



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 12, Año VII, mayo de 2019- septiembre de 2019

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 12, Año VII, mayo de 2019 - septiembre de 2019.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada y catalogada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)** y en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**. Asimismo, está incorporada en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina** y **CLASE México**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono/Fax: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina Entrepiso, Tucumán 1966,
C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina Entrepiso, Tucumán 1966,
C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del duodécimo número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el duodécimo número de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
América Latina en retroceso. Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	19
<i>Desarrollo e Inclusión Social en América Latina en el siglo XXI.</i> Coordinadora: Mercedes Botto (IICSAL).	
La democracia como fin y como medio de la política. Por Fernando Calderón	21
Desigualdad y exclusión en América Latina. <i>Notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía.</i> Por Luciano Andrenacci	31
Desarrollo e integración en Latinoamérica. <i>Los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR (1991-2018)</i> Por Mercedes Botto	55
Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿Un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? <i>El caso de la Ciudad de Buenos Aires (2006-2018)</i> Por Jimena Navatta	73
Cambio tecnológico y capacidades políticas e institucionales: <i>La trayectoria de la Fundación Argentina de Nanotecnología.</i> Sofya Surtayeva y Diego Hurtado	97
La construcción de la ciudadanía: <i>Dinámicas de desigualdad en la experiencia escolar juvenil.</i> Por Pedro Núñez	123

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	147
<i>Research Articles</i>	
“La hermanita menor”.	149
<i>Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales.</i>	
Por Pilar Arcidiácono	
El recorrido de la membresía argentina en el G20 (1999-2018):	165
<i>¿Qué logró como honest broker la Presidencia del Grupo en 2018?</i>	
Por Melisa Deciancio y Diana Tussie	
El Estado bajo la lupa del feminismo:	179
<i>Corriendo el velo de la ceguera y la ingenuidad.</i>	
Por Yussef Becher	
Balances de la participación ciudadana en la Argentina.	191
<i>Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos.</i>	
Por María Laura Pagani	
RESEÑAS DE LIBROS	211
<i>Book Reviews</i>	
Tereschuk, N. (2018). <i>La Calesita Argentina. La repetición de los ciclos políticos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri.</i>	213
Buenos Aires: Capital Intelectual.	
Por Mariano Fraschini	
Sautu, R. (2016). <i>Economía, clases sociales y estilos de vida.</i>	217
Buenos Aires: Editorial Lumiere.	
Por Emiliano Francisco Patti	
SOBRE LOS AUTORES	223
<i>About the Authors</i>	
CONVOCATORIA: NÚMERO XIII	227
<i>Call for contributions</i>	
Tema del Dossier: Agendas de Políticas Educativas en América Latina.	
Coordinadoras: Dora Niedzwiecki y Perla Zelmanovich.	
Fecha límite: 01 de junio de 2019.	
NORMAS DE PUBLICACIÓN	235
<i>Author Guidelines</i>	

Editorial

América Latina en retroceso

“Cuando la estrategia para arreglar los problemas que presenta la economía no es ni regular el mercado ni un plan de desarrollo, sino simplemente distribuir peor para enfriar la economía, el aumento de la pobreza no es un ‘daño colateral’, es el objetivo buscado por el Gobierno”.

Lucía Cirmi Obón.
CIEPP

Los países de América Latina, a pesar de sus marcadas diferencias sociales, políticas, económicas, atraviesan actualmente un tiempo complejo y de retroceso. Los gobiernos neoliberales que se han enseñoreado en la región a través de la captura del Estado por parte de las elites, han tendido a la desestructuración de los aparatos productivos, a la desigualdad y a la transferencia de los ingresos de los trabajadores, jubilados y sectores medios a los ricos. Asimismo, se manifiesta con el retroceso institucional que registra el MERCOSUR, la UNASUR y su pasaje de esta última al PROSUR –que también podría denominarse en términos más precisos “PRONORTE”– dada la fuerte proclividad de los presidentes que lo instituyen a subordinarse a las políticas del nuevo Consenso de Washington. Este último, sin explicitaciones, más político y fáctico que el primero, pero que en los hechos desplaza la búsqueda de un desarrollo autónomo por políticas que conducen a la apertura comercial, a la financierización de la economía, al endeudamiento, al debilitamiento de los sistemas científicos y tecnológicos, al vaciamiento y/o privatización de empresas públicas estratégicas (AA, INVAP, en la Argentina; Embraer, Pre-

trobras, en el Brasil, entre otras). Este segundo consenso está llevando a ‘democracias controladas’ en la región que son una variedad local de la posdemocracia que invade el mundo en la última década. En esta tipología del control, interviene un plan regional que promueve el *Law-fare*, para erosionar el Estado de derecho y judicializar a los adversarios políticos. Las *fake news* como forma de “informar”, de generar sentido en la población e influir en sus comportamientos electorales sin importar la mayor o menor veracidad de lo que se comunica. La promoción de sistemas de partidos políticos con “oposición simulada”, es decir, que comparten el núcleo central de la agenda neoliberal y que solamente ofrecen matices de diferenciación, mientras que las oposiciones reales son fragmentadas o perseguidas como ‘populistas’. Por último, la introducción de soportes tecnológicos G.4, como *Big Data*, algoritmos, *trolls*, combinados con *focus-groups* tienden a construir subjetividad en la población, a generar conflictos, intolerancias y divisiones en fusión de la agenda de los gobiernos de derecha. Finalmente, en su inserción al mundo, se insta a los gobiernos de la región a proponer el aislamiento y aún la intervención

militar a Venezuela, rompiendo así no sólo con la posibilidad política y de negociación del conflicto, sino también con la solidaridad regional, el principio de no injerencia y con el derecho público internacional.

En esta etapa de claro retroceso de los indicadores económicos, productivos y sociales, se señalan los intentos de los países latinoamericanos de reconducir el rumbo hacia el mero crecimiento junto al silenciamiento y hasta el olvido del desarrollo y de la problemática de la equidad y de la desigualdad, desplazados por el de la modernización. Por lo tanto, en primer lugar, en este número de la Revista Estado y Políticas Públicas proponemos advertir sobre esta mutación y recordar la relevancia que tuvo y que tiene la problemática del desarrollo en democracia y en la lucha contra las desigualdades en la política y en el pensamiento latinoamericano.

En segundo lugar, quisiéremos señalar que la región se ha convertido en los últimos años en un campo de disputa del intento de los Estados Unidos por recuperar su hegemonía frente a China y al sur global, que la hace adoptar a esta potencia una política agresiva, de injerencias internacionales y con presencia en la región con bases militares. Donde se promueve la privatización y la desnacionalización de empresas públicas significativas en el Brasil, la vuelta al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al endeudamiento en la Argentina y en el Ecuador, el fin de los acuerdos de paz en Colombia y la injerencia política en algunos países de Centroamérica.

En tercer lugar, señalamos que la mayoría de los países de Sudamérica se encuentran frente a un desafío común para superar de forma democrática la crisis económica y política que los afectan mediante nuevas coaliciones mayoritarias en favor de ‘otro rumbo es posible’. De promover otro camino alternativo al neoliberal que se asegura como ‘único posible’ para sostener un tránsito del enfoque del desarrollo al de la modernización; de la economía

real a la especulativa, de la industrialización a la primarización, del empleo y mejora de los salarios del mercado interno, a la precarización, flexibilización y baja del costo salarial. Así, el desafío que enfrenta hoy la región no es sólo material (¿cómo mejorar los índices económicos?), sino ante todo político-cultural contra el proyecto neoliberal en curso.

Por último, varias han sido las tradiciones académicas que en el siglo XX han bregado por justificar los cambios sociales, políticos y culturales para alcanzar el camino del desarrollo: el estructuralismo latinoamericano de cuño cepaliano, la teoría de la dependencia, la recuperación de la democracia, el neodesarrollismo heterodoxo, entre otras. Sin embargo, en la actualidad, en el horizonte ideológico del neoliberalismo tardío ya no se debate cómo alcanzar el desarrollo, sino que sólo se habla de ajuste. No obstante, aunque se pretenda y se intente por diversos mecanismos, América Latina no puede olvidar el objetivo de un desarrollo inclusivo ni borrar el camino recorrido en cuanto a la defensa de la democracia, de los derechos humanos y de la lucha contra las desigualdades.

Al mismo tiempo, junto con estos marcados retrocesos, comienzan a surgir posibles oportunidades tanto en el plano global como regional y también resistencias políticas y de la sociedad civil. En primer lugar, la disputa entre los Estados Unidos y China por la hegemonía mundial constituye un desafío para la estrategia de dominación del primero sobre la región. Más aún, en un momento donde se hace evidente que la estrategia de los Estados Unidos y de sus aliados no viene acompañada de una propuesta de financiamiento de proyectos de desarrollo o inversión productiva de empresas estadounidenses en la región —como fuera en la década de 1990—, sino por el contrario, controlar los recursos naturales hacia el extractivismo total, adquirir las grandes empresas de la región y bloquear los acuerdos comerciales y de financiamiento que ofrece

China a través de su Banco de desarrollo y de países vinculados al sur global.

En segundo lugar, el estilo de negociación maximalista y rupturista de Donald Trump, contrario al multilateralismo progresivo (retirarse del Acuerdo por el Cambio Climático, del Acuerdo Nuclear con Irán, la desestabilización de Oriente Medio, la guerra comercial y tecnológica con China, entre otros) hacen de este un actor impredecible para el sistema internacional.

En tercer lugar, el nuevo gobierno de López Obrador en México, junto a la debilidad de algunos liderazgos de derecha en la región — en particular el de la Argentina, pero también las resistencias que despierta el Presidente Jair Bolsonaro en Brasil— abren una posibilidad de ciclo corto neoliberal de rápida erosión de los liderazgos de derecha en la región.

En cuarto lugar, la emergencia de los movimientos sociales de resistencia de algunos países de América Latina, junto a otros movimientos sociales de protesta en los países desarrollados (por caso, los ‘chalecos amarillos’ en Francia), hacen a una invisible conexión de la lucha del 99% de la población del mundo contra el 1% que concentra la riqueza mundial. Y el conflicto entre el bloque del sur global multipolar en favor del desarrollo, la negociación entre los pueblos y en favor de la paz y el medio ambiente, frente a un bloque del norte reactivo, que promueve la unipolaridad, el extractivismo, las intervenciones militares y sanciones frente a todo país que no acate sus orientaciones.

Por todas estas razones, es nuestro propósito en el *dossier* de este número de la Revista Estado y Políticas Públicas no resignarnos a olvidar el desarrollo, la problemática de las desigualdades ni la democracia en la agenda regional en América Latina. Para ello, se han convocado a especialistas en esta temática que nos ofrecerán valiosos análisis e interpretaciones sobre las tradiciones, aristas, dimensiones,

actores e instituciones que han bregado por el desarrollo sustentable e inclusivo.

Este *dossier*, en primer lugar, se inicia con el trabajo de resignificación desde una mirada crítica de la relación entre política y democracia que propone Fernando Calderón. Rastreando las respectivas definiciones, las mismas se ponen en diálogo en clave del conflicto y deliberación a partir de fuentes clásicas que por su actualidad siguen interpelando las tareas de nuestras sociedades en el presente. Asimismo, se ofrece una interpretación de la perspectiva comparativa latinoamericana desde la cual incidir en la coyuntura actual destacando la necesidad de continuidad histórica y el reconocimiento de la heterogeneidad socio-cultural. A partir de los referentes insoslayables que supieron pensar el vínculo entre política, Estado y sociedad, se ofrece un peculiar ejercicio de intertextualidad que pone en relieve los principales aportes conceptuales sobre política y democracia.

En segundo lugar, Luciano Andrenacci presenta los abordajes teóricos, los supuestos y las hipótesis de una investigación propia que tiene como objetivo interpretar las desigualdades de América Latina desde un enfoque de ciudadanía y sobre la base de las perspectivas histórica y comparativa. En ese marco, se ofrece un análisis pormenorizado del enfoque de ciudadanía. Luego, se pasa revista de las ideas generales disponibles sobre los Estados territoriales latinoamericanos respecto de las tensiones socioculturales, sociopolíticas y socioeconómicas inherentes al estatus de ciudadanía en los Estados territoriales contemporáneos. A partir de ello es que se identifican los mecanismos esenciales de la inclusión problemática y la alta desigualdad relativa. De este modo, se propone una doble estrategia (histórica y comparativa) para contribuir al estudio com-

binado de estos problemas desde el enfoque de la ciudadanía.

En tercer lugar, Mercedes Botto, se propone analizar los dilemas por los que ha venido atravesando la construcción regional en América Latina desde la década de los '60 hasta la actualidad. En ese sentido, la experiencia del MERCOSUR constituye un contrapunto entre la teoría y la *praxis* ya que lleva más de veinticinco años de vida. En ese transcurrir, el MERCOSUR ha oscilado entre dos paradigmas de integración regional latinoamericana: el de integración cerrada y construcción de encadenamientos productivos regionales y el de integración abierta e inclusión a encadenamientos globales. En ambos casos, el MERCOSUR no ha podido alcanzar aún el consenso necesario sobre el modelo de desarrollo a encarar en el largo plazo. En la actualidad, el “giro a la derecha” que vive gran parte de la región y los gobiernos liberales de muchos de nuestros países coinciden en la necesidad de reducir al MERCOSUR a una zona de libre comercio, en detrimento de un modelo de integración productiva que busque potenciar las oportunidades de trabajo y bienestar de sus sociedades. De este modo, se analizan las consecuencias y las implicancias de este cambio de visión respecto del bloque regional.

En cuarto lugar, Sofya Surtayeva y Diego Hurtado analizan el problema del cambio tecnológico. En ese sentido, afirman que las políticas necesarias para impulsarlo es una debilidad persistente en América Latina, conjuntamente con las políticas más recientes de desmonte tecnológico promovido por los gobiernos neoliberales, y por qué generar las condiciones para que la nanotecnología pueda mejorar el desempeño del sector productivo se presenta como un complejo desafío para los países de la región. En ese sentido, se analiza la trayectoria de la nanotecnología en la Argentina en el período 2003-2018, incluyendo como estudio de caso el desempeño de la Fundación Argentina de Nanotecnología. Por lo tanto, se

analizan las sucesivas reformulaciones de las políticas de nanotecnología y las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de la tecnología. Se evalúan los impactos de estas iniciativas sobre el sector productivo, se interpretan las sucesivas políticas implementadas hasta la fecha tal como impactaron en la difusión de la nanotecnología a nivel cultural y en la producción de un conjunto heterogéneo de casos testigo a nivel empresarial.

En quinto lugar, Jimena Navatta analiza el concepto de extractivismo urbano a partir de la proveniencia de una larga tradición teórico-académica y de luchas sociales vinculadas a los procesos de extracción de recursos naturales. Los emprendimientos de gran escala como la megaminería a cielo abierto, la explotación hidrocarburífera y los agronegocios basados en los transgénicos, entre otros, también son analizados. La investigadora parte de la afirmación que, en los últimos años, vinculado con el concepto de urbanismo neoliberal, se ha comenzado a estudiar el extractivismo desde el espacio urbano y su conformación. Por lo tanto, se ofrece una interpretación que vincula el concepto tradicional de extractivismo con los fenómenos urbanos que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2018 y la explotación del recurso natural por excelencia que la compone: el suelo urbano. A la vez, se ofrece un análisis de la relación del Estado y el capital privado para dar cuenta cómo este último se configura como un factor determinante para la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano y para la implementación de un modelo de características extractivistas en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, se pasa al extractivismo, donde las multinacionales tienen todas las posibilidades de extraer recursos sin regulación social, ambiental alguna, sin generar cadenas de valor y llevarse todo a granel.

