The American Political Science Review*, Vol. 63, no 3. pp. 689 – 718.
- Almeida, Paulo de** (2000) “A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990”. En José Augusto Guilhon Albuquerque (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volúmen IV, *Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume. pp. 381-447.
- Amorim Neto, Octavio** (2011) *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: El Sevier.
- Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme** (2011) “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”. En *Polis - Revista de la Universidad Bolivariana*, vol 10, no 28. pp. 359-392.
- Baldwin, Robert y Christopher Magee** (2000) *Congressional Trade Votes. From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. Washington: Institute for International Economics.
- Bardwell, Kedron** (2000) “The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was Fast-Track a Referendum on NAFTA?”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no 4. pp. 591-610.
- Blyth, Mark** (2011) “Ideas, uncertainty, and evolution”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 83-101.
- Blyth, Mark** (2002) *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press.

Bond, Jon e Richard Fleisher (1990) *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

Buquet, Daniel (2007) “Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 109-120.

Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987) “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. En *Cuadernos del CLAEH*, no 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36-61.

Castellano, Matías (2008) “El Frente Amplio uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior”. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. no 92. Rosario: CERIR.

Chasquetti, Daniel (2007) “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 95-103.

Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000) “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”, en Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU - ICP. pp. 297-337.

Clausen, Aage (1973) *How Congressmen Decide. A Policy Focus*. New York: St. Martin's Press.

Conley, Richard (1999) “Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress”. En *Political Research Quarterly*, vol. 52, no 4. pp. 785-799.

Cox, Gary y Keith Poole (2002) “On Measuring Partisanship in Roll- Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999”. En *American Journal of Political Science*, vol. 46, no 3. pp. 477-489.

Cox, Gary y Mathew McCubbins (1991) “On the Decline of Party Voting in Congress”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 16, no 4. pp. 547-570.

Dahl, Robert (1950) *Congress and Foreign Policy*. New York: Norton.

Dávila Pérez, Consuelo (2011) “La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano”. En *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no 109. pp. 11-32.

Delaet, James y James Scott (2006) “Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960–2001”. En *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, no 2. pp. 177-200.

Diniz, Simone y Cláudio Ribeiro (2009) “O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate”. En *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, no 1. pp. 33-57

Edwards, George (1989) *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. NewHaven: Yale University Press.

Epstein, David y Sharyn O’Halloran (1996) “The Partisan Paradox and the U.S. Tariff, 1877-1934”. En *International Organization*, vol. 54, no 2. pp. 301-324.

Evans, Peter (1993) “Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections”. En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 397 – 430.

Feliú, Pedro, Amâncio de Oliveira y Manoel Galdino (2009) “Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)”. En *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4. pp. 835 a 870.

Feliú, Pedro, Manoel Galdino y Amâncio de Oliveira (2007) “Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: Um Estudo sobre o Caso Chileno”. En *Cena Internacional*, vol. 9, no 2. pp. 33-57.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2008) “La gobernanza como guía para la construcción de una política exterior de Estado”. En *Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales*. Documento de Trabajo N° 73. Montevideo: Unidad Multi-disciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales. pp. 3-16.

Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Follietti, Gilda (2005) “La Participación Argentina en Haití: El Papel del Congreso”. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, no 1. pp. 37-56.

Fordham, Benjamin (1998) “Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy”. En *International Organization*, vol. 52, no 2. pp. 359-396.

Fordham, Benjamin y Timothy McKeown (2003) “Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy”. En *International Organization*, vol. 57, pp.519-549.

Galvano, Melisa (2008) *Dime cómo piensas y te entenderé cómo actuaste. Relación entre el sistema de creencias y la política exterior entre 1976 a 1999*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Gartzke, Erik y Mark Wrighton (1998) “Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, no 1. pp. 33-55.

Gerring, John (1997) *Party Ideologies in America, 1828-1996*. Cambridge: Cambridge University Press.