Finalmente, en sexto lugar, Pedro Núñez analiza las dinámicas que adquiere la desigual-

dad en las experiencias escolares juveniles en la escuela secundaria, prestando atención a las formas de construcción de la ciudadanía. La hipótesis central afirma que las experiencias de ciudadanía resultan dispares de acuerdo a las tradiciones institucionales y el tipo de propuesta escolar. Para dar cuenta de ello, se presenta una tipología de las comunidades educativas, como expresión de distintos estilos institucionales que cuentan con soportes institucionales dispares. En ese sentido, se ofrece una interpretación de la participación de los jóvenes en protestas a fin de examinar la incidencia de los marcos institucionales en las posibilidades de movilizar recursos para la participación. Se brinda una tipología de comunidades educativas, contemplando las formas de selección de la matrícula, el tipo de propuesta, las representaciones sobre los jóvenes, los vínculos intergeneracionales y aspectos normativos como la presencia de instancias de participación y las formas de regulación. Asimismo, se analiza la participación en marchas y protestas y de las cuestiones por las cuales los estudiantes más se movilizan. Para ello, se consideraron nueve escuelas secundarias de tres centros urbanos: Ciudad de Buenos Aires, tres localidades de la Provincia de Buenos Aires (La Plata y Moreno) y Comodoro Rivadavia (Chubut). Estos estudios permiten señalar una relación directamente proporcional entre mayores grados de institucionalidad y la presencia en marchas y protestas en el espacio público, como así también evidenciar qué cuestiones interpelan más al colectivo estudiantil.

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos en este número es relevante tanto por el problema general del retroceso que se experimenta actualmente en relación a los primeros quince años del milenio, así como por los signos de oportunidad e insumisión regionales y globales a la dominación neoliberal. Este *dos-*

sier no hubiese sido posible sin la coordinación de la Dra. Mercedes Botto. Agradecemos muy especialmente el excelente trabajo que ha realizado en convocar a los y a las autoras quienes generosamente han aceptado la invitación de ayudarnos a comprender mejor los distintos temas sobre el desarrollo y la inclusión social en América Latina en el siglo XXI que en dicho *dossier* se analizan exhaustivamente. Por lo tanto, también agradecemos sinceramente a los investigadores Luciano Andrenacci, Fernando Calderón, Diego Hurtado, Jimena Navatta, Pedro Núñez y Sofya Surtayeva, por brindarnos sus aportes sustantivos sobre esta temática. Asimismo, agradecemos a los investigadores Pilar Arcidiácono, Yussef Becher, Melisa Deciancio, María Laura Pagani y Diana Tussie por sus contribuciones sobre distintos temas clave que se presentan en la sección de Artículos de investigación. Y a Mariano Fraschini y a Emiliano Francisco Patti por sus respectivas e interesantes reseñas de libro.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, abril de 2019



DOSSIER:

**Desarrollo e Inclusión Social en
América Latina en el siglo XXI.**

Coordinadora: Mercedes Botto (IICSAL).

La democracia como fin y como medio de la política¹

Democracy as an end and as a means of politics

A Norbert Lechner

Por Fernando Calderón*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 05 de abril de 2019.

RESUMEN

Se aspira sintetizar una mirada crítica sobre la política y la democracia que sea pertinente para una necesaria renovación del pensamiento sociológico político en la región. La política es definida como una construcción compartida que presupone conflicto, deliberación y democracia y que no se limita a lo estatal, pero tiene dos vetas de salida opuestas: el pacto y la violencia. Con una perspectiva comparativa latinoamericana, se busca reconstituir la necesidad de la idea de una continuidad histórica y el reconocimiento de la heterogeneidad socio-cultural como base para una nueva politicidad. El ensayo incluye un diálogo con

varios autores clásicos que definen lo político, de Nicolás Maquiavelo a Antonio Gramsci, o de Alan Touraine a Pierre Bourdieu y muy especialmente un diálogo con Norbert Lechner.

Palabras clave: *Política Deliberativa, Conflicto, Diálogo con clásicos, Politicidad.*

ABSTRACT

Politics is defined as a shared construction that presuppose conflict, deliberation and democracy and it's not limited to the State power, however it has two opposite options: reach an agreement or violence. With a latin-american comparative perspective, the current situation need build the idea of "historical continuity"

* Doctor por la École des Hautes Études de París, Francia. Ha sido Titular de la Cátedra Simón Bolívar de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge. Asimismo, es Profesor y Director del Programa sobre innovación, desarrollo y multiculturalismo en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. Ha sido profesor de las universidades de Chile y Católica en Valparaíso; San Andrés en La Paz y San Simón en Cochabamba; de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; de las universidades de Chicago, Texas-Austin, Cornell y California-Berkeley. Conferencista y Profesor invitado en varias universidades de América Latina y diversas partes del mundo. Correo electrónico: naniascalderon@gmail.com

1 Este artículo fue publicado en Sociedades en movimiento (2010). Editorial PLURAL/CESU-UM-SS. Presentamos aquí una versión parcialmente diferente a la antes mencionada.

and the acknowledgment of a socio-cultural heterogeneity as a base to a new political option. The essays are also part of a dialogue between authors that defines politics, from Nicolas Maquiavelo to Antonio Gramsci, or from Alan Touraine to Pierre Bourdieu, and particularly a discussion with Norbert Lechner.

Keywords: *Politics, Deliberation, Conflicts, Dialogue with classics, Policity.*

Introducción: La capacidad de acción política

La política es el conjunto de acciones vinculadas al conflicto y a la formación del orden y la autoridad que depende de la capacidad de actores autónomos para plantear opciones y, a veces, llegar a acuerdos y lograr consensos públicos en torno al desarrollo de sus sociedades. Ella está asociada a relaciones sociales históricas que imprimen una cierta lógica de poder. La cuestión es cómo los distintos actores incrementan sus capacidades políticas para participar en el sistema de toma de decisiones, que es un sistema de poder. El régimen democrático es el único en el cual los actores, desde sus visiones y proyectos particulares, pueden construir opciones, construir acuerdos, calcular acciones y tomar decisiones respecto del poder político.

En la sociedad moderna, la acción política está vinculada al poder político institucional, bajo una suerte de correspondencia entre la lógica del actor político y el sistema de relaciones sociales. Pero ¿qué es el poder político? Por lo general, es entendido como la capacidad de mando de unos actores sobre otros, y requiere la posesión de ciertos medios y reglas para ejercerlo. Hoy, una pregunta central de la política es qué medios se usan y cómo los actores se vinculan con esos medios para lograr determinados resultados sistémicos. El poder político supone un juego relacional entre diversos actores con intereses particulares.

Quizás valga la pena preguntarse: ¿cómo se construye históricamente una relación política de poder? En las llamadas sociedades dependientes el poder se identificaba con aquel ejercido por el Estado-nación y/o con el que venía del exterior, de origen colonial y propio de las economías centrales monopólicas, frente al cual las sociedades nacionales buscaban autonomía. El poderoso ocupaba una posición concreta en la relación social: era el hacendado, la empresa extranjera productora de materias primas, la oligarquía política. Hoy, los cambios generados por la modernización del capital asociados con la revolución tecnológica y la consecuente mundialización de la economía y la cultura, hacen que el poder se vuelva más abstracto y se diversifique en múltiples esferas cada vez más especializadas. Como dice Alain Touraine (1995: 36): "El poder está en todas partes y en ninguna: en la producción en serie, en los flujos financieros, en los modos de vida, en el hospital, en la escuela, en la televisión, en las imágenes, en los mensajes, en las tecnologías."

Las tesis de Michel Foucault sobre la fragmentación del poder y su refracción en la política (1979) son más actuales que nunca. Él se preguntaba por una especie de atomicidad del poder que lo extendía a todos los ámbitos de la vida social y cultural. Intentó comprenderlo desde su dispersión; por eso estudió su manifestación latente en los márgenes, por ejemplo, en los manicomios y en las cárceles, donde encontró una síntesis refractada del funcionamiento del poder en la sociedad. Esta noción de poder puede vincularse a aquella que reconoce sus orígenes no en factores externos a la sociedad, sino en la propia vida cotidiana y revaloriza la idea del poder como *ex natura* (aquel que se da, por ejemplo, en una relación de contrato familiar) y como *ex contrato* (aquel que se da en una empresa, en la sociedad civil y en los ámbitos donde es posible generar consenso entre distintos). En esta concepción, la relación histórica entre lo

público y lo privado es clave para entender la política y sus posibilidades.

Sin embargo, al menos en nuestras sociedades, este poder abstracto y disperso adquiere sentido “alimentándose” de los fantasmas del pasado y se expresa concretamente imponiendo límites a la soberanía del Estado-nación y desestabilizando las nociones de autoridad y orden.

Aunque, como se aprendió de Antonio Gramsci (1975), el poder político no se refiere sólo al uso de la fuerza, implica la posibilidad de recurrir a ella para ejercerla sobre los grupos que actúan en determinado contexto histórico-social para imponer un orden. El uso de la fuerza y la coacción física no son ajenos al proceso de constitución del Estado de derecho ni lo serán respecto de los nuevos poderes informacionales. Como señalan los autores clásicos de la ciencia política, los distintos grupos e individuos en algún momento se rehúsan a resolver sus problemas a través de la violencia y apelan a una institución que los contenga y en la que delegan el uso de la violencia: el Estado que, en adelante, será la única institución autorizada para ejercer incluso coerción física sobre los mismos individuos que le confirieron ese derecho. Aquí radica la legitimidad del Estado-nación moderno que hoy está en crisis junto con la política. En América Latina, la escasa autonomía de los Estados nacionales le imprimió una débil legitimidad e hizo que fuera recurrente el ejercicio de la fuerza para resolver conflictos, con el consiguiente saldo de Estados autoritarios.

El poder político se manifiesta fundamentalmente a través del poder estatal, aunque es importante subrayar que poder político y Estado no son lo mismo. Justamente un error de la política latinoamericana fue identificarlos, fenómeno por lo demás comprensible dado el exacerbado localismo, prebendalismo y caudillismo en la *praxis* política regional. El Estado es, como decía Max Weber (1974), una empresa institucional de carácter político en la

cual el aparato administrativo monopoliza de manera legítima la coerción física en función de leyes y ordenamientos. Para Max Weber la fuerza física es el “hilo conductor” del sistema político; en ella reconoce una particular cualidad respecto a su coherencia como sistema y la forma en que se ejerza el monopolio de la violencia marcará la cualidad del Estado. Por lo tanto, resulta fundamental analizar cómo se construye ese monopolio de la violencia y a partir de qué cultura política se la ejerce. Así, el sistema político, como sistema de toma de decisiones, se refiere a las interacciones que afectan el uso de la amenaza y de la coerción física legítima, lo que está directamente asociado con las culturas políticas prevaletentes al momento de institucionalizar o reinstitucionalizar el Estado de derecho. Y es preciso tener en cuenta que las formas actuales de legitimidad del Estado se vinculan con las formas pretéritas de su institucionalización originaria, es decir, con los momentos de instauración de las repúblicas. En América Latina la institucionalización originaria fue accidentada y limitada y tuvo varias vías: fue resultado de negociación entre potencias y naciones emergentes y también de luchas independentistas que no lograron construir repúblicas liberales autónomas; hubo formas muy adelantadas con respecto al resto de la región (Haití) y otras atrasadas (Brasil o Panamá), pero en todos los casos (con la relativa excepción de Chile, Costa Rica y Uruguay) la conformación del Estado-nación fue muy débil.

Existe también otra visión más amplia sobre el poder político, aquella que, como sostiene Norberto Bobbio (1985), lo diferencia de otras formas de poder por su carácter exclusivo, universal e inclusivo. Exclusivo, porque sólo quienes detentan el poder físico pueden tenerlo; universal, por la capacidad de quienes detentan el poder político de tomar decisiones legítimas y prácticas para toda la colectividad respecto a la disminución y al destino de los recursos; inclusivo, por la posibilidad de quie-

nes detentan el poder político de intervenir imperativamente en todas las esferas, usando los instrumentos jurídicos. Esto no significa que el poder político no tenga límites. Ellos varían de una forma política a otra: los límites bajo una lógica de dominación carismática difieren de los que se dan en una lógica de dominación institucional.

Según lo dicho hasta aquí, ¿qué es la política y cuál es su fin? Esta pregunta no es ajena a aquella sobre lo que uno quiere hacer con la política y cuáles son las formas de articulación entre los fines y los medios políticos, lo que implica entrar en un tema muy controvertido que no tiene una respuesta universal: el de la ética en la política. En este sentido, uno siempre se pregunta si un acto político o un mensaje ético-político es o no genuino, o si más bien es sólo un pretexto para acumular fuerzas, para acumular poder de acción. Como sostiene un dicho de la cultura política mexicana de la época de la revolución muy válido para graficar esto, pues muestra esa capacidad de construcción política mediante una noción de acumulación de fuerzas: "En política quien no sabe sumar no sabe dividir".

Esto lleva a preguntarse sobre cómo fue la instauración del orden político en nuestros países. ¿Qué valores lo alimentaron y cómo se contrastaron esos valores que fundaron la República con la experiencia histórica? Vale la pena recordar las reflexiones de Bolívar moribundo sobre el destino de las repúblicas liberadas: "No se pueden autogobernar", dice en Santa Marta, y agrega: "He arado en el mar". El ejemplo del caso boliviano es paradigmático. Me parece interesante, en este sentido, el mandato de la institución de un orden posible en Bolivia, que se puede apreciar en el Palacio de Gobierno de Sucre en la frase "La unión es la fuerza". Si se contrasta esta idea con la experiencia conflictiva en la construcción del orden político, probablemente se dé más razón a la "maldición" bolivariana, por cierto, una visión muy fatalista, que al mandato que Bolívar

instauró. Tal es el juego de valores y de mandatos "paternales" que expresan una ambigüedad fundacional y también una política muy ilustrada. El pensamiento político republicano no es ajeno a la versión política jesuítica, ni a la tradición jacobina, ni al pensamiento rousseauiano. Es una extraña combinación de *realpolitik*, vanguardismo jacobino y apelación a la movilización constante de las masas. No se trata de hacer una historia de esto, pero sí de enfatizar que cuando se habla de los fines de la política se tiene que tomar en cuenta que ellos están predeterminados por la historia política, al tiempo que se reconoce la capacidad de acción y creación abierta de la política. Es decir, no hay predeterminación absoluta de la historia ni libertad total en la construcción de cualquier opción política.

De hecho, si nos preguntamos qué es la acción política, de dónde surge, a qué responde y cuáles son sus posibilidades de transformación, bien podríamos afirmar que es el resultado del encuentro entre disposiciones subjetivas construidas a partir de la historia de vida de los sujetos y la oferta político-ideológica objetiva que se les ofrece en un contexto dado. Tener una u otra opción política y actuar en consecuencia sería el resultado de una correspondencia entre dos estados de lo social: las disposiciones subjetivas de los individuos y los grupos y las estructuras sociales objetivas del contexto donde ellos se desenvuelven. La producción y la reproducción, la innovación y la repetición en la acción política, como dice Pierre Bourdieu (1994), estarán entonces enmarcadas en esta tensión como telón de fondo.

Ahora bien, ¿cómo se funda un orden compartido si entendemos que la idea de "verdad absoluta" está reñida con la noción de política democrática? Ciertamente hay respuestas. No se intentará inventar ni mucho menos explicar plenamente cómo se construye un orden, ni tampoco avalar una visión decisionista cercana a la construcción elitista de la política o detenerse en la crítica a una noción

procedimental de la política que la reduce sólo al plano institucional. Se insiste aquí en una visión de la política como construcción pública compartida. Si se considera la política como una mera actividad instrumental, es decir, sólo en términos de realismo político, la gobernabilidad sería solamente el manejo gerencial de procedimientos, el dominio de la técnica para resolver problemas y acumular poder. Esta idea es cercana a la teoría conspirativa de la política. Los latinoamericanos sabemos muy bien que la política tiene una parte conspirativa, pero reducirla a la conspiración puede llevar a negarla. En este sentido, es fundamental cómo aparecen al público la acción y el resultado políticos, pues de las representaciones de la política, y de la percepción que la sociedad tenga de ellas, depende la realidad de la política.

Pero, por otro lado, hay que cuidarse de la falta de realismo en esta cultura pues ella implica ineficiencia, ya que la política es un cálculo de medios y fines. El realismo puede ser totalmente oportunista, cuando adapta los medios a los fines, como en el caso de algunas élites conservadoras que se hacen las neoliberales, que usan y abusan de las ideologías del mercado para seguir siendo conservadores; o puede ser estrategista, cuando justifica el uso de todos los medios para el logro de un fin absoluto, como en el caso de acciones terroristas o de visiones políticas integristas. Ambos realismos son autoritarios. Conviene entonces preguntarse con Lechner (1982), por la posibilidad de “otro” realismo en política.

El fin de la política, en el sentido mínimo de expresión, es la construcción conflictiva del orden, independientemente de su orientación social o cultural. Y el orden, en su nivel mínimo, supone el monopolio de la coacción necesaria para poder instaurarse y mantenerse. Sin embargo, la política no es solamente la construcción del orden, es también un acto épico pasional. No obstante, desde una visión realista al estilo de Nicolás Maquiavelo, una

argumentación moral de la política sería falsa porque sus fines éticos en realidad ocultarían la ambición de poder que supone; desde esta perspectiva, la única política posible es sólo la que implique una pugna por el monopolio de la violencia. Esta idea supone potenciar al Estado sobre la sociedad, o a un Estado respecto de otros. Pero una cosa es la política que potencia al Estado y otra es la política que busca, a través de una ética de responsabilidades, fines deseables para todos. En este ámbito, el Estado moderno debe ser considerado en relación con el sistema político y con la sociedad como un espacio de comunicación, control y cambio. Hoy, por los cambios en la ciencia, la tecnología y la economía, la política ya no juega un rol central en la construcción del orden. Esto le plantea un gran reto.

La democracia y los límites autoritarios

Esta visión de la política como construcción pública compartida supone deliberación y democracia. ¿Cómo sería la construcción política de la democracia, entendiendo que lo específico de las democracias es la participación, mediante mecanismos de representación, de los miembros de la comunidad política en las instituciones democráticas? Si la política se refiere, en su mínima expresión, a la construcción de un orden, la política democrática necesariamente tiene que referirse a la construcción de un orden institucional que sea plural, conflictivo y abierto. Plural, porque reconoce que actores distintos hacen política; conflictivo, porque esos actores tienen orientaciones e intereses diversos que entran en el juego político de oposición y reconocimiento; abierto, porque toda institución política está sometida a la lógica de la incertidumbre del juego democrático y de los resultados electorales. Esto y la falta de un fin predeterminado, pues no se llega a un Estado democrático final preconcebido y cerrado, hace que la política democrática sea por definición incierta. La democracia

es, como sostiene Claude Lefort (1981), un régimen que se va construyendo y redefiniendo constantemente. Es una invención cotidiana.

La democracia se refiere a una forma de gobierno y de Estado. Para Norberto Bobbio (1994) es un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de decisiones políticas con carácter vinculante para toda la comunidad. Aunque resulte paradójico, la democracia ha sido compatible con diferentes doctrinas y teorías con contenidos antidemocráticos porque siempre asumió un significado procesal y no sustancial. Esto aun cuando la aceptación de ciertas reglas y no otras presupone una orientación favorable a algunos valores asociados con ideales democráticos, como por ejemplo la solución pacífica de los conflictos sociales, la eliminación de la violencia institucional, el respeto por los derechos humanos, la tolerancia y el derecho a la diferencia. Pero estas reglas, intrínsecamente democráticas, se relacionan con los modos en que se debe llegar a una decisión y no con los contenidos de la decisión. No obstante, dichas reglas no se ponen en práctica completamente y por eso lo correcto es hablar de regímenes más o menos democráticos. En este sentido, la democracia tiene un carácter prescriptivo que no se agota en las reglas, pero ellas constituyen una condición previa. Así, el orden democrático supone una cultura de reconocimiento de los procedimientos institucionales de la política. Sin embargo, en nuestros países la política realmente existente se ha basado en la relación "amigo-enemigo", negando muchas veces este aspecto central que define a la democracia. Ello también ha ocurrido en las llamadas sociedades "avanzadas". Carl Schmitt, uno de los teóricos más importantes de la ciencia política contemporánea, identificó dicha relación con la guerra en su obra *El concepto de lo político* (2000). Asimismo, Clausewitz, el teórico de la guerra, inspiró a Lenin en su visión militarista de la política, quién a su vez, como argumentó

José Aricó (1982), influyó en el pensamiento nacional-popular en América Latina.

En el último tiempo, se han revalorizado principios democráticos en sociedades no occidentales y esto me parece crucial para los países multiculturales como los latinoamericanos. Amartya Sen (1999) ha mostrado cómo estos principios no son patrimonio de ninguna cultura particular y se encuentran en distintas experiencias históricas en diversos contextos y, particularmente, en la denominada cultura occidental. La cultura asiática, por ejemplo, fue criticada por tener formas autoritarias; Sen reflexiona sobre si los valores de esa región realmente se oponen a los derechos políticos básicos y afirma que las religiones con fuerte influencia en Asia, como el budismo, el sintoísmo, el confucianismo, tienen en su seno valores democráticos como, por ejemplo, el de libertad personal (sólo con personas libres se puede tener una sociedad justa), el de igualdad en la libertad (todos deben preocuparse porque la libertad no sea sólo de uno sino también de los otros), el de la tolerancia (hacia creencias y acciones de gente diferente de uno), el de la igualdad en la tolerancia (ella debe ser con y para todos). Estos valores fundantes de las religiones asiáticas lo son también de la democracia moderna occidental.

Otras regiones del mundo comparten valores relativos a los derechos humanos y a la democracia. Si se leen en quechua las Metas del Milenio y se entiende que la pobreza es recreación del lazo social y no improductividad, queda claro que las metas tendrían que centrarse en las ideas de solidaridad y responsabilidad. En el caso de la cultura aymara, el *ayni*, como mecanismo de solidaridad que incluye la idea de compartir con todos los miembros de la comunidad, fortalece una visión de ciudadanía; asimismo, el principio de rotación de autoridad, por el cual todos los miembros deben asumir el rol de dirección alguna vez y periódicamente, evita la acumulación de poder en unas manos e impide el

autoritarismo, lo que también es un principio democrático. Pero ¿es válido esto para las mujeres? Me parece que aquí hay importantes desarrollos en otras culturas. De allí la necesidad de un aprendizaje intercultural para avanzar en democracia. Una buena parte de estos valores, que están siendo hoy descubiertos por la democracia occidental moderna, están presentes desde hace siglos en las culturas andinas y en otras. Pero también las mismas culturas “no occidentales” se pueden enriquecer con los avances hechos en Occidente.

La política como arte de lo posible

Consiguientemente, resulta importante pensar en una política de carácter consociativo. La política consociativa se basa en la comprensión de relaciones y comunicaciones entre los actores, reconocimiento de la existencia de intereses distintos e intercambio permanente de opiniones; supone asimismo el desarrollo del espacio público como eje de la renovación democrática. En esta óptica, el realismo democrático es construido a través de un sistema de alteridades y de reciprocidad entre los actores involucrados en la acción política; es sinónimo de encuentro entre distintos que se consideran entre sí moral e institucionalmente iguales y, por tanto, supone el reconocimiento de la igualdad entre diferentes.

La política democrática, basada en la idea de que el orden político es público y comunicativo, reconoce la posibilidad de construir un principio articulador entre los distintos actores, fundado en una cultura política deliberativa. Esta cultura política se refiere, en última instancia, a las experiencias cotidianas y a las motivaciones de la gente en distintas esferas del poder en determinado momento histórico. El realismo político deja de ser la lógica de lo necesario para pasar a ser el arte de lo mejor posible.

Lo anterior no niega el conflicto; una sociedad sin conflictos es una sociedad muerta. Se trata de construir un espacio público donde

se debatan los proyectos de vida de los ciudadanos. En este sentido, en el espacio público se encuentran no sólo los diferentes, sino lógicas que tienden a la fragmentación. Es un espacio que reconoce las múltiples esferas y niveles de poder y donde se tiene que actuar políticamente y con geometría variable, es decir con políticas particulares adecuadas a las circunstancias de casos específicos, para lograr una suerte de equilibrio local primero y global después; un equilibrio que se corresponda con la nueva realidad de sociedades complejas internacionalizadas como son las latinoamericanas.

Sin embargo, es importante replantearse si en las condiciones actuales de cambio societal resulta posible un orden comunicativo entre los actores que les permita llegar a acuerdos y desarrollar estrategias de acción. ¿Cómo se determina actualmente qué es lo que se puede hacer en política? Lo posible en política está determinado por lo imposible, por aquello que no se puede lograr; y esto es, como lo ha argumentado Norbert Lechner (1993 *op. cit.*), la utopía. Lo imposible hoy en Bolivia por ejemplo tiene una posibilidad.

Las utopías representan límites mediante los cuales se descubren posibilidades. Un *graffiti* en Lima decía: “Ya no queremos realismos, queremos utopías”. Quienes lo escribieron eran realistas. Claro que cuando se llega a la noción de límite de la utopía como límite de lo posible se descubre la otra cara: que las utopías no son posibles. Sin embargo, lo que da sentido a la acción política es el horizonte dado por la utopía y su propia crítica. El realismo político implica una construcción política posible y deseable, basada en una perspectiva crítica de la utopía, pero que rescata su fuerza normativa y su deseo de futuro. Esa construcción política debe incluir una estrategia de gobernabilidad progresiva, es decir, socialmente incluyente, impulsada por un espacio público en el que existe comunicación entre distintos. La deliberación como utopía sería la vía de la política comunicativa y de un sistema de ac-

ción democrática basado en la autonomía, el diálogo, el mutuo reconocimiento de los actores y el saberse miembros de una comunidad política múltiple y diversa, en la cual los distintos actores y ciudadanos pueden oponerse al poder, y sobre todo pueden orientar sus oposiciones en función del beneficio colectivo.

Pero ¿qué pasa cuando, por los cambios de la modernización y el capitalismo, la política se encuentra en crisis; cuando los partidos políticos, centrales en la democracia moderna, enfrentan grandes dificultades de acción y representación; cuando los actores, o estos son muy débiles o están fuertemente fragmentados, como en varios países latinoamericanos? La política, creemos, debería fortalecer a los actores de la política; la deliberación puede potenciarlos y agregar demandas. La idea es que unos actores se hagan con otros y puedan transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el sistema político de toma de decisiones. La deliberación en política no significa solamente la interacción regulada de unos con otros, o la interacción social positivista en el sentido parsoniano, según el cual una acción se modifica porque otra lo hace y de esta manera se produce un campo de socialización sistémica que reproduce una democracia estática. No; la deliberación implica buscar comprender la identidad y la libertad del otro para entender las propias, aceptando siempre la incertidumbre. Y esto porque la relación política no es una mera relación costo-beneficio; incluye pasiones, historias, creencias e intereses diversos. Por consiguiente, parece fundamental desarrollar las capacidades políticas y culturales para que los distintos actores construyan opciones de auto-desarrollo.

La construcción de la “otredad”, que es también la reelaboración de la propia identidad, es una cuestión de tiempo, y el tiempo en política es fundamental para la democracia. No es posible una construcción política de este tipo sin capacidad de manejar la pro-

pia historia, el propio *chronos* político, sobre todo si se acepta que la política deliberativa implica estructurar opciones en el tiempo. Además, la eficacia y la eficiencia en la gestión del tiempo mejorarán si la construcción de las opciones es participativa y deliberativa, pues una política consociativa supone la elección colectiva de lo mejor posible. Pero cuando se aspira a desarrollar una sociedad con una pluralidad de actores culturales y de sujetos políticos, elegir lo mejor posible es difícil. Los tiempos históricos de los actores son diversos y cuando existen pisos interculturales distintos el tiempo político es un laberinto. Sin embargo, ya no se piensa en una sociedad ideal o en una meta de progreso lineal, sino más bien en cómo potenciar a los actores para compartir el cambio hoy. El futuro se hace en el presente.

Además, ya no se puede pensar los procesos políticos de desarrollo en un sólo país, pues vivimos un mundo globalizado, con un tiempo político altamente internacionalizado e hiperacelerado. El tiempo político en las sociedades contemporáneas erosiona la continuidad social y constituye una de las principales causas de la crisis de la democracia. Los programas tienden a ser obsoletos y los políticos sólo se ocupan del presente. Un problema fundamental de la democracia hoy es su incapacidad para procesar los cambios en curso y gestionar los conflictos derivados de tales cambios. Se observan sociedades que se complejizan cada vez más y se diversifican en múltiples esferas especializadas, mientras que las formas políticas que acompañan estos cambios quedan obsoletas o tienden a instrumentalizarse. Los instrumentos políticos preexistentes no pueden acompañar la mutación transocietal actual; por eso los sistemas de representación en todo el mundo están en crisis y la apatía política aparece como resultado de los tiempos modernos. La política en buena medida cada vez produce menos sentido y se vuelve una mera operadora administrativa como una

esfera más del mundo moderno. Cabalmente hoy en día las propuestas políticas que hacen hincapié y recogen con respeto las ideas de ciudadanos activos, autónomos y reflexivos tienden a tener más éxito que aquellas que sólo funcionan con la inercia de los aparatos. Quizás aquí cobren sentido las posibilidades de un genuino cambio.

La deliberación en países como los nuestros se plantea como elemento central en la gestión progresiva del cambio, pues resulta difícil imaginar los cambios sin acuerdo intrasocietal. Por una parte, el Estado necesita compartir responsabilidades en cuanto a la fijación de políticas y, por otra, el proceso democrático reabre el debate sobre los contenidos últimos de la democracia y sobre cuánto se puede avanzar en las dos dimensiones que la califican: la libertad y la justicia social. La libertad alude al desarrollo de capacidades individuales y colectivas en una sociedad, y la justicia social a la necesidad y capacidad de la sociedad de ampliar los canales de participación. Sin incremento de las capacidades políticas y sin ampliación de los canales de participación no es posible ni la deliberación ni el cambio.

En esta óptica, la política es un sistema de expectativas y de reconocimientos recíprocos, donde los procedimientos no son meramente formales, sino formas comunicativas que establecen normas de reciprocidad. La disponibilidad de los actores sociales o culturales organizados para elaborar una política económica que regule el comportamiento de todos los actores sociales tiene que ver con esta modalidad. Esto sólo se puede concebir si se intensifica el poder constructivo de la política, que respete identidades anteriores, pero también genere nuevas identidades sociales. Resulta fundamental mantener una cierta idea de continuidad histórica nacional. Generalmente, en la doctrina contractual se supone que los actores que entran en un acuerdo son preconstituidos, o sea que no ponen

en juego su identidad en la deliberación; pero la deliberación, como modo de hacer política basado en el intercambio con reconocimientos recíprocos, permite redefinir identidades sociales y políticas. La política deliberativa debe hacerse cargo de la elaboración de esa pluralidad.

La necesidad de un compromiso nacional o plurinacional inclusivo, dado un cierto grado de heterogeneidad social, cultural, regional y política existente en Bolivia y en la mayoría de los países de la región, reclama una comprensión de este tipo. La cuestión nacional no puede enfrentarse exitosamente sino como producto de esa pluralidad. El reconocimiento igualitario de las identidades socioculturales, especialmente de género, étnicas y políticas, y de sus diferencias es un requisito básico para que la sociedad se exprese democráticamente. Los actores sociales, incluidos el Estado y los partidos, tienen que generar la dinámica de ese intercambio. El problema tal vez consista en que la lógica de esa participación tiene al menos por ahora un carácter limitado, muy a menudo localista, faccioso o corporativo, vinculado a arcanas prácticas patrimonialistas y clientelares predominantes en cada país y en la región, aunque en términos formales unos y otros defiendan sistemas y valores universalistas. Esto lleva a una dinámica de acción social en la que unos sectores buscan hegemonía sobre otros, escapándose la posibilidad de construir un consenso intrasocietal respecto de metas básicas de funcionamiento de la sociedad o de un proyecto compartido por las mayorías.

Estas son las posibilidades, tensiones y contradicciones que nos ha tocado vivir. Existe el peligro de fracasar y caer nuevamente en el círculo perverso del atraso y la impotencia, pero también existen las chances de un mundo no ideal sino mejor. Depende de todos nosotros. *Noqanchej*, en quechua.