González, Julián (2011) “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la <<era progresista>> en Uruguay”. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. pp. 156-174.

González, Luis Eduardo (1993) *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo. FCU – ICP.

Granja, Lorena y Florencia Sanz (2012) “Partidos y Política Exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay”. Paper presentado en el IV Congreso de Ciencia Política, Montevideo: Mimeo.

Hager, Gregory y Jeffrey Talbert (2000) “Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no 1. pp. 75-99.

Hudson, Valerie (2005). “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. En *Foreign Policy Analysis*, vol. 1. pp. 1-30.

Ingram, Helen y Suzanne Fiederlein (1988) “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”. En *The Western Political Quarterly*, vol. 41, no 4. pp. 725 – 745.

Kahane, Leo (1996) “Congressional Voting Patterns on Nafta: An Empirical Analysis”. En *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55. pp. 395-409.

Kegley, Charles y Eugene Wittkopf (1995) *American Foreign Policy. Pattern and Process*. New York, St. Martin's Press.

Lentner, Howard (2006) “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”. En *Review of Policy Research*, vol. 23, no 1. pp. 169 - 181.

Leoni, Eduardo (2002) “Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)”. En *Dados*, vol. 45, no 3. pp. 361-386.

Lima, Maria Regina Soares de (2013) “Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa”. En Eduardo Marques y Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*. San Pablo: Editora UNESP, v. 1. pp. 127-153.

Lima, Maria Regina Soares de y Fabiano Santos (2001) “O Congresso e a Política Exterior”. En *Lua Nova*, no 52. pp. 121-150.

Lindsay, James (2003) “Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy”. En *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, no 3. pp. 530-546.

Lindsay, James (1994) *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lindsay, James y Randall Ripley (1992) “Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no 3. pp. 417-449.

Lippe Pasquarelli, Bruno (2010) “Política exterior como política pública: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno Lula”. Santiago de Compostela: Paper presentado en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.

Londregan, John (2000) *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

López, Camilo (2013) “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010 – 2013)”. En Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Miguel Busquets (coords.). *Política en*

tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura no 12. Montevideo: Estuario Editora. pp. 69-82.

Luján, Carlos (2011) “Escenarios prospectivos de la política internacional del país”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Debate. pp. 205-216.

Luján, Carlos (2010) “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”. En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP. pp. 352-370.

Mancebo, María Ester (2002) “La <larga marcha> de una reforma <<exitosa>>”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracy restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 139 – 162.

Marks, Gary; Carol Wilson, Carol Wilson y Leonard Ray (2002) “National Political Parties and European Integration”. En *American Journal of Political Science*, vol. 46, no 3. pp. 585-594.

Martin, Lisa (2000) *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

McCormick, James y Eugene Wittkopf (1992) “At The Water’s Edge. Effects of Party, Ideology, and Issues on Congressional Foreign Policy Voting, 1947-1988”. En *American Politics Quarterly*, vol. 20, no 1. pp. 26-53.

McCormick, James y Eugene Wittkopf (1990) “Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988”. En *The Journal of Politics*, vol. 52, no 4. pp. 1077-1100.

McGillivray, Fiona (1997) “Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs”. En *American Journal of Political Science*, vol. 41, no 2. pp. 584-607.

Meernik, James (1993) “Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy”. En *The Journal of Politics*, vol. 55, no 3. pp. 569-587.

Meny, Ives y Jean Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Merle, Marcel (1998) *La Politique Étrangère*. Paris: PUF.

Merle, Marcel (1985) *Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales*. París: Economica.

Milner, Helen (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Milner, Helen y Benjamin Judkins (2004) “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?”. En *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 95-119.

Mora Vera, Germán (2009) *Desafíos y alternativas al posicionamiento internacional. Análisis comparativo de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El caso de Luis Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y Néstor Kirchner (2003 - 2006)*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Neack, Laura, Jeanne Hey y Patrick Haney (eds.) (1995) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.