Referencias bibliográficas

- Aricó, J. (1982). *Marx y América Latina*. México D.F.: Alianza.
- Bobbio N. (1981). *Estado Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1985). *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: SEUIL.
- Calderón, F. y dos Santos, M. (1990). Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 110, 50-65.
- Clausewitz, Von K. (2016). *De la Guerra*. Roma: Greenbooks editore.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Edisa.
- Gramsci, A. (1975). *Note sul Machavelli*. Torino: Le idee Editori Riunitre.
- Lechner, N. (1982). *¿Qué significa hacer política?* Lima: DESCO.
- Lefort, C. (1981). *L'invention démocratique. Les limites de la domination autoritaire*. Paris: Fayard.
- Schmitt, C. (2000). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Knopf.
- Touraine, A. (1995). *Lettre à Lionel, Jacques, Martine, Bernard, Dominique... et vous*. Paris: Fayard.
- Weber, M. (1974). *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Wieviorka, M. (1991). *El terrorismo, la violencia política en el mundo*. Madrid: Plaza y Juanés.

Para citar este Artículo de investigación:

Calderón, F. (2019). La democracia como fin y como medio de la política. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII. Núm. 12, 21-30.

Desigualdad y exclusión en América Latina.

Notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía.

Inequality and Exclusion in Latin America.

Notes for Research from a Citizenship Historical-Comparative Perspective.

Por Luciano Andrenacci*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2019.

RESUMEN

En este artículo de investigación se presentan los abordajes teóricos, los supuestos y las hipótesis de la primera fase de un proyecto de investigación, cuyo objetivo es abordar las desigualdades de América Latina desde un enfoque de ciudadanía, con perspectivas histórica y comparativa. En primer lugar, se introduce el enfoque de ciudadanía elegido, como una estrategia analítica y normativa capaz de aislar los resultados de las tensiones socioculturales, sociopolíticas y socioeconómicas inherentes al estatus de ciudadanía en los Estados territoriales contemporáneos. En segundo lugar, se resumen las ideas generales disponibles sobre los Estados territoriales latinoamericanos respecto de estos tres campos, que identifican los mecanismos esenciales de la inclusión problemática y la alta desigualdad relativa. En tercer lugar, se propone la doble estrategia histórica

y comparativa para contribuir al estudio combinado de estos problemas con enfoque de ciudadanía.

Palabras clave: *Ciudadanía, América Latina, Desigualdad, Exclusión, Historia, Estudio Comparativo.*

ABSTRACT

The article presents the theoretical aspects, basic suppositions and main hypotheses of the first phase to an ongoing research project aimed at studying Latin American inequalities, from a historical-comparative citizenship perspective. In the first part, the citizenship perspective is introduced as an analytical and normative strategy capable of isolating the results of socio-cultural, socio-political and socio-economic tensions inherent to the status of citizenship in contemporary territorial states. In the second part, selected general ideas are

* Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle, Paris III, Francia. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: landrenacci@unsam.edu.ar

briefed, regarding problematic inclusion and high inequality as the keys defining the situation and recent evolution of these three fields of citizenship issues in Latin America. In the third and fourth parts, the paper presents a double set of indicators and hypotheses designed to contribute to the knowledge of the problem, from a citizenship perspective.

Keywords: *Citizenship, Latin America, Inequality, Exclusion, History, Comparative Study.*

Introducción

En este trabajo de investigación comparto los supuestos e hipótesis que animan el proyecto de investigación “Ciudadanía y desarrollo en América Latina: una propuesta de índices de inclusión e igualdad en perspectiva histórico-comparativa”¹. Se trata de revisar la evidencia disponible en el estudio de los niveles de desigualdad en América Latina, reorganizándola y profundizándola con la ayuda del enfoque de ciudadanía, para contribuir al conocimiento y la comprensión de las formas y tendencias de la exclusión socioeconómica, sociocultural y sociopolítica en los Estados territoriales latinoamericanos contemporáneos. El fin es analítico: medir la intensidad de estos problemas e identificar estructuras de largo plazo y coyunturas críticas en su génesis y desarrollo. Tiene también un sesgo normativo, del que proviene la elección del término “ciudadanía”: servir de punto de referencia y soporte a las

políticas públicas que atacan los núcleos duros de desigualdad material y simbólica en la región.

La ciudadanía es definida aquí como un *estatus*, común a todas las personas formalmente reconocidas como residentes por un Estado territorial moderno, que determina un *piso común* de bienestar socioeconómico, de participación sociocultural y de soberanía política. Las garantías de ese estatus y de ese piso están definidas por un conjunto de prerrogativas condicionales que, en el Estado moderno, se denominan *derechos*. La materialización de estas garantías está efectivizada por intervenciones empíricas que el Estado realiza a través de políticas públicas. Según un conjunto de juicios de valor que se generalizaron en todas las fases históricas y formaciones sociales que conoció este estatus, la ciudadanía es más igualitaria e incluyente cuanto mayor es, y mejor distribuido está, el bienestar socioeconómico común; cuanto más amplios y pluralistas son las formas de participación sociocultural; y más legítimos los instrumentos políticos de representación y soberanía colectiva.

Pero, en la práctica, la relación entre derechos y efectos empíricos no es lineal. Conflictos de diferente índole atraviesan la cuestión de quiénes son ciudadanxs²; cuáles son los niveles colectivamente aceptables y deseables de bienestar económico mínimo que pueden o deben tener; qué símbolos y representaciones definen su espacio sociocultural común y cuál es su grado de tolerancia relativa a la

1 El proyecto, que compartimos con Micaela Díaz Rosáenz (UNSAM-FLACSO), ha comenzado en enero de 2019, gracias al apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina, a través del Programa de Desarrollo Humano y del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales en América Latina (IICSAL). Agradezco a Mercedes Botto (FLACSO) y a María Cristina Ruiz del Ferrier (UBA-FLACSO) por el interés y la invitación a compartir este material.

2 Mientras las instituciones específicamente involucradas continúan debatiendo cuál es el mejor modo de hacer más inclusivo al idioma castellano, limitando el uso del masculino como plural; para el autor de este trabajo de investigación el uso de la letra “x”, en donde “o” podría ser “a”, cumple adecuadamente la tarea, dejando a quien lee la mayor libertad posible de interpretación.

heterogeneidad humana; cuánta soberanía política detentan lxs ciudadanxs y de qué modo la ejercen; y cómo despliega la organización estatal común acciones para hacer efectivos todos estos procesos. En perspectiva histórica, la ciudadanía *real* es una sucesión de puntos de equilibrio, o etapas de estabilidad relativa, que muestran distintos niveles de desigualdad en cada uno de los diferentes campos relevantes para las sociedades humanas. Entre estos puntos, situaciones de crisis marcan pérdidas de legitimidad del equilibrio vigente y abren el camino a reacomodamientos, más o menos dramáticos, no necesariamente mejores.

Esta descripción de la naturaleza y de la dinámica de la ciudadanía es fácilmente universalizable (validable en cualquier Estado territorial moderno), pero tiene especificidades que derivan de las características de los Estados territoriales en cuestión. Las tensiones, los puntos de equilibrio y las crisis, tienen *particularidad* en la universalidad, singularidades entre las semejanzas.

Esta investigación asume (i) que la región latinoamericana comparte suficientes rasgos como para hacer interesantes e iluminadoras a las miradas comparativas sobre la naturaleza y la evolución de los estatus de ciudadanía de sus Estados territoriales; (ii) que desde las últimas décadas del siglo XX, el resultado de la sucesión de crisis y puntos de equilibrio ha dado lugar a una etapa menos excluyente y desigual para el estatus de ciudadanía en los Estados de la región, aún sobre el trasfondo fuerte y antiguo de inclusión problemática y alta desigualdad; y que (iii) la coyuntura presente, a pesar de los aspectos poco alentadores que la matizan, no representa un cambio sustancial de tendencia, o por lo menos no todavía.

En este artículo de investigación se presentan de manera sucinta las aproximaciones teóricas que enmarcan estos supuestos; se desarrollan con la mayor profundidad posible las principales hipótesis que la guían; y se in-

troduce la estrategia con que serán puestas a prueba en los próximos meses.

1. Ciudadanía

Ciudadanía es hoy, en muchas lenguas, sinónimo de *membresía* o *pertenencia*, tanto en el lenguaje corriente, como en el de las formas jurídicas que regulan a los sujetos de derecho de un Estado territorial. En la literatura académica³ el término tiene usos múltiples; aunque su forma más habitual es la de concepto, categoría o enfoque, usado para abordar, generalmente de modo normativo, los problemas de esta membresía o pertenencia como *formas de inclusión y participación*, así como sus *niveles relativos de igualdad / desigualdad* (Bauböck, 2018: 3-4).

Buscando puntos en común entre estxs autorxs, es posible encontrar a la ciudadanía definida, más o menos explícitamente, como (a) *una serie de representaciones* (ideas e imágenes, ordenadas en narrativas o relatos) *acerca de la universalidad e igualdad*, derivadas del modo en que se desarrollaron los conjuntos de prerrogativas y obligaciones (hoy derechos y deberes; Ishay, 2008; Gozzi, 2015) en la membresía o pertenencia de individuos a las organizaciones político territoriales dominantes en el mundo contemporáneo: los Estados territoriales o Estados-nación. Al interior de

3 Directamente, podemos encontrar definiciones de este tipo en Walzer, 1970; Andrews, 1991; Riesenber, 1992; Roche, 1992; Rosanvallon, 1992 y 2015; Turner, 1993; Zolo, 1994; Beiner, 1995; Bendix, 1996; Heater, 1999; Magnette, 1996; Bottomore y Marshall, 1998; Kymlicka, 2001; Andrenacci, 2003; Tilly, 2005; Somers, 2008; Leydet, 2017; y Bauböck, 2018. Indirectamente, entre muchxs otrxs autorxs, en Donzelot, 1984; Thom, 1995; Tilly, 1995; Birnbaum, 1996; Giddens, 1996; Mann, 1997; Miller, 2007; Skinner, 2010; y Gozzi, 2015.

estas unidades, la ciudadanía constituye (b) *un estatus material y simbólico* (una posición en la estratificación social, en parte adquirida y en parte adscrita⁴) *cuya universalidad o igualdad relativas dependen de situaciones históricas concretas*, en las que las múltiples representaciones de pertenencia e igualdad se cruzan con el modo en que funcionan efectivamente la política, la economía y la cultura.

Como membresía sostenida por las representaciones y materializada en el estatus de los miembros de una organización política territorial, la historia de la ciudadanía es larga. Probablemente por la universalidad de los asuntos que “transporta”, el término sigue unido al problema de la pertenencia y la igualdad de los individuos a las organizaciones políticas humanas desde hace mucho tiempo. Si contamos desde su aparición en las ciudades-estado del Mediterráneo antiguo, tiene unos 25 a 30 siglos (Heater, 1999). Si contamos desde su desarrollo como categoría jurídica de la antigua Roma (lo que en sentido histórico es un poco más preciso), unos 20 siglos (Zolo, 1994). Incluso si sólo contamos desde su vinculación con los Estados territoriales modernos y las formas políticas republicanas,

su desarrollo lleva al menos dos o tres siglos (Riesenberg, 1992).

Como forma que toma el derecho de pertenencia a los Estados territoriales modernos, si bien la ciudadanía tiene un origen geográfico y cultural definido en la cuenca del Mar Mediterráneo, se “universaliza” en la medida en que es “portado” por un puñado de Estados europeos —en particular Portugal, España, el Reino Unido y Francia— que dominan, organizan y reorganizan, directa o indirectamente, la política y la economía de la mayor parte del planeta, entre los siglos XVI y XIX. Cuando terminan las dos grandes guerras del siglo XX, por imposición imperial y/o emulación estratégica, todos los Estados territoriales del planeta (incluso los no reconocidos) desarrollan formas jurídicas basadas en (o referenciadas a) la ciudadanía como membresía y estatus. En todos ellos también, de diferentes maneras y con diferentes intensidades, gran parte de las tensiones y los conflictos políticos, sociales o culturales se presentan o son canalizados como tensiones de ciudadanía.

Los Estados territoriales son organizaciones políticas territorialmente extensas, que reclaman para sí un tipo de control peculiarmente intenso de lo que ocurre en sus fronteras (Badie y Birnbaum, 1991; Mann, 1997). despliegan formas de control social notablemente abarcativas, que introyectan representaciones y modelan conductas, de modos que hubieran sido política y tecnológicamente imposibles en pasados no muy lejanos. Derivan estos imperativos y justifican sus acciones presentándose como organizaciones responsables de la seguridad colectiva y del orden social, como la mayor parte de las organizaciones políticas territoriales de la historia. Pero, además, se legitiman como Estados de ciudadanos, “representativos” —emanaciones operativas de la voluntad política colectiva— y “garantes” de formas materialmente sustantivas de inclusión y justicia: pisos socialmente aceptables y razonablemente igualitarios de bienestar material

4 Estatus, castellanización de *status*, es un término que numerosas corrientes de la antropología y la sociología del siglo XX popularizaron para denotar la posición de un individuo o de un grupo en el marco de una forma de jerarquía o de estratificación el social. El estatus es en parte adquirido (“ganado”) y en parte adscrito (“recibido”) a partir de reglas formales e informales, así como del reconocimiento activo por parte de otros individuos, grupos o comunidades de pertenencia. Aunque no son necesariamente incompatibles, históricamente “estatus” ha sido usado de modo diferente a “clase” como forma de comprender las asimetrías y la dinámica de la estructura social (Kantzara, 2007).

(Bottomore y Marshall, 1998). Hacia adentro de sus fronteras, estos modos ciudadanos de legitimidad generan apoyo directo (participación) e indirecto (aquiescencia), mientras que hacia afuera facilitan (aunque no necesariamente garantizan) el mutuo reconocimiento entre Estados territoriales.

Para conseguir estos efectos de legitimidad los Estados contemporáneos despliegan múltiples formas de poder organizacional (Mann, 1997 y 2012) que definen los aspectos empíricos del estatus de ciudadanía para “sus” incluidos. En este trabajo ordenamos estos efectos según las tres estrategias o funciones clásicas que propusiera T. H. Marshall: (aunque esto sea sólo a los fines analíticos): *la inclusión socio-cultural, sociopolítica y socioeconómica*.

En primer lugar, frente a las tensiones socioculturales clásicas de los seres humanos —tales como la pertenencia, la identidad, o la relación entre individuo y comunidad— *la ciudadanía cultural* contemporánea (Kymlicka, 2001; Miller, 2007) ofrece un *relato identitario*, formado por rasgos estilizados de pertenencia y estandarizados como modelos, así como narrativas que lo explican y legitiman. Frecuentemente llamado “nacional”, el relato unifica a los habitantes en una comunidad imaginaria, más o menos heterogénea y plural, de acuerdo a la manera en que se hayan generalizado las formas de pertenencia (Gellner, 1983; Anderson, 1993; Breuilly, 1994). Se manifiesta en las distinciones relevantes *entre ciudadanos* (religión, idioma, costumbres, biotipos, prácticas sexuales) presentes en la autopercepción colectiva, introyectadas a través de las prácticas educativas y de socialización, reproducidas a través de aparatos culturales, y/o promovida o sostenida por leyes específicas (Turner, 1993). Se reflejan en múltiples aspectos de la ciudadanía como, por ejemplo, en los mecanismos de naturalización o residencia legal; o en las definiciones de homogeneidad/heterogeneidad y monismo/pluralismo cultu-

ral de los sistemas educativos públicos (idioma, religión, costumbres).

En segundo lugar, respecto de las tensiones sociopolíticas clásicas de los seres humanos en torno a sus formas de organizar y ejercer poder político —quiénes lo tienen, cuánto tienen y cómo lo usan— *la ciudadanía política* contemporánea deriva del modo en que funcionan los *regímenes políticos*: los mecanismos de distribución y estratificación de funciones de gobierno y administración, equilibrios relativos, representatividad y responsabilidad (*accountability*) que tienen los Estados. En la tradición normativa de los estudios de ciudadanía, se asume que estos mecanismos derivan de formas *democráticas* (republicanas o parlamentarias) de organización política (Requejo Coll, 2008). Pero no sólo los regímenes democráticos están organizados en términos de ciudadanía. Para tener una aproximación a este problema, sirve pensar a los regímenes políticos democráticos como *poliarquías* (Dahl, 1971; O'Donnell, 1998 y 2010). Las poliarquías son regímenes en donde el poder político no está unificado. Un conjunto de reglas enmarca la interacción de muchos poderes de diferente índole que compiten y cooperan en la función gubernamental. Llamamos democráticas a las poliarquías en donde la interacción es un “juego abierto”, con resultados razonablemente contingentes. En el polo opuesto, formas de poder centralizado en o por organizaciones y coaliciones específicas “cierran el juego”, limitando el margen de resultados posibles. Llamados “autoritarios” desde el campo “democrático”, estos regímenes políticos no desarrollan menos estrategias de legitimación ciudadana sobre sus mecanismos de representación. Los regímenes políticos contemporáneos ocupan algún lugar entre estos dos polos, definiendo aspectos clave de la ciudadanía tales como los sistemas electorales, las formas de participación política, o los mecanismos de circulación de la información pública.

Finalmente, respecto de las tensiones socioeconómicas clásicas —cuánto bienestar material hay disponible, para quiénes y según qué reglas— la *ciudadanía social* contemporánea es el resultado de los modos en que los Estados regulan el desarrollo económico que se produce en sus territorios e inciden sobre la distribución relativa de sus cargas y beneficios (Botto-more y Marshall, 1998). Lo suelen hacer de dos maneras, popularizadas en el lenguaje académico informal como las dos “manos” del Estado. Las políticas económicas (de la mano derecha) promueven el crecimiento constante del bienestar material, mientras que las políticas sociales (de la mano izquierda) mantienen una distribución mínima razonable de sus resultados. Es difícil subestimar la centralidad de estas “manos” del Estado contemporáneo, independientemente del carácter más o menos mercantil de sus economías. Definen desde las formas de producción y el costo de sus factores (como el valor de la moneda o el empleo), hasta el piso material de bienestar accesible (servicios públicos, seguridad social y políticas asistenciales). Estos mecanismos legitiman al Estado como organización *para* lxs ciudadanxs.

La ciudadanía contemporánea es vista, entonces, como el resultado, en un momento dado, del juego de tensiones y puntos de equilibrio en estos tres campos clave. Los Estados contemporáneos hacen “ofertas de ciudadanía” —nación simbólica, república política, bienestar común— que en la práctica producen puntos de equilibrio temporarios en un continuo de estas tres tensiones dinámicas que, según este trabajo, son constitutivas de sus respectivas sociedades. Si usamos metáforas visuales populares, el enfoque de ciudadanía que se propone aquí busca obtener *polaroids* de la situación de estas tres tensiones constitutivas, y *películas* del modo en que evolucionan desde o hacia puntos de equilibrio o conflicto.

Conviene aquí diferenciar los aspectos *normativos* de los aspectos *analíticos* del enfo-

que propuesto, para tomar distancia de usos más lineales de “ciudadanía” como sinónimo de democracia, participación, o inclusión social. En términos normativos (juicios de valor positivo y negativo) por supuesto que el enfoque de ciudadanía no es neutral. La subyacen parámetros que valoran positivamente la mayor inclusión e igualdad de los arreglos socioculturales, sociopolíticos y socioeconómicos. En términos analíticos, sin embargo, siempre hay ciudadanía, independientemente de los niveles de inclusión e igualdad. Por ejemplo, cuanto más exitosos son los puntos de equilibrio a través de los cuales los Estados territoriales consiguen canalizar las tres tensiones, más tiempo duran. Asimismo, no es difícil imaginar cómo una crisis y transformación de las formas de ciudadanía sobreviene cuando las tensiones vuelven a acumularse catastróficamente. Pero, ni los puntos de equilibrio son necesariamente incluyentes o igualitarios (o pueden no serlo en todos sus componentes), ni las crisis son necesariamente momentos de pérdida o zozobra de ciudadanía.

Y ciertamente hay altos niveles de aleatoriedad y provisoriedad de estos equilibrios de ciudadanía, en perspectiva histórica. Conflictos permanentes atraviesan la cuestión de quiénes son ciudadanxs, qué símbolos y representaciones definen su espacio sociocultural común, y cuál es su grado de tolerancia relativa a la heterogeneidad humana (por ejemplo, en las cuestiones migratorias); cuáles son los niveles colectivamente aceptables y deseables de bienestar económico mínimo que lxs ciudadanxs deben tener (por ejemplo, en la cuestión de la pobreza y la asistencia social); cuánta soberanía política detentan lxs ciudadanxs y de qué modo la ejercen (por ejemplo, en la representatividad de la política o en los prácticas de corrupción). Otra serie de conflictos marcan la cuestión de cómo despliega la organización estatal acciones para hacer efectivos todos estos procesos, con qué costos y pagados por quiénes. ¿Cómo se debe favorecer el creci-

miento de una economía capitalista? ¿Beneficiando a quiénes y penalizando a quiénes? ¿En qué medida y por cuánto tiempo?

Adicionalmente, estos “puntos de equilibrio” son inseparables de los niveles de *capacidad estatal* (Mann, 1997 y 2012; Weaver y Rockman, 1993; Evans, 1995). Los Estados, en tanto organizaciones que despliegan intervenciones materiales o, como le llama Mann, *poder infraestructural* sobre un territorio, pueden ser relativamente autónomos externos y representativos de poderes internos; pueden generar efectos materiales concretos amplios; y pueden obtener legitimidad suficiente a partir de esta eficacia. O sus poderes pueden estar determinados por factores extraterritoriales o paraestatales; pueden estar ocupados por elites predatorias; pueden estar concentrados en (o ausentes de) porciones de su territorio, o generando efectos para estratos sociales demasiado específicos y restringidos; y pueden producir legitimidad baja o, como en los Estados fallidos, fragmentaria, inestable, o nula. Como veremos, este es un asunto de especial importancia cuando se analiza la ciudadanía en Estados territoriales “en desarrollo” (respecto de aquellos que consiguen mejores resultados socioeconómicos) o “periféricos” (respecto de aquellos que concentran el control de variables clave de la economía y la política global).

Nuestro proyecto de investigación concentra su interés en el desarrollo de las formas de ciudadanía contemporánea en la región latinoamericana, que es una región de Estados territoriales periféricos y en desarrollo. Veamos qué cosas le dan unidad y particularidad a este universo de trabajo.

2. Ciudadanía en América Latina

Los Estados territoriales del mundo contemporáneo, entonces, muestran formas histórica y geográficamente específicas de manifestación de las tensiones constitutivas de la ciudadanía, así como modos propios de conseguir puntos de equilibrio. Pero se trata de singularidades

en un trasfondo de semejanzas y patrones de sorprendente familiaridad. ¿Qué aspectos definen a la ciudadanía latinoamericana?

Los Estados territoriales de Europa Occidental universalizaron sus modelos de ciudadanía, por su capacidad de proyección comercial y geopolítica, tanto hacia Europa Central y Oriental, como hacia el continente americano. En menor medida lo hicieron en Asia, en donde culturas antiguas y resilientes tenían formas propias de territorialización política y canalización de tensiones sociales que colisionaron con las occidentales (Dirlik, 2010; Chang y Turner, 2012; Vickers y Kumar, 2015); y en África, adonde los Estados occidentales llegaron tarde y sólo de modo predatorio, generando dimensiones de conflicto político y social previamente inexistentes (Mamdani, 1996; Adejumobi, 2001; Dorman *et al.*, 2007).

Las formas del régimen político y las funciones estatales que se desarrollaron en las regiones americanas de colonización española y portuguesa —Iberoamérica o América Latina— así como la forma en que procesaron las tensiones de ciudadanía, fueron productos de una peculiar combinación entre las herencias institucionales coloniales, y los procesos de creación local y emulación desarrollados por los nuevos Estados (Sábato, 1999; Andrenacci, 2019). Las representaciones europeas de igualdad y desigualdad sedimentaron en América Latina, subsumiendo y transformando representaciones locales preexistentes. Las tradiciones jurídicas e institucionales de Portugal y España se decantaron operativamente (en el caso brasileño) o se refundaron (en el caso hispanoamericano) en la mitad meridional del continente americano, luego de la implosión de las metrópolis coloniales y la aparición de Estados territoriales republicanos e independientes, en el siglo XIX. Al inaugurarse el siglo XX, luego de decidida la suerte de las repúblicas caribeñas (Cuba, Haití, Puerto Rico y Santo Domingo), los Estados territoriales de la región comenzaron a presentar procesos

de definición y redefinición de sus estatus de ciudadanía.

Pero estos procesos sólo gradualmente fueron despegándose de situaciones neocoloniales, por las cuales la construcción de modelos de ciudadanía permanecía ineludiblemente entrelazada con poderes extraterritoriales. Si, argumentablemente, los poderes extraterritoriales están presentes en cualquier historia nacional, en América Latina tuvieron magnitud e intensidad alta. Para muchos, tuvieron carácter determinante⁵. La segunda mitad del siglo XX (luego de las crisis globales y las dos guerras mundiales) fue el teatro de este gradual “despegue”, en la medida en que las tensiones internas de ciudadanía se fueron transformando en los factores determinantes de la evolución de los estatus nacionales de ciudadanía. Sin embargo, acaso sólo después del final de la Guerra Fría, en los años 1990, los Estados latinoamericanos quedaron definitivamente de cara a sí mismos —es decir, de cara a sus ciudadanxs—.

Desde la segunda mitad del siglo XX, aún a pesar de los dramáticos conflictos y las tensiones extraterritoriales inherentes a las situaciones neocoloniales, los Estados territoriales latinoamericanos consiguieron canalizar sus tensiones políticas y sociales clave “ofreciendo ciudadanía”. En procesos no lineales, con avances, mesetas y retrocesos, se expandieron los derechos civiles, ampliando las libertades y garantías individuales clásicas y fusionándolas en nociones universalistas conocidas como “derechos humanos”; se ampliaron los patrones de participación política, otorgando derechos electorales a la mayoría de lxs ciudadanxs y multiplicando las opciones de participación política; y se multiplicaron las intervenciones

estatales en los procesos de desarrollo económico, creando condiciones de inclusión socioeconómica.

Estos procesos, sin embargo, tuvieron resultados parciales y desiguales para la población latinoamericana. Un zócalo “duro” de inclusión diferenciada o desigualdad alta siguió (sigue) siendo quizás el rasgo más característico, en su persistencia y ubicuidad, para la ciudadanía latinoamericana (Murilo de Carvalho, 1995; Fleury, 1997; Whitehead, 1997; Ocampo, 2000; Dagnino, 2008; O’Donnell, 2010; Costa, 2011; Andrenacci, 2019; Ansaldo y Giordano, 2012). Un zócalo tan duro, que le da sustento al uso del término *exclusión*, para caracterizar lo que, empíricamente, es más bien un tipo problemático y desigual de inclusión.

Las tensiones socioculturales clásicas de América Latina se han construido sobre una base histórica peculiar: una sociedad de fragmentaciones étnicas fuertes, de orígenes acaso previos a las invasiones europeas, multiplicadas y sedimentadas en tres siglos de organización colonial de castas “blandas” pero efectivas. Durante los dos siglos de historia republicana de la región, estas fragmentaciones no sólo fueron resilientes a los efectos —superficiales e inconcluyentes— de la legislación liberal clásica, sino que se combinaron con las desigualdades de nuevo tipo que trajeron los siglos XIX y XX. Los compartimientos son múltiples, y más o menos fuertes (aunque nunca totalmente estancos, a diferencia de muchas sociedades asiáticas o africanas), de acuerdo a las historias locales: comunidades indígenas subordinadas en diferentes grados y formas de explotación, relocalizadas o resistentes; comunidades africanas introyectadas y funcionalizadas a los múltiples requerimientos de la economía colonial; indígenas y africanos “escapados” hacia tareas urbanas o militares, formando un sustrato nuevo, subordinado con otras reglas; blancos europeos, criollos, y luego inmigrantes, disputando los lugares en

5 Para esta larga discusión sobre los problemas inherentes al carácter heterónimo de la región, invito a revisar Ansaldo y Giordano (2012).

las elites y en los sectores medios y populares urbanos. La obsesión jurídica y cultural colonial por la taxonomía y el orden de castas, recibió el goteo, luego la imparable marea de la economía ya plenamente capitalista del siglo XIX. Al interior de los fragmentos, reglas de género y etarias que combinaban estrategias familiares antiguas con formas nuevas de moral cristiana, parecen haber jugado roles opuestos, sustentando formas de solidaridad y endureciendo vías de sojuzgamiento.

Los rastros de esta fragmentación socio-cultural están presentes en el tejido social de todos los países de la región, con diferentes intensidades, dependiendo de las historias políticas y socioeconómicas. A veces de manera sutil, y otras de modo brutal, están presentes en la institucionalidad social de estos lugares: en las lenguas y en las prácticas religiosas, en las mesas y en los artefactos culturales, en la geografía de las comunicaciones y en el diseño urbano, en las ideas de justicia y en los procesos jurídicos, en las ideas de nación y las de pueblo. Sin embargo, según las hipótesis que guían a este trabajo, por lo menos las tres últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI han sido testigos de un proceso de cambio, por momentos dramático, en la *visibilización*, *politización* y *juridización* de esta fragmentación social, de sus palabras clave, de sus sistemas de diferenciación, y de sus fronteras. En este proceso creo que se han ido gestando elementos de una forma pluricultural y socialmente crítica de roles etarios y sexuales, que (a pesar de temibles resistencias) acaso nos sorprenda en el futuro.

Las tensiones sociopolíticas clásicas de América Latina también tienen un trasfondo histórico de desigualdad característica, algunas de cuyas imágenes aún se adivinan en la institucionalidad política de nuestros países. Al acaparamiento de poder político en grupos estratégicamente pequeños, inherente a la institucionalidad colonial, las repúblicas del siglo XIX lo sustituyeron por un juego

empírico efectivamente excluyente de elites y cliques que combinaba poder político y económico, sobre un trasfondo jurídico formalmente igualitario (para las reglas de la época, entre varones con capacidad económica). El mecanismo de ascenso que representaron las guerras de independencia fue fugaz y, en algunos países (así como en casi toda el área portuguesa), directamente no ocurrió. Y, si bien las formas aristocráticas fueron comunes a todas las experiencias republicanas del siglo XIX, en la región continuaron fuertemente enraizadas en el siglo XX. Los regímenes políticos latinoamericanos son en su mayoría poliárquias clásicas (con etapas de centralización en los autoritarismos cívico-militares, y la excepción de Cuba) cuyos juegos son bastante cerrados, en la medida en que pocos actores clave controlan un número alto de recursos estratégicos. Hasta los movimientos nacionalistas populares de mediados del siglo XX, incluso los propios partidos políticos que se formaron en toda la región replicaban en su interior prácticas plutocráticas. En la segunda mitad del siglo XX, cuando la región parece “abrir”, o consolidar una mayor apertura de sus sistemas políticos, dos situaciones se combinaron de diferentes modos para contener sus consecuencias democratizantes. La demasiado rápida pérdida de potencialidad disruptiva de sus movimientos nacionales y populares, transformados en tranquilizadores populismos nacionalistas; y la brutal opresión de la Guerra Fría, que subordinó gran parte de la política regional a la supervisión ideológica y operacional norteamericana, en general a través de experimentos de autoritarismo cívico-militar.

La larga concentración (o en algunos casos el carácter excluyente) del sistema político ha dado lugar a múltiples singularidades de la ciudadanía política, sobre todo para sistemas formalmente republicanos, ninguna de las cuales favorece las formas igualitarias: la baja participación, el personalismo y la tenue representatividad de los partidos, el carácter

plebiscitario y salvacionista del presidencialismo, los limitados controles y equilibrios institucionales, la baja legitimidad de la ley, o la profusión y el alcance de las relaciones clientelares. Desde las décadas de 1980 y 1990, sin embargo, la pérdida de legitimidad de los arreglos autoritarios civiles o militares, y el fin de la Guerra Fría, facilitaron un múltiple proceso de democratización de las relaciones políticas y de refundación institucional de las repúblicas. No exento de altibajos y mesetas, y sin duda polémico en sus alcances, este proceso continúa en el presente.

La fragmentación cultural dura y el juego político cerrado son, finalmente, inseparables de la producción y recurrente reproducción en América Latina de importantes desigualdades materiales, que colocamos bajo la etiqueta de la ciudadanía social. Es corriente encontrar la afirmación, clásicamente sustentada en las mediciones de distribución del ingreso monetario o de las condiciones materiales de vida, que la región latinoamericana contiene a algunos de los Estados territoriales más desiguales del planeta. Así como sus Estados menos desiguales, en términos relativos, son sorprendentemente desiguales, en términos absolutos. Este resultado contemporáneo es argumentablemente válido para toda la historia de la región; y es acaso el producto inexorable de la conjunción perversa de múltiples variables. Más aún, es posiblemente la más estable de las tres tensiones, a lo largo de la historia, en términos de la perennidad y resiliencia de sus patrones, o de la fugacidad y reversibilidad de los períodos de "mejora".