O’Halloran, Sharyn (1993). “Congress and Foreign Trade Policy”. En Randall Ripley y James Lindsay (eds.) (1993). *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 283-303.

Oliveira, Amâncio de (2003) “Legislativo e Política Externa: Das Inconveniências da Abdicação”. *Working Papers no 3*, San Pablo: CAENI.

Oliveira, Amâncio de (org.) (2005) *Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana*. Relatoría OPSA.

Oliveira, Amâncio de, Janina Onuki, y João Paulo Cândia Veiga (2006) “Política Externa e Negociações Internacionais”. En *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87, año 20. pp. 29-33.

Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010) “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. En *Revista Política Hoje*, Vol. 19, no 1. pp. 144-185.

Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2006). “Eleições, Política Externa e Integração Regional”. En *Revista de Sociologia e Política*, no 27. pp. 13-29.

Onuki, Janina, Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú (2009) “Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective”. En *Brazilian political science review*, v. 3, no 2. pp. 127-154.

Ortiz Mena, Antonio (2004) “El proceso de formulación de la política de comercio en las Américas. Lecciones de la experiencia mexicana.” Paper presentado en el 45º Congreso Anual de ISA. Montreal.

Poole, Keith (2007) “Changing minds? Not in Congress”. En *Public Choice*, vol. 131, issue 3. pp. 435-451.

Poole, Keith y Howard Rosenthal (1997) *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

Poole, Keith y Howard Rosenthal (1991). “Patterns of Congressional Voting”. En *American Journal of Political Science*, vol. 35. pp. 228-278.

Porzecanski, Roberto (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos. (2000-2010)*. Montevideo: Sudamericana.

Putnam, Robert (1993) “Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two level Games. Double Edged Diplomacy”. En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 431 – 468.

Ragsdale, Lyn (1995) *President and Congress*. New York: Simon & Scuster Press.

Ripley, Randall y James Lindsay (eds.) (1993) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Rohde, David (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

Rohde, David (1994) “Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements”. En *Legislative Studies Quarterly*, no 19. pp. 341-359.

Santos, Fabiano (2006) “Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil”. *Análisis de Coyuntura*, no 2. Rio de Janeiro.

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.

Spiller, Pablo y Mariano Tomassi (2000) “The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina. Tübingen: Paper presen-

tado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006) “La política de las políticas públicas”. En *Política y Gobierno*, vol. 13, no 2. pp. 393-416.

Stuhldreher, Amalia (2003) “Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”. En *Perfiles Latinoamericanos*, no 22. pp. 79-101.

Thérien, Jean-Philippe y Alan Noel (2000) “Political Parties and Foreign Aid”. En *The American Political Science Review*, vol. 94, no 1. pp. 151-162.

Tsebelis, George (2006) *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF: FCE.

Valdivieso, Patricio (2007) “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”. En *Estudios Internacionales*, no 158. pp. 149-177.

Velázquez Flores, Rafael (2008) “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”. En *Política y Gobierno*, vol. 15, no 1. pp. 113-158.

Vigevani, Tullo, Marcelo de Oliveira y Karina Mariano (2004) “Mercosur: Democracy and Political Actors”. En Francisco Domínguez y Marcos Oliveira (orgs.). *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Berna: Peter Lang AG – European Academic Publishers. pp. 97-140.

Wildavsky, Aaron (ed.) (1969) *The Two Presidents. In the Presidency*. Boston: Little Brown.

Wink, Kenneth, Don Livingston y James Garand (1996) “Dispositions, Constituencies, and Cross-Pressures: Modeling Roll-Call Voting on the North American Free Trade Agreement in the U.S. House”. En *Political Research Quarterly*, vol. 49, no 4, pp. 749-770.

Reseña

Números públicos: Las estadísticas en Argentina (1990 – 2010) Claudia Daniel

Primera edición. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013. 304 págs. ISBN 978-950-557-987-7

Sebastián Cruz Barbosa
Departamento de Planificación y
Políticas Públicas, UNLa.