La desigualdad social latinoamericana se refleja en todas las dimensiones de la vida humana, y en todos los territorios de interacción social. Su intensidad se manifiesta en la distancia relativa que existe entre las condiciones de vida de un conjunto de "polos" estratégicos de diferencia, combinada con la relativa ausencia de puntos intermedios entre estos polos, y el notable tamaño de la población conde-

nada al polo débil. Son muchos estos polos, pero piénsese, por citar los más visibles, en la distancia entre: varones blancos calificados, y mujeres indígenas no calificadas; entre economías urbanas y rurales divididas en sectores de alta productividad para nichos de economía global, y sectores de baja productividad para economías de subsistencia; entre adultos cubiertos por la seguridad social abarcativa y públicamente financiada, y jóvenes apenas alcanzados por asistencia focalizada frugal y temporaria; entre espacios geográficos efectivamente regulados por la ley estatal; y espacios en donde la legalidad estatal es sólo un factor de referencia distante. Son las notables brechas que abre esta desigualdad material, y su entrelazamiento perverso con cuestiones culturales y políticas, lo que ha facilitado la generalización del uso de términos como "vulnerabilidad" y "exclusión" para captar los mundos de vida de una proporción importante de la población.

De las tres tensiones, la socioeconómica es, quizá también, la que menos movimiento relativo mostró, o más fugacidad de las tendencias positivas, en las variables que las ciencias sociales usan para referenciarla. Con pocas y polémicas excepciones, en los "buenos años" desde el punto de vista de la ciudadanía, que se fueron abriendo desde la década de 1980 para la mayoría de los países de la región, los Estados territoriales latinoamericanos no lograron edificar el piso de ciudadanía social que los Estados de Bienestar europeo, norteamericano y asiático oriental consiguieron en el mismo período. A pesar de la mejor coyuntura para el crecimiento económico de sus economías, y el importante esfuerzo en la creación de mecanismos de redistribución del ingreso a través del gasto público social (en algunos países, por primera vez en su historia independiente), los cambios favorables muestran reversibilidad, y la vulnerabilidad muestra importantes capacidades de supervivencia. Acaso el único signo positivo, en este sentido, sea (por ahora) la

menor velocidad de las reversiones, y el amesetamiento de la vulnerabilidad en niveles menores a los del siglo XX.

3. Hipótesis históricas

La ciudadanía contemporánea de América Latina es entonces, en los términos aquí propuestos, el resultado de estos juegos de tensiones y puntos de equilibrio en estos tres campos clave. Los Estados latinoamericanos contemporáneos, como sus pares del resto del globo, también producen “ofertas de ciudadanía” –nación, república, bienestar– que generan continuidad o cambio en estas tres tensiones dinámicas. ¿Qué aspectos tiene este proceso en el mediano y largo plazo de la región?

Tanto las ofertas de ciudadanía, como la intensidad de las tensiones, o la estabilidad de sus puntos de equilibrio, dependen –como en todas partes– de la capacidad de las organizaciones estatales. Hay procesos de pertenencia paraestatales y supraestatales muy relevantes, sin duda, pero, en la mayor parte de los territorios de América Latina, este trabajo asume que los Estados nacionales marcan el grueso de los efectos materiales de la ciudadanía, aun difractados o influidos por procesos globales o paraestatales. En estos términos, la peculiaridad de la región parece ser que estas capacidades estatales han sido *históricamente suficientes para garantizar la continuidad institucional de los Estados territoriales respectivos, pero insuficientes para constituir puntos de equilibrio estables en el largo plazo*. Así, los Estados latinoamericanos (con importantes variaciones) se constituyeron en sistemas políticos relativamente autónomos, con poder infraestructural y legitimidad social, pero al mismo tiempo muestran consistentes y recurrente dificultades en escapar a la subsunción en procesos globales, y la captura o la cooptación de sus políticas; en producir efectos materiales sustantivos en sus territorios; y en mantener legitimidad social razonablemente amplia y estable.

Estos procesos han sido y son estudiados por numerosos especialistas de múltiples campos de los estudios del desarrollo, y de casi todas las disciplinas y subdisciplinas de las ciencias sociales. También son el objeto de seguimiento, por medio de estadísticas nacionales comparadas, de varios observatorios especializados, tanto multilaterales como asociativos. Nuestro proyecto propone aportar una forma de vincular el conocimiento disponible y de rellenar algunas lagunas existentes, a través de una visión de conjunto, proporcionada por la perspectiva histórica y comparativa. La perspectiva histórica tiene, como meta, detectar singularidades, a través de patrones de continuidad y principios de cambio. La perspectiva comparativa aspira a resaltar dimensiones del problema, captando intensidades relativas. Cumplida esta primera etapa con la región latinoamericana como universo de análisis, el plan es usar la metodología para ir hacia afuera de la región y hacia adentro de los Estados territoriales, situando a América Latina en una perspectiva interregional; y estudiando variables de ciudadanía en universos subnacionales.

Para la *perspectiva histórica* se aplica un enfoque de “larga duración” (*longue durée*, Braudel, 1958; rediscutido recientemente por Armitage y Guldi, 2015, entre otros) frecuente en la historiografía latinoamericana, que se combina con el enfoque de “coyunturas críticas” (*critical junctures*, Collier y Collier, 2002), de gran valor heurístico para la historiografía comparativa reciente de nuestra región. Para el enfoque de larga duración, el análisis histórico se puede presentar como un corte transversal que identifica capas, las de superficie marcada por acontecimientos aparentemente irrepetibles o inconexos, y las de profundidad mostrando continuidades e inercias que le otorgan sentido a la superficie. Para el enfoque de coyunturas críticas, la historia política y social muestra situaciones de conflicto abierto o intenso, antes y después de las cuales pueden identificarse períodos de estabilidad institu-

cional relativa. En este trabajo se asume que se pueden identificar estructuras de mediano y largo plazo (entendidas como períodos de equilibrio relativo e inercia institucional), así como las coyunturas críticas que las separan; y que tanto estas como aquellas son sustancialmente parecidas para toda la región (con pocas excepciones), pudiéndose identificar (con matices y secuencialidades imperfectas) en todos sus Estados territoriales.

La hipótesis histórica que guía a este trabajo, determinando la periodización del estudio, es que la mayoría de los Estados latinoamericanos atraviesan un presente —en perspectiva de larga duración— caracterizado por la estabilización de sus regímenes políticos en poliarquías clásicas (con la excepción de Cuba, y acaso de Venezuela), en el cual Estados con capacidades efectivas relativamente mayores que en el pasado están dispuestos a abordar los problemas clásicos de fragmentación de la ciudadanía. En otra parte le llamamos a esto “inclusionismo”, e insistimos sobre las semejanzas de este proceso en toda la región, aún a pesar de los clivajes ideológicos en las coaliciones gubernamentales (Andrenacci, 2012). El ambiente que hizo posible al “inclusionismo” no es obviamente el mismo, hoy, que en la primera década del siglo XXI; y la idea de este trabajo es, precisamente, aportar una perspectiva de larga duración. Desde esta perspectiva, es pronto aún para asegurar que el cambio de etiquetas ideológicas dominantes en la región se trasladará a las funciones estatales, del modo notable en que esto ocurrió entre fines del siglo XX y principios del XXI.

En los cuadros que siguen se propone una visión de conjunto de larga duración (de las guerras de independencia hasta el presente), y una visión comparativa del “presente largo” (de los años 1980-1990 hasta el presente propiamente dicho). Ambos deben ser tomados como *hipótesis*: principios de inteligibilidad que serán sometidos al análisis comparativo. En ambos la coloración se asocia al grado de

ampliación ciudadana, de menor (naranja claro y amarillo) a mayor (verde claro y oscuro), y tiene una misión visual, más que valorativa.

El primer cuadro tiene como objetivo situar la problemática de ciudadanía en la historia del conjunto de la región, ofreciendo una primera perspectiva valorativa del sentido general de su evolución, y de la importancia relativa del período elegido para la investigación: las ciudadanía inclusivas.

**Cuadro N° 1:
La ciudadanía de América Latina en el largo plazo
(siglos XIX-XXI)**

Años	Coyunturas importantes o críticas	Estructuras estables o inerciales	Grandes etapas
1810s	Guerras de Independencia	Resistencias coloniales, arreglos poscoloniales transitorios y estabilización de las repúblicas independientes.	Ciudadanías exclusivas
1820s			
1830s			
1840s		Guerras civiles y repúblicas aristocráticas en el marco de la primera globalización.	Ciudadanías excluyentes
1850s			
1860s			
1870s			
1880s			
1890s	Guerra Hispano-norteamericana		
1900s			
1910s	Revolución Mexicana y Primera Guerra Mundial	Reacomodamientos políticos y económicos frente al fin de la primera globalización. Procesos de inclusión política y socio-económica desarrollistas y nacionalistas, y autoritarismos cívico-militares, en el marco de la Guerra Fría.	Ciudadanías incluyentes
1920s			
1930s	Gran Depresión		
1940s	Segunda Guerra Mundial		
1950s			
1960s	Revolución Cubana		
1970s			
1980s	Crisis de las deudas externas	Procesos de inclusión política, socioeconómica y cultural (neo)desarrollistas y (neo)nacionalistas, en el marco de la segunda globalización y la posguerra fría.	Ciudadanías inclusivas
1990s	Implosión del bloque soviético		
2000s			
2010s	Crisis financiera y comercial global		

Fuente: Elaboración propia.

El segundo cuadro tiene como objetivo situar todos los casos nacionales que serán potencialmente objeto de análisis, en el marco del período de estudio seleccionado, el de las ciudadanías inclusivas.

**Cuadro N° 2:
La ciudadanía de América Latina en la etapa inclusiva
(1980s-2010s)**

País	1980s	1990s	2000s	2010s
Argentina	Democratización (1983)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural, fuertes altibajos socioeconómicos.		
Bolivia	Democratización (1982)	Fuertes altibajos políticos y económicos.	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
Brasil	Democratización (1985)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.		
Chile	Dictadura	Democratización (1991)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
Colombia	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con el conflicto interno / guerra civil.		Gradual pérdida de intensidad del conflicto interno / guerra civil. Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y potencialmente socioeconómica.	
Costa Rica	Estabilidad sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica inercial.			
Cuba	Estructuras sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas del socialismo estatista.		Desestabilización socioeconómica y potencialmente política.	
Ecuador	Democratización (1979)	Fuertes altibajos políticos y económicos.	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
El Salvador	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con la guerra civil, hasta los Acuerdos de paz (1992).		Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica moderadas.	
Guatemala	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con la guerra civil, hasta los Acuerdos de paz (1996).		Fuertes altibajos políticos, limitada ampliación socioeconómica o sociocultural.	

Haití	Degradación de la institucionalidad estatal.	Democratización (1990)	Inestabilidad política y establecimiento de la MINUSTAH-MINUJUSTH (2004).
Honduras	Inercia de formas de ciudadanía sólo parcialmente incluyentes.		Estabilidad política polémica sin ampliación socioeconómica o sociocultural.
México	Degradación de la institucionalidad estatal.	Crisis política y económica.	Estabilización política, con limitada recuperación de la institucionalidad estatal y moderada ampliación socioeconómica o sociocultural.
Nicaragua	Revolución Sandinista		Estabilización política polémica con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Panamá	Democracia limitada o vigilada.	Intervención militar de EE.UU. (1989)	Estabilización política con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Paraguay	Dictadura	Democratización (1989)	Estabilización política polémica con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Perú	Democratización (1980)	Inestabilidad política y socioeconómica.	Segunda democratización (2000), moderada estabilización política, y ampliación socioeconómica y sociocultural.
Puerto Rico	Ciudadanía sociopolítica, socioeconómica y sociocultural determinadas por la anexión efectiva a los EE.UU.		
R. Dominicana	Democracia limitada o vigilada.	Democratización efectiva (1996)	Estabilización política con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Uruguay	Democratización (1984)		Estabilización política con ampliación socioeconómica y sociocultural.
Venezuela	Estabilización política (1994) con ampliación socioeconómica y sociocultural.		Crisis política y socioeconómica.

Fuente: Elaboración propia.

Varios problemas matizan la utilidad de esta periodización propuesta, en términos del universo de análisis y de las categorías usadas. Confío en que, a pesar de ellos, este principio de inteligibilidad, como soporte para el abordaje comparativo, prueben su valor heurístico

y metodológico. En primer lugar, por Estados con “disposición” a abordar los problemas de ciudadanía, y por “ciudadanía inclusiva”, quiero decir que, en comparación con otras épocas de la historia regional, en esta época ha sido *posible* que coaliciones de gobierno con impe-

rativos de ampliación de la ciudadanía, o de reducción de las desigualdades (en determinados campos o en todos ellos), desplieguen políticas públicas con impactos empíricos más o menos relevantes. Esto no significa que estos intentos sean compartidos por todo el arco de opiniones y fuerzas presentes en un Estado territorial, ni que hayan sido lineales. Su transitoriedad y fugacidad son menores a la etapa anterior, en donde estos imperativos de políticas públicas y su puesta en práctica fueron mucho menos estables y esporádicos. Asimismo, hay países que registran procesos de "inclusión" en todos o algunos de los campos de tensión de la ciudadanía desde antes del período elegido, como Costa Rica.

En segundo lugar, que hay visiblemente dos conjuntos de excepciones a esta tendencia, con diferentes tipos de variación respecto de la "regla": Cuba y Haití (asumiendo a esta última como parte de América Latina), con los casos fronterizos de Nicaragua y Venezuela (respecto de Cuba), y de Panamá y Puerto Rico (respecto de Haití). Cuba, porque es el único Estado de la región que se organizó de acuerdo a los modos de centralización política y estatización económica hacia los cuales evolucionaron las diferentes variantes de las repúblicas socialistas en el siglo XX. Esto hace difícil de evaluarlo con las mismas categorías que para los demás, o hacerlo coincidir con ellos, en las etapas de las ciudadanía que llamamos incluyente e inclusiva. Nicaragua pasó por una experiencia sociopolítica parecida, pero tomó una dirección diferente. Y Venezuela tomó ese camino recientemente, pero no está claro de qué modo continuará. En el caso de Haití, lo considero una excepción porque es lo más próximo que la región presenta a un Estado fallido (Bovens *et al.*, 2001), y por ende con capacidad estatal muy limitada. La "falla" no es presumiblemente la única variable que explica la continuidad de la Misión de Naciones Unidas que co-gobierna efectivamente el territorio; pero por el momento, esto

limita la comparatividad del caso. Puerto Rico es un Estado territorial anexo a los Estados Unidos como corolario de la Guerra Hispano-norteamericana, por lo tanto, también se trata de un caso de capacidad estatal limitada. Panamá, finalmente, transitó una larga situación de alta dependencia y baja autonomía relativas, hasta la devolución del Canal y la última intervención militar norteamericana, aunque luego de esto el caso se "normaliza" respecto del universo de análisis.

En tercer lugar, las etiquetas, resúmenes y colores que se usan para las diferentes etapas pueden ser contestados en su generalidad e imprecisión, y tienen sesgos políticos-ideológicos. Confío, sin embargo, en que tanto las generalizaciones como los sesgos sean lo suficientemente tolerables, en el público académico, para darle un razonable crédito a la posterior investigación comparativa.

4. Hipótesis comparativas

Los Estados territoriales latinoamericanos, como dijimos, muestran desde el siglo XIX (con pocas excepciones, hasta ahora todas temporarias) suficientes niveles de capacidad estatal como para mantener autonomía relativa, control razonable de sus espacios geográficos, y apoyo tácito o explícito de su población. Al mismo tiempo, sin embargo, en los tres aspectos que hemos propuesto como esenciales de la capacidad estatal —autonomía, poder infraestructural y legitimidad— presentan problemas importantes y recurrentes, que suelen ser simplificados bajo las imágenes sintéticas de Estados territoriales "en desarrollo" (respecto de aquellos que consiguen mejores resultados socioeconómicos) o "periféricos" (respecto de aquellos que concentran el control de variables clave de la economía y la política global).