Hay una cualidad central que destaca al libro de Claudia Daniel que es que permite al lector resituarse en relación a la frialdad de los números y datos de las estadísticas. Se trata, sin más, de la propia caracterización que se propone con el abordaje de los “números públicos” en un plano de significación política y cultural en la actualidad nacional argentina. ¿Qué significa pensar los números públicos en términos de significación social? ¿Cómo conceptualizar los resultados estadísticos en tanto objetos culturales? Las respuestas a estas interrogantes se van delineando a lo largo del libro, descartando en todo momento el abordaje formal de la estadística para dar paso a una mirada representacional en la que se reflexiona cómo se trazan puentes entre la instrumentalización de la estadística por vía de la política y las representaciones sociales como prismas para entender la realidad cotidiana.

La obra hace explícita una epistemología que apunta a producir una re-significación cultural y política de las estadísticas en la Argentina actual con el objetivo de desmontar sus presupuestos implícitos como evidencias cristalinas e imposibles de ser cuestionadas. El hecho de que los resultados estadísticos públicos se perfilen como fuente de dis-

puta por el sentido, tanto social como político, como así también técnico y periodístico, hace de este objeto un “diamante semiótico” valorable para discurrir sobre él como campo de disputa por su forma de representación social. Los números públicos constituyen una parte del universo de las estadísticas y son presentados bajo cifras, porcentajes, indicadores, promedios, índices. Sin embargo, el enfoque que la autora nos invita a reflexionar consiste en cómo todos estos distintos modos científicos de reflejar las estadísticas son representados y se transforman en teorías del sentido común, categorías del pensamiento cotidiano de diversos actores de la realidad social construida por esos mismos sentidos.

En el análisis del “Índice de Riesgo País” la autora observa cómo él mismo comenzó en determinado momento a ser parte de una forma de representación del sentido común que trazaba puentes interpretativos entre narrativas de la crisis, al mismo tiempo que se configuraba la crisis como tal. Una audiencia del sentido común alejada del propio mercado financiero acertaba distancias con ese mundo distante en la medida en que sus percepciones eran vividas como el destino colectivo del país. La instalación del “Riesgo País” en la esfera pública argentina encontró, según la autora, su naturalización, a partir de un proceso de aceleración de la comunicación pública proveniente de lenguajes especializados desde el gobierno y los medios masivos de comunicación. Además, un conjunto de condiciones sociales y económicas críticas, tanto en el orden interno como internacional, contribuyeron a crear las condiciones históricas de la posibilidad representacional del índice, generando una “cultura de la medición”.

¿Cuándo es posible afirmar que el lenguaje de los números “ancló” en la realidad Argentina de los años 90? Efectivamente, cuando ese lenguaje performó en la construcción representacional de la crisis llegando a generar efectos sociales y políticos concretos. Ese saber especializado de las finanzas, distante y cerrado hacia fines del 2000, permeó la vida del “día a día” de los ciudadanos argentinos en donde el riesgo país pasó a integrar un sistema de pensamiento de la vida cotidiana, comenzó a ser aludido constantemente, sin saber con certeza el grado de conocimiento específico sobre él. Una firma privada especializada en negocios financieros reemplazó al Estado como formador de sentidos, categorías del pensamiento social, en un contexto en el cual la economía se encontraba en crisis y el Estado estaba ausente. Para la autora, la Alianza había basado gran parte de su agencia en bajar el riesgo país y paulatinamente éste fue erosionando al elenco gubernamental a partir de la capacidad del índice en disciplinar, no sólo socialmente, sino también, a la propia clase política. Así, el índice de riesgo país operó como una suerte de somnífero para obturar alternativas de salida a la crisis.

Bajo una misma línea de análisis representacional como el desplegado para el caso del riesgo país, en el análisis de los “Márgenes de error estadístico” vuelve a surgir la pregunta por su inscripción en la realidad cotidiana. En ese sentido, se trata de observar

el puente que va de la técnica a la significación social de la misma. De esta manera, se aproxima a la presentación del “margen de error” en el marco de una genealogía que abarca, desde la aparición de las encuestas de opinión pública asociadas a los principios democráticos y a las libertades individuales, pasando por su expansión como herramienta práctica de los políticos, hasta su desprestigio y opacidad como producto de las críticas sociales y de los expertos.

La autora indica que en el transcurso de la presidencia de Raúl Alfonsín se había creado una Secretaría de Información tendiente a proveer información del “estado de la opinión pública al gobierno”. Si bien la cartera no era de las más importantes en términos presupuestarios, permitía mostrar el grado de relevancia que comenzaban a tener las mediciones de las opiniones de la ciudadanía respecto de las cuestiones y problemas de interés público. Sin embargo, hacia los años 90 esa centralidad estatal de la política se vio desplazada hacia los medios de comunicación y la personalización política. En el marco de la transformación de la relación entre sociedad y política, el marketing político y los medios de comunicación reemplazaron a la democracia de los partidos políticos. La figura de un nuevo tipo de ciudadano “independiente” parecía desplegarse bajo el lema de la mayor reflexividad y autonomía, al mismo que tiempo que, se lo postulaba por fuera de las “arcaicas” identidades colectivas e ideologías.

Resulta muy interesante cómo se muestra la imbricación entre una sociedad “políticamente volátil” con cada vez menos compromiso político, con la necesidad creciente de medir. Las encuestas políticas se demandaban porque había cada vez más actores en la disputa política y porque se demandaba cada vez más su uso. La crisis del 2001 en Argentina no estuvo exenta de esa demanda creciente. Se señala con acierto que, si bien no existen estudios que demuestren el grado de influencia de las encuestas en las preferencias sociales y políticas de la gente, la propia valoración de la capacidad de influencia en la opinión pública reside en la creencia en la utilidad que tienen en términos estratégicos. Efectivamente, esa creencia es una herramienta simbólica para que los candidatos se posicionen en el espacio público. La utilidad de esos números, el llamado “efecto de opinión” dependerá de cómo el político los utilice a su favor.

Por otro lado, los especialistas en opinión pública se habían ganado el lugar de los portavoces de la “gente”, un verdadero significante ambiguo. A pesar de ello las relaciones cruzadas entre medios, especialistas y empresas, sumados a los malos resultados terminaron generando desconfianza en los sondeos de opinión. Según la autora, en los últimos años la desconfianza en los números públicos ha llevado a los consultores a controlar exclusivamente la producción e interpretación de los datos. El debate por la regulación de este trabajo y el de su difusión generaron avances en el campo de su profesionalización, mientras que, las críticas éticas a su manipulación política o falsificación muestran que ese avance fue y es dispar.

La pregunta por el qué sucede ante la disfuncionalidad de un índice (el Índice de Precios al Consumidor en este caso) es abordada contextualizando la historia compleja de este índice desde las primeras mediciones de Alejandro Bunge en 1918 hasta la actualidad del gobierno kirchnerista. El sistema público de estadísticas sufrió una lenta corrosión a lo largo de su historia en Argentina. Pero específicamente esa erosión del INDEC estuvo asociada a los gobiernos que las cuestionaron (desde el índice paralelo de Martínez de Hoz que no contemplaba la carne, las denuncias de “mentirosos” que propinaba el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo al Índice de Desocupación, hasta las críticas por irregularidad en la confección del IPC del gobierno kirchnerista) a las difusiones de mediciones alternativas respaldadas por consultoras privadas, la prensa nacional y extranjera, las universidades, entidades de consumidores y las agrupaciones políticas diversas.

Efectivamente los cuestionamientos a las estadísticas, como se señala en el libro, están fuertemente atravesados por la disputa por el sentido, y en ese marco, por la propia disputa política. Es por ello que, la autora informa con razón, la puja actual entre las consultoras privadas y el gobierno kirchnerista por hegemonizar el sentido de los números públicos. Refleja de esa manera, el desplazamiento que produjo el gobierno a los centros privados que habían participado, incluso, en cargos públicos en la década de los 90 instalando y desplegando sus políticas públicas de corte neoliberal.

La controversia en relación al índice de precios al consumidor generó diversos efectos. La necesidad de su explicitación lo acercó de alguna manera al público y develó los actores que en él participan. A su vez, desde el punto de vista económico sumó incertidumbre, mientras que políticamente generó una devaluación de la palabra pública. Pero el nudo central que se rescata en la investigación, más allá de afirmar la necesidad de volver a consolidar los números públicos, reside en el proceso de democratización abierto en la discusión en torno a las estadísticas.

La obra nos enseña que recuperar las estadísticas ya no como simples números sino como objetos culturales implica pensarlas en sus múltiples dimensiones de la realidad social que también integran y construyen. La estadística no es transparente ni lineal y el abordaje histórico permite desmontar las tendencias a naturalizar e institucionalizar las cifras e indicadores. Ahora bien, esto no implica que las estadísticas deban ser fugaces y constantemente inestables. Por el contrario, necesitamos de ellas como referencias para la acción social.

La investigación muestra a los “números públicos” en su significación profunda. Es decir, en sus efectos concretos, como modelización de la realidad social, como forma de canalizar el conflicto y como herramientas políticas potentes. La obra tiene la virtud de la apertura del foco desde el cual se observan los “números públicos”. Esa mirada

no apunta hacia la validez científica metodológica sino más bien a pensar cuáles son las condiciones, mecanismos y prácticas que llevan a que se validen socialmente.

El libro invita al lector a reflexionar acerca del rol de las encuestas políticas en el marco de las democracias contemporáneas y en la tensión inherente entre opinión pública, voluntad política y representación de la ciudadanía, al punto de interrogar cómo el lazo de representación es afectado por los “números públicos”.

Índice acumulativo de los Volúmenes I a III (2011-2014)

Año 1, No. 1 (Julio-Diciembre 2011)

Artículos

Pierre Salama *Págs. 11 -27*

El crecimiento impulsado por el mercado interno como respuesta a la crisis en América Latina: ¿Una utopía movilizadora?

Domestic market-led growth as a response to the crisis in Latin America. A mobilising utopia?

Gerardo Avalué y María Gabriela Brandán Zehnder *Págs. 29-46*

Entre la compensación y la inclusión. Tensiones en las políticas laborales y de empleo en la Argentina post-convertibilidad.

Between compensation and inclusion. Tensions in labour and employment policies in Argentina's postconvertibility period.

Martín Ierullo *Págs. 47-65*

De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el periodo 1984-2010

Food bags, community kitchens and cards to buy food. Elucidating the paths of food assistance policies in Argentina during 1984-2010

Julio Aguirre *Págs. 67-83*

John Rawls y el Ingreso Ciudadano

John Rawls and Citizen's Income

Mariana Gené *Págs. 85-107*

En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el Estado.

On the professionals of politics. Trajectories, practices and skills in exercising political power from the State.

Fernando Pedrosa *Págs. 109-132*

Políticas públicas y partidos políticos. El peso de las instituciones informales. Definiciones teóricas y un estudio de caso sobre la Unión Cívica Radical

Public policies and political parties: the important role of informal institutions. Theoretical definitions and study of the case of UCR (Radical Civic Union)

Victoria Ortiz de Rozas Págs. 133-159

Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)

Recruitment methods for political officers, a gateway to the study of the provincial political regime. Santiago del Estero (1999-2009)

Iván Stola y Alejandro Frenkel Págs. 161-179

La alianza del gobierno de Evo Morales y las Fuerzas Armadas en el proceso de transformación del estado boliviano

The alliance of Evo Morales' government and the Armed Forces in the transformation process of the Bolivian State

Reseñas

François Dubet: Repensar la justicia social.

François Dubet: Rethinking social justice

Reseña de Eva Vázquez Págs. 181-184

Hugo Spinelli, Gabriela Zunino, Marcio

Alazraqui, Carlos Guevel, Victoria Darraidou: Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008

Hugo Spinelli, Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel, Victoria Darraidou: Mortality by firearms in Argentina, 1990-2008

Reseña de Julio Azcoaga Págs. 185-187

Año 1, No. 2 (Enero-Junio 2012)

Artículos

Alberto Sosa Págs. 11-39

Autonomía, desarrollo e integración: los casos de Argentina y Brasil

Autonomy, development, integration: the cases of Argentina and Brazil

José Antonio Ramírez Díaz Págs. 41-66

Integración regional de la Educación Superior. El Espacio Iberoamericano del Conocimiento y el papel pedagógico de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Regional Integration of Higher Education. The Ibero-American Knowledge Space and the educational role of the Organization of American States.

Fernanda Díaz Págs. 67-96

Securitización de la cooperación internacional al desarrollo: el caso sahelino de Mali y Níger.

Securitization of International Development Cooperation: The Sahelian Case of Mali and Niger.

Vanina Modolo y Luciana Vaccotti Págs. 97-121

Emigración internacional y políticas de vinculación: un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay

International Emigration and linking policies: a comparative analysis between Argentine and Uruguay

Marta Susana Juliá y Jorge Foa Torres Págs. 123-137

Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico

Law and Environmental Policies: Towards an environmental and discursive approach of the juridical

Mariano Gruschetsky Págs. 139-173

Estado y Deporte: La relación entre los poderes públicos municipales y los clubes en la ciudad de Buenos Aires 1900-1940

State and Sport: The relationship between municipal authorities and the clubs in the city of Buenos Aires 1900-1940

Cristian Altavilla Págs. 175-220

Procesos de negociación en las relaciones intergubernamentales: El Pacto Fiscal Federal I

Negotiation Processes in intergovernmental relations: The Federal Fiscal Pact I

Reseñas

Ricardo L. Lorenzetti y Alfredo J. Kraut, Derechos humanos: justicia y reparación.

Ricardo L. Lorenzetti and Alfredo J. Kraut. Human Rights: Justice and repair

Reseña de Mariano Baladrón Págs. 221-225

Año 2, No. 3 (Julio-Diciembre 2012)

Artículos

Gabriel Calvi Págs. 9-64

Estado, desigualdad y bienestar en Argentina (1993-2010)

The state, inequality, and welfare in Argentina (1993-2010)

Manuel Messina Págs. 65-97

El sector salud argentino en dos modelos de crecimiento en las etapas de la convertibilidad y la posconvertibilidad: factores económicos y políticos que explican su evolución

The Argentine health sector in the two models of growth during the 'convertibilidad' and 'posconvertibilidad' periods: Economic and political factors explaining its evolution

Agustina Gradín Págs. 98-125

Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008

Activating the state: The managerial experience of the “Barrios de Pie” Movement with the “Programa de Promotores” for social change in 2005-2008

Ana Laura Natalucci Págs. 126-147

Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja”

Social policies and territorial quarrels. A case study on the “Argentina Works” program

Pablo J. Schamber Págs. 148-176

De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011)

From repression to recognition: The path of public policies towards urban informal garbage pickers in Buenos Aires City (2001-2011)

Eduardo Gálvez Págs. 177-195

Crisis y recomposición de la hegemonía tras el derrumbe de la Convertibilidad (1999-2003)

Crisis and hegemonic recomposition after the crumbling down of the convertibility Program (1999-2003)

Federico Máximo Saettone Págs. 196-226

La transformación de los partidos políticos modernos: el caso del Partido Justicialista en Argentina

The transformation of Modern Political Parties: the case of Argentina’s Partido Justicialista

Reseñas

Roberto Cortés Conde. Poder, estado y política.

Reseña de Gustavo Eduardo Blutman Págs. 227-232

Carlos M. Vilas. Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina.

Reseña de Guillermo Vitelli Págs. 233-237

Año 2, No. 4 (Enero-Junio 2013)

Artículos

Julián Bertranou Págs 11 a 39

Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina

State capacity and institutional coordination in the building of specialized agencies. The case of the National Agency for Road Safety (ANSV) in Argentina.

Lucila Nejamkis *Págs 41 a 65*

La perspectiva de policy networks: apuntes teóricos-metodológicos para el análisis del proceso de reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871

The policy networks approach: theoretical and methodological notes for the analysis of the regulatory process of the Migration Act No. 25871

Fabián Eduardo Sislian *Págs 67 a 98*

Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural

Public policy and family farmers. Territorial rural development with inclusion agreements as tools for a new national policy of rural development

Candela de la Vega *Págs. 99 a 133*

La definición del territorio en las leyes y políticas ambientales nacionales entre 1973 y 2010

The definition of territory in environmental national laws and policies between 1973 and 2010.

María Belén Aenlle *Págs 135 a 163*

Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina

Conceptual representations of poor people and poverty in Argentina's social policy officers.

Ángeles Ortiz Espinoza, Itzel Cabrero Iriberry y Jesús Hernández *Pág 165 a 187*

Más que la suma de las partes: análisis del Programa HábitatVertiente Centros Históricos en la Ciudad de México

More than the sum of its parts: An Analysis of the Habitat Program, Slope Historic Site, in Mexico City

Horacio Cao *Págs 189 a 219*

Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo

Structural Adjustment and Politics in the Province of San Juan. The First Sanjuanazo

Reseñas

Manuel Alcántara Sáez, El oficio de político

Reseña de Mariana Gené *Pág 221 a 225*

Daniel Cieza, La muerte por cuenta ajena: Terrorismo de estado, gran empresa y trabajadores en conflicto en Argentina

Reseña de Emiliano Matías Agostino *Pág 227 a 230*

Año 3, Nro 5 (Julio-Diciembre 2013)

Artículos

J. Martín Freigedo Pelaéz *Págs. 11-43*

Las capacidades institucionales en el marco de la descentralización fiscal de los gobiernos sub nacionales en Uruguay: un análisis de tres gobiernos frenteamplistas.

Institutional capacities for fiscal decentralization in Uruguay's sub-national governments. An analysis of three frenteamplistas departmental governments.

Hugo Cormick *Págs. 45-75*

Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas.

Restrictions in the Management of Human Resources in Public Organizations.

Marina Weinberg *Págs. 77-100*

Descubriendo el Desarrollo: Políticas de Estado y Política Indígena en el Noroeste Argentino. ¿Una nueva era post-neoliberal?

Developing Development: State Policies and Indigenous Politics in Northwest Argentina. A new post-neoliberal era?

Silvia Vega Ugalde *Págs. 101-119*

La dimensión (ausente) de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador.

The (absent) gender dimension in the public policy on Popular and Solidarity Economy in Ecuador.

Edwin Cruz Rodríguez *Págs. 121-140*

Fundamentos normativos para las políticas públicas interculturales.

Normative foundations for intercultural policies.

Soledad Stoessel *Págs 141-170*

Políticas y conflicto político durante el post-neoliberalismo: el caso del “30-S” en Ecuador.

Public policies and political conflict during post-neoliberalism: the “30-S” case in Ecuador.

Sergio Gabriel Eissa *Págs. 171-191*

Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda.

Foreign policy and defense policy in Argentina: two sides of the same coin

Reseñas

Carlos María Vilas, El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasión.

Reseña de Arturo Fernández Págs. 193-196

Carlos Franco, Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina.

Reseña de Diego Raus Págs. 197-201

Año 3, Nro 6 (Enero-Junio 2014)

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*

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)
Ángel 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