En términos de autonomía relativa (Evans, 1995), el tipo de enraizamiento del poder estatal latinoamericano (su entrelazamiento con las relaciones locales de poder político, económico y social) muestra concentraciones

y asimetrías típicas de poliarquías con distribuciones muy limitadas de poder real. Esta concentración abre posibilidades de acaparamiento de los complejos de políticas públicas por grupos extraterritoriales o paraestatales, o por elites locales de tipo predatorio, y reduce las posibilidades institucionales de prevenir, limitar o desactivar este tipo de capturas.

En términos de poder infraestructural (Mann, 1997), la forma latinoamericana de combinación de fuentes clave de poder organizacional genera como resultado bajas intensidades relativas de control territorial y poblacional por parte del Estado, y limitados alcances de las leyes y regulaciones. En consecuencia, la posibilidad que tienen los Estados de “modelas prácticas sociales” es baja, la “llegada” geográfica y poblacional del Estado es heterogénea, jerárquica o fragmentaria; y los niveles de paraestatalidad en las relaciones económicas y sociales son notoriamente altos.

En términos de legitimidad, finalmente (Beetham, 2006; Lottholz y Lemay-Hébert, 2016), los Estados capturados o capturables, con bajo poder infraestructural, tienden a

producir efectos limitados o inestables de legitimidad entre sus ciudadanxs. Esto tiende a agravar los conflictos de todo tipo (en particular los de ciudadanía), en la medida en que el Estado nacional no es percibido como una organización política capaz de intervenir de manera razonablemente neutral y efectiva. Consecuentemente, las crisis de legitimidad son recurrentes, e institucionalmente difíciles de canalizar.

En la perspectiva de este trabajo, estos tres tipos de problemas de capacidad estatal se reflejan en los resultados empíricos de ciudadanía que tienen los Estados territoriales latinoamericanos. Los tres órdenes de resultados –socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales– se pueden ordenar según parámetros de inclusión e igualdad., inclusión sociocultural relativa, igualdad sociocultural relativa, inclusión sociopolítica relativa e igualdad sociopolítica relativa. En el cuadro que sigue se presentan las definiciones esquemáticas de los indicadores y la selección de variables que prestan soporte al estudio que estamos desarrollando.

**Cuadro N° 3:
Indicadores de ciudadanía**

Indicadores	Resumen	Variables
<i>Inclusión socioeconómica relativa</i>	Participación directa (individual) o indirecta (familiar/comunitaria) en actividades económicas productoras de ingresos monetarios directos o indirectos.	Estructura sociodemográfica, actividad económica, empleo, ingresos monetarios, condiciones de vida, activos privados, servicios públicos. Estructuras, dinámicas y alcances de la protección social (seguridad social + asistencia social).
<i>Igualdad socioeconómica relativa</i>	Diferencias polares y <i>clusters</i> en los tipos de actividades económicas productoras de ingresos monetarios directos o indirectos, y en los activos públicos y privados.	

<i>Inclusión socio-política relativa</i>	Participación directa (individual) o indirecta (familiar/comunitaria) en sistemas político-electorales y en funciones públicas o representativas.	Organización política y constitucional, sistema electoral, elegibilidad representativa. Información, movilización política, participación electoral, participación directa e indirecta en instancias representativas.
<i>Igualdad sociopolítica relativa</i>	Diferencias polares y <i>clusters</i> en los tipos de participación en sistemas político-electorales y en funciones públicas o representativas.	
<i>Inclusión socio-cultural relativa</i>	Amplitud, pluralismo y representatividad de los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población.	Idiomas y lenguajes, religiones y prácticas religiosas, sociabilidad y estructura comunitaria-familiar. Estructuras, dinámicas y alcances del sistema educativo, accesibilidad del gobierno y de la administración de justicia.
<i>Igualdad socio-cultural relativa</i>	Exclusiones / invisibilizaciones y modelos dominantes en los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población.	

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué se espera encontrar? En la etapa de comparación internacional regional, sólo un nuevo modo de ver el problema. La idea es triangular las hipótesis clásicas de los estudios disponibles en los temas seleccionados, con evidencia empírica comparativa y con nuestro enfoque de ciudadanía. Suponemos que el estudio permitirá explicar mejor, desde el punto de vista sincrónico, las situaciones de inclusión fragmentada o problemática (aunque no exclusión) y desigualdad alta (aunque no polar); y desde el punto de vista diacrónico, las tendencias de mediano plazo. En el cuadro que sigue se presentan esquemáticamente las hipótesis generales para cada indicador.

**Cuadro N° 4:
Hipótesis sobre los indicadores de ciudadanía**

Indicadores	Situaciones	Tendencias
<i>Inclusión socioeconómica relativa</i>	Alta incidencia de actividades económicas informales de baja productividad.	Amesetamiento de la informalidad; y resiliencia de la baja productividad.
<i>Igualdad socioeconómica relativa</i>	Altas desigualdades en los ingresos monetarios directos e indirectos, y en los activos públicos y privados, según género, edad, etnia y ubicación geográfica.	Moderada reducción de las desigualdades en activos públicos e ingresos monetarios indirectos; y resiliencia de las desigualdades en ingresos monetarios directos y activos privados.
<i>Inclusión sociopolítica relativa</i>	Moderada participación política directa (iniciativas y protestas) e indirecta (sistema electoral). Baja difusión y rotación de la participación ciudadana en funciones públicas o representativas.	Aumento de la participación política directa e indirecta; y de la difusión y rotación de la participación ciudadana en funciones públicas o representativas.
<i>Igualdad sociopolítica relativa</i>	Altas desigualdades en la participación política directa e indirecta según género, edad, etnia y ubicación geográfica.	Amesetamiento de las desigualdades de género y etarias, y tendencias a la reducción de desigualdades étnicas y geográficas.
<i>Inclusión sociocultural relativa</i>	Bajo pluralismo y representatividad de los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población, tanto en instancias públicas, como comunitarias y privadas.	Aparición de signos de pluralización de los símbolos de pertenencia social en espacios públicos.
<i>Igualdad sociocultural relativa</i>	Exclusiones e invisibilizaciones parciales o totales del pluralismo identitario de la población; discriminación difundida e institucionalizada de grupos de ciudadanos indígenas y afroamericanos; y de grupos inmigrantes.	Gradual aparición y visibilización del pluralismo sociocultural; problematización pública de las situaciones discriminatorias.

Fuente: Elaboración propia.

En las etapas subsiguientes de la investigación, se espera extender el análisis hacia los mundos subnacionales de la ciudadanía, y hacia las comparaciones interregionales. El fin es captar dimensiones de heterogeneidad e intensidad (hacia adentro) y de singularidad (hacia afuera).

A modo de conclusión

Dijimos que los Estados de América Latina presentan, desde la perspectiva de ciudadanía que defienden estas líneas, una suerte de *kar-ma*. Tienen elementos para materializar efectivamente la ciudadanía; pero lo hacen de modo parcial, fragmentado, asimétrico. El resultado es una membresía efectiva, pero insuficientemente (acaso, inaceptablemente) desigual. En tales condiciones, medir intensidades, captar heterogeneidad, detectar singularidad, es una tarea importante para el análisis y esencial para las políticas públicas.

¿Cuál es el interés de usar estas categorías en nuevos sentidos? Ojalá disculpen lxs lectorxs una anécdota personal. Hace algunos años, cuando trabajaba en el Perú, un líder/jefe político de un grupo *asháninka* próximo a Pucallpa, parte del mosaico de etnias indígenas de la región amazónica, se burlaba, divertido, de la candidez de mi presentación acerca del estatus de ciudadanía en los Estados latinoamericanos. A él, como a otros jefes que participaban de la charla, le resultaba contrafáctico que yo dijera que la ciudadanía de nuestros países se materializaba en cuestiones tales como las leyes y los servicios públicos. Y (adivino la sonrisa de varixs lectorxs) tenía toda la razón. En su territorio no había ni escuelas, ni hospitales, ni caminos. Sólo la vinculación terrestre con el resto del país implicaba un mínimo de un día de travesía por zonas de pantanos sin caminos consolidados; así como el cruce, como se pudiera, del poderoso río Ucayali. En la intensidad de la conversación insistí que la ciudadanía también implicaba pertenencia simbólica, lo que pro-

dujo aún más diversión entre los asistentes (y me avergüenza un poco hoy). Probablemente hice un gesto hacia la bandera de Perú que se encontraba detrás de mí, con su escudo central, entre cuyas imágenes hay una *cornucopia*, o símbolo de la abundancia. Ya no logró contenerse y me dijo: "no se preocupe, profe, pronto nos comeremos la bandera". Al jefe le divertiría mucho saber que seguimos tratando de explicar estas cuestiones, para contribuir a asentar las representaciones de ciudadanía en algo más significativo que una bandera.

Este trabajo se inspira en la convicción de que el enfoque de ciudadanía, en su modo analítico, permite avanzar en la comprensión de algunas de estas contradicciones. Ayuda a entender cómo los desempeños de los Estados territoriales se reflejan en el despliegue, entrelazamiento y endurecimiento de las desigualdades constitutivas de la ciudadanía contemporánea. Asume, asimismo, que el enfoque de ciudadanía, en sus raíces normativas, es un buen modo de pensar en la relación entre inclusión e igualdad. Puestos al servicio del estudio del cambio histórico en América Latina, se espera que contribuya a captar procesos en las formas de igualdad/desigualdad e inclusión/exclusión, que los estudios de caso o de coyuntura a veces omiten o dan por sentado.

Referencias bibliográficas

- Adejumobi, S. (2001). Citizenship, Rights, and the Problem of Conflicts and Civil Wars in Africa. *Human Rights Quarterly*. Vol. 23, N° 1, 148-170.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Sociohistórica*. Núms. 13-14, 79-108.

- Andrenacci, L. (2012). From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century. *Journal of Development Studies*. Vol. 28, Núm. 1, 35-57.
- Andrenacci, L. (2019). Un ensayo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina desde la perspectiva de larga duración. *Cadernos da EBAPE* (en prensa).
- Andrews, G. (1991). *Citizenship*. London: Lawrence & Wishart.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden* (Tomos I & II). Buenos Aires: Ariel.
- Armitage, D. y Guldi, J. (2015). Le retour de la longue durée: une perspective anglo-américaine. *Annales*. 2015/2. Vol. 2015, Núm. 2, 289-318.
- Badie, B. y Birnbaum, P. (1991). *Sociologie de l'État*. Paris: Grasset.
- Bauböck, R. (2018). Democratic inclusion: a pluralist theory of citizenship. En R. Bauböck. *Democratic Inclusion* (pp. 3-102). Manchester: Manchester University Press.
- Beetham, D. (2006). Political Legitimacy. En K. Nash y A. Scott. *The Blackwell Companion to Political Sociology* (pp. 107-116). Oxford: Blackwell.
- Beiner, R. (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.
- Bendix, R. (1996). *Nation-building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*. New Brunswick: Transaction.
- Birnbaum, P. (1996). Sur la citoyenneté. *L'Année Sociologique*. Vol. 46, Núm. 1, 57-85.
- Bovens, M. T'Hart, P. y Peters, G. (2001). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Braudel, F. (1958). Histoire et Sciences Sociales: La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. Año 13, Núm. 4, 725-753.
- Chang, K-S y Turner, B. (2012). *Contested citizenship in Asia. Developmental politics, national unity and globalization*. London-New York: Routledge.
- Collier, D. y Collier, R. B. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Breuilly, J. (1994). *Nationalism and the State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Costa, S. (2018). Entangled Inequalities, State, and Social Policies in Contemporary Brazil. En M. Ystanes e I. Strønen, *The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America* (pp. 59-80). Cham: Palgrave-Macmillan.
- Dagnino, E. (2008). Los significados de ciudadanía en América Latina. En A. Chaparro, C. Galindo y A. M. Sallenave. *Estado, democracia y populismo en América Latina* (pp. 194-227). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Dirlik, A. (2010). Colonialism, Revolution, Development: A Historical Perspective on Citizenship in Political Struggles in Eastern Asia. *Development and Society*. Vol. 39, Núm. 2, 187-210.
- Dorman, S. Hammett, D. y Nugent, P. (2007). *Making nations, creating strangers. States and citizenship in Africa*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Gozzi, G. (2015). *Cittadinanza e diritti*. En *Annali di Storia moderna e contemporanea*, Año III, Núm. 3, 193-208.
- Habermas, J. (1994). Citizenship and National Identity. En B. Van Steenberg. *The Condition of Citizenship* (pp. 20-35). London: Sage.
- Heater, D. (1999). *What is Citizenship?* Cambridge: Polity Press.

- Ishay, M. (2008). *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley: University of California Press.
- Insin, E. y Turner, B. (2002). *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.
- Kantzara, V. (2007). *Status*. En G. Ritzer. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Vol. IX (SE-ST). Oxford: Blackwell Publishing.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Leydet, D. (2017). *Citizenship*. En E. Zalta. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/> (21-02-2019).
- Lottholz, P. y Lemay-Hébert, N. (2016). Re-reading Weber, reconceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 29, Núm. 4, 1467-1485.
- Magnette, P. (1996). La Citoyenneté dans la pensée politique européenne. Éléments pour une histoire doctrinale du concept. *Res Publica*. Vol. XXXVIII, Núm. 3-4, 657-678.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mann, M. (1997 y 2012). *The sources of social power*. Vols. I & III. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. Bottomore & T. H. Marshall. *Ciudadanía y clase social* (pp. 13-85). Madrid: Alianza.
- Miller, T. (2007). *Cultural Citizenship. Cosmopolitanism, Consumerism and Television in a Neoliberal Age*. Philadelphia: Temple University Press.
- Murilo De Carvalho, J. (1995). *Desenvolvimento da cidadania en Brasil*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pinsky, J. y Bassanezi Pinsky, C. (2005). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto.
- Requejo Coll, F. (2008). *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Riesenberg, P. (1992). *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.
- Roche, M. (1992). *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. London: Polity Press.
- Rosavallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen*. Paris: Gallimard.
- Sábato, H. (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México D. F.: El Colegio-Fondo de Cultura Económica.
- Somers, M. (2008). *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness and the Right to have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thom, M. (1995). *Republics, Nations and Tribes*. London: Verso.
- Tilly, C. (2005). *Identities, Boundaries & Social Ties*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Turner, B. (1993). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.
- Turner, B. (2006). *Vulnerability and Human Rights (Essays on Human Rights)*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Vickers, E. y Kumar, K. (2015). *Constructing Modern Asian Citizenship*. London-New York: Routledge.
- Walzer, M. (1970). *Obligations. Essays on Disobedience, War and Citizenship*. Cambridge University Press (Massachusetts).
- Weaver, K. y Rockman, B. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Whitehead, L. (1997). Nota sobre la ciudadanía en América Latina. En L. Bethell. *Historia de*

América Latina. Tomo 12. Política y sociedad desde 1930 (pp. 67-72). Barcelona: Crítica.

Zolo, D. (1994). La strategia della cittadinanza. En D. Zolo. *La cittadinanza. Appartenanza, identità, diritti* (pp. 3-46). Roma-Bari: Editori Laterza.

Para citar este Artículo de investigación:

Andrenacci, L. (2019). Desigualdad y exclusión en América Latina. Notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 31-53.

Desarrollo e integración en Latinoamérica.

Los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR (1991-2018)

*Development and integration in Latin America.
Challenges of yesterday and today regarded
from the experience of MERCOSUR
(1991-2018)*

Por Mercedes Botto*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.
Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2019.

RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es analizar los dilemas por los que ha venido atravesando la construcción regional en América Latina desde los años 60 hasta la actualidad. Para ello, se utiliza la experiencia del MERCOSUR y se hace un contrapunto entre la teoría y la *praxis*. La idea principal es que la trayectoria de este bloque que ya lleva más de veinticinco años de vida, ha oscilado entre dos modelos o paradigmas de integración regional latinoamericana, el de integración cerrada y construcción de encadenamientos productivos regionales; y el de integración abierta e in-

clusión a encadenamientos globales, sin poder alcanzar entre los gobiernos miembros, ni al interior de sus sociedades consenso mínimos sobre el modelo de desarrollo a encarar en el largo plazo. Por primera vez en su historia, nos enfrentamos a la posibilidad de dar vuelta la página. Los nuevos gobiernos liberales coinciden en la necesidad de dar marcha atrás y reducir al MERCOSUR a una zona de libre comercio. Si bien aún está por verse en qué medida su implementación será posible, lo cierto es que no se trata de un modelo de integración productiva que busque potenciar las oportunidades de trabajo y de bienestar de sus

* Directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de América Latina, Centro de investigación doble pertenencia institucional entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Investigadora de carrera, categoría independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: mbotto@flacso.org.ar

sociedades. Por el contrario, este MERCOSUR minimalista busca alisar la cancha para que todos los países cuenten con las mismas posibilidades de salir a negociar con terceros países y competir para ver quien atrae mayores Inversión Extranjera Directa (IED) y logra ampliar sus exportaciones de bienes primarios.

Palabras clave: *Desarrollo, Integración Regional, MERCOSUR, Políticas de largo plazo.*

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the dilemmas that have come through regional construction in Latin America from the 60s to the present day. It uses the experience of MERCOSUR and becomes a counterpoint between theory and praxis. The main idea that seeks to prove is that the trajectory of this block which has already been more than twenty-five years, has vacillated between two models or paradigms of Latin American regional integration: from "closed integration" to "open integration" without reaching to a minimum consensus among Governments members, or to within their societies, about which model of development to address long-term. For the first time in its history, today we face to the possibility to turn the page. New liberal governments agree on the need to turn back the clock and reduce to a free trade zone MERCOSUR. Although it is yet to be seen to what extent its implementation it will be possible in fact; the truth is that it is not a model of productive integration that seeks to enhance the opportunities for work and well-being of their societies. On the contrary, this minimalist MERCOSUR seeks to smooth the pitch to which all countries have the same possibilities to negotiate with third countries and compete to see who attracts more FDI and manages to expand its exports of primary goods.

Keywords: *Development, Regional Integration, MERCOSUR, Long Term Policies.*

Introducción

La integración económica es un viejo anhelo de los gobiernos latinoamericanos. Fue la CEPAL en los años cincuenta, con Prébisch a la cabeza, la que por primera vez conceptualizó este deseo y planteó las directivas sobre cómo alcanzarlo. La idea que estaba por detrás de esta teorización era que el orden económico internacional funcionaba a la manera de una estructura que separaba a los países desarrollados o centrales de los países en desarrollo ubicados en la periferia. Estos últimos, a manera de grupo, eran explotados por los primeros y la única manera de salir de esta dependencia era cambiando el patrón productivo tradicional. Es decir, cambiando el modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas y la importación de productos con valor agregado y precio, a través de la industrialización. Para industrializarse, los países de América Latina requerían al menos de tres elementos: la intervención del Estado en la economía a través de la planificación y la inversión; la integración regional a través de la unificación de las fronteras y de la coordinación productiva; y, por último, de reformas estructurales a nivel nacional para una mejor distribución de ingresos y de la tierra (Briséño Ruiz, 2002). Estas ideas se pusieron en marcha en los años sesenta y de manera contemporánea al proceso de integración europea, que sirvió de inspiración. Los primeros procesos de integración latinoamericana tuvieron lugar en Centroamérica con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en la región andina, con el Pacto Andino (PA). En ambos casos, la integración regional aseguraría un espacio ampliado para la producción y consumo de lo producido en la región y así superar los reducidos límites de sus mercados nacionales en el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Las economías más desarrolladas de la región, como la Argentina, Brasil y México, se mantuvieron ajenas a estas propuestas de la

CEPAL porque para ese entonces se encontraban transitando el proceso de industrialización y sus tamaños eran lo suficientemente grande para la primera etapa de dicho proceso considerada por la literatura como sencillo y fácil (Prébis, 1963). Fue recién en los años noventa y bajo un nuevo contexto internacional dominado por la globalización¹ cuando estos países se suman a la idea de integrarse como parte de su estrategia de inserción global. Se trata de un nuevo paradigma de integración regional que, a diferencia del anterior, propone la apertura multilateral y la eliminación de protecciones nacionales para asegurar la inclusión de las economías nacionales a cadenas de producción global, a partir de sus ventajas comparadas (BID, 2002). Estas ideas motivaron la creación del NAFTA y del MERCOSUR. Sin embargo, al momento de evaluar estos procesos de integración regional, los resultados obtenidos distan y contradicen lo previsto por la teoría. En términos de esta, tanto los paradigmas de primera y segunda generación debían promover un modelo de desarrollo alternativo al patrón tradicional a través de su creación o inclusión en cadenas productivas regionales o globales. También caracterizan a la integración como una estrategia de acción colectiva en la que los beneficios son compartidos por todos y no individualmente. Por último, se habla de desarrollo y no solamente de crecimiento económico, ya que sus beneficios no sólo incluyen a privados y go-

biernos, sino a la sociedad en su conjunto, ya sea a través de la acción directa o indirecta de sus administraciones.

A casi treinta años de la creación del MERCOSUR, nos enfrentamos a una realidad bien distinta. Por primera vez en su historia, los gobiernos del bloque han llegado a una posición consensuada sobre la necesidad de flexibilizarlo, reduciéndolo a una zona de libre comercio, que permita y facilite la negociación individual con terceros países para mejorar el acceso de sus productos primarios y acceder a mayores flujos de inversión externa. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar los dilemas por los que ha venido atravesando la construcción regional en América Latina, utilizando para su ejemplificación la trayectoria del MERCOSUR desde sus orígenes hasta nuestros días. El artículo de investigación está dividido en cuatro partes. En la primera, caracterizamos los desarrollos teóricos y conceptuales que se han construido desde y/o para la región, identificando sus principales propuestas en términos de modelos productivo nacional, esquema institucional y forma de relacionamiento externo². En las dos partes siguientes, nos adentramos en la implementación o puesta en marcha del MERCOSUR, caracterizando la etapa del MERCOSUR comercial (1991-2001) y la del MERCOSUR productivo (2002-2015)³. Para finalmente,

1 Con la globalización se produce un cambio trascendental en términos de la estructura del poder internacional: la antigua dinámica o lógica imperialista dominada por los Estados Unidos y la URSS en la Guerra Fría es reemplazada por una lógica basada en la ganancia y donde los flujos de capital y las empresas multinacionales son las que dominan el destino de las inversiones sin intervención de los Estados (Campodónico, 2014).

2 En este sentido, recogemos la premisa del trabajo de Costa et al. (2018) que sostiene que todo esquema de integración (sea abierto o cerrado) viene acompañado y supone para su éxito una convergencia entre el modelo de desarrollo nacional y la estrategia de vinculación externa.

3 Una segunda premisa con la que partimos en este análisis es la que divide la trayectoria del MERCOSUR en dos etapas, cuyo corte temporal está determinado por la visión o identidad ideológica que le imprimen los líderes nacionales (Prieto Corredor et al., 2014).

analizar la etapa actual y sus principales debates y proyección a futuro.

1. La teoría: paradigmas de integración latinoamericanos

Las primeras teorías de integración económica surgen en el periodo de postguerra y como respuesta a una necesidad. En el caso europeo, surgió frente a un problema externo como el de prevenir un nuevo conflicto bélico y asegurar la paz entre pueblos vecinos. En el caso de América Latina, siguiendo a Prieto Corredor y Betancourt Vélez (2014), buscó dar respuesta a una “debilidad interna” generada por la dependencia económica que mantienen los países y la región con los centros de poder global.

Dos paradigmas o modelos de integración regional fueron pensados para superar esta debilidad interna y, en gran medida, su teorización acompañó a las transformaciones del orden capitalista mundial. El primer modelo que se llamó de “integración cerrada” fue pensado en los años cincuenta para un contexto de Guerra Fría. En este contexto, el orden capitalista de tipo imperial está hegemonizado por los Estados Unidos. El segundo modelo, en cambio, se desarrolló en los años noventa y se llamó de “integración abierta”. A diferencia del anterior, surgía en un contexto de capitalismo globalizado, donde las empresas multinacionales y los mercados financieros privados no aparecen sólo como importantes, sino como los principales jugadores del nuevo orden global capitalista. Ambos modelos parten del mismo supuesto de un orden internacional asimétrico en la que los países en desarrollo carecen de capital y tecnología suficientes para su desarrollo autónomo. Sin embargo, las estrategias que proponen para superar esta dependencia y asegurar el desarrollo económico son completamente distintas y, en algún sentido, opuestas. Estas diferencias no sólo se plasmarían en el esquema de coordinación intra-bloque; sino también en los modelos de

desarrollo nacional y en la forma de relacionamiento del bloque con terceros países.

1.a. El modelo de integración cerrada

Esta estrategia fue pensada y promovida por los economistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que liderados por Raúl Prébisch, son los primeros en pensar a América Latina como una región, integrada por Estados nacionales que comparten el mismo problema; y que pueden encontrar su solución, si y solo si trabajan juntos. Para estos economistas el principal problema de América Latina es fruto del desequilibrio y estrangulamiento externo, que encuentra su raíz en el persistente fenómeno de la tendencia dispar de la demanda internacional y sus consecuencias sobre las exportaciones y los precios relativos (Prébisch, 1963). En otras palabras, esta teoría sostiene que el orden liberal o imperialista en boga desde la crisis de los años '30, divide a los países en dos grandes grupos o posiciones. Por una parte, las economías desarrolladas o centrales que alimentan sus propios procesos de industrialización con la extracción de recursos baratos de la periferia. Por la otra, las economías subdesarrolladas o periféricas que producen bienes primarios y se ven obligados a comprar los productos industriales a mayor precio.

El supuesto en que se basa esta teoría es que el desequilibrio exterior no es situacional o pasajero, sino una condición estructural (de allí el nombre de teoría estructuralista) y difícil de revertir por dos razones. La primera, porque los países en desarrollo carecen de recursos de capital y de tecnología suficientes para competir con las manufacturas industriales de los países centrales. La segunda, porque los países centrales, liderados por los Estados Unidos, no están interesados en que la periferia se industrialice. En consecuencia, la única manera de subvertir este orden es, para la CEPAL, un cambio en la estrategia tradicional. En este sentido, América Latina debería

abandonar el modelo de desarrollo competitivo basado en la exportación de bienes primarios con ventajas comparativas de carácter estático; para reemplazarlo por un modelo de desarrollo autónomo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Para alcanzar esta transformación estructural, los gobiernos nacionales debían iniciar un proceso de industrialización en la que el Estado nacional se constituiría en pieza clave. Su participación era indispensable tanto en las tareas de planificación como en las de inversión pública en empresas públicas y privadas nacionales. También se requería un fuerte protagonismo y concentración del poder público en áreas estratégicas como la ciencia y la tecnología y en políticas de distribución del ingreso, a través del empleo y del sistema de propiedad de la tierra (Briseño Ruiz, 2006). Sólo a través de estas reformas se podría conseguir un desarrollo continuo y bienestar para la población. En este modelo de sustitución de importaciones, la estrategia regional constituía una pieza clave. La creación de un mercado común permitiría a las economías nacionales resolver los obstáculos que irían apareciendo con la profundización del ISI. Si bien la primera etapa de la política sustitutiva en la que se esperaba producir bienes corrientes resultaría sencilla y fácilmente alcanzable a través del incremento de aranceles a la importación, el pasaje a los bienes durables de consumo y de capital requeriría de mercados más amplios de producción y consumo. Para ello, la coordinación regional y la creación de instituciones supranacionales resultaba un requisito necesario para que la distribución de costos y beneficios fuera equitativa entre los países y asegurara el bienestar de sus poblaciones⁴.

4 Para alcanzar un mercado común, la coordinación entre países debía transitar tres etapas: la primera, llamada de integración negativa, consistía en la eliminación de todas las ba-

En materia de su vinculación con terceros países, este modelo de integración cerrada también suponía una ruptura respecto al patrón previo o tradicional. En vez de priorizar los lazos comerciales y de cooperación con países centrales, se justificaba la necesidad de estrechar vínculos con países y regiones de igual nivel de desarrollo, no sólo para aunar su voz crítica en los distintos foros internacionales; sino también para favorecer el desarrollo e intercambio tecnológico y de manufacturas de valor intermedio. La puesta en marcha de este modelo no fue muy exitosa. La idea de integrar mercados de producción y consumo interno sólo prendió entre los países más pequeños como los de América Central y los de la región andina. Pero, además, sus avances se vieron limitados por conflictos transfronterizos y por obstáculos físicos, que sin obras de infraestructura resultaban imposibles de saltar (Sunkel, 1998). Las economías más industrializadas de la región, como la Argentina, Brasil y México, se mantuvieron al margen de esta propuesta de integración regional, porque estaban sumidos en sus propios procesos de industrialización y urbanización. Recién en los años '80 y frente a la propuesta de las empresas extranjeras de abaratar los costos del intercambio, estos últimos países se sumaron a la iniciativa de crear un área libre de comercio –Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)– cuyo antecedente en los años '60 había sido la ALALC. Sin embargo, tampoco

reras al comercio interbloque (área de libre comercio); luego, se avanzaría hacia una integración positiva, que supone la decisión de crear instituciones y políticas regionales. La primera y principal es la coordinación de la política comercial hacia terceros países, alcanzando una unión aduanera; para luego avanzar en la coordinación de la macroeconomía y de los factores de productivos, como capital y trabajo (Balassa, 1961).

este proceso alcanzó el éxito propuesto y los acuerdos intergubernamentales se redujeron a simples preferencias arancelarias.

1.b. La integración abierta

A diferencia del paradigma anterior, este modelo de desarrollo es pensado y promovido desde el norte global (Consenso de Washington) y llega al sur global, a través de los organismos y actores regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el caso de América Latina. Su propuesta parte del supuesto de que el orden económico es asimétrico y que la dependencia que caracteriza al subdesarrollo en materia de acceso al capital y a la tecnología se mantiene y se agravan, ya que en el cambio de contexto del capitalismo global emergen nuevos vínculos de dependencia. Así, por ejemplo, mientras en el orden imperialista, las empresas multinacionales que operaban en estos países precisaban y dependían de la acción del Estado para controlar a las poblaciones locales o fuentes de materias primas, en un orden globalizado como el que emerge a partir de los ochenta, las empresas multinacionales y flujos de capital no precisan colonizar ni dependen de los Estados para asegurar sus inversiones. Por el contrario, ellas rechazan las regulaciones y la intervención de los Estados en sus negocios.

Para superar esta dependencia, sin embargo, los Estados no deben cerrarse y proteger su producción hacia terceros países, sino por el contrario abrirse a la economía global y buscar participar del comercio global potenciando la competitividad de sus empresas y potenciando sus capacidades productivas en los encadenamientos productivos globales. No se trata tan sólo de ganar acceso a los mercados de consumo de los países centrales, como proponía el liberalismo en el contexto de posguerra; sino de buscar y potenciar la inclusión en los encadenamientos productivos de alcance global, aportando recursos e incentivos de interés para las empresas e inversiones globales, como

mano de obra más barata, regulaciones más flexibles, cercanía a mercados de consumo, acceso a recursos energéticos.

Para alcanzar este modelo de desarrollo competitivo, los organismos de crédito internacional, desglosan la estrategia en tres niveles. En términos de directivas nacionales, el Consenso de Washington recomienda la no intervención de los Estados en la gestión económica, privatizando las empresas públicas tanto productivas como de servicios y propone desarrollar políticas que alienten a las empresas a competir en el mundo, a través de la desregulación normativa y la apertura de mercados. Sin embargo, defiende la necesidad de fortalecer su capacidad de gestión y la inversión del presupuesto público en políticas sociales, culturales y educativas, que aseguren el bienestar de su población como así también la seguridad pública y jurídica que precisan los mercados y las empresas globales para invertir en el país (entrevista a Cardoso, 2017).

En términos de estrategia regional, este paradigma de integración abierta justifica las ventajas de los esquemas institucionales flexibles y no burocratizados, como son las áreas de libre comercio. Ellas cumplen con dos objetivos y/o requisitos que buscan las empresas globales para invertir en una región: asegurar la eliminación de trabas y barreras arancelarias que reducen los costos de la transacción entre países; y al mismo tiempo, asegurarse de un mercado de producción y consumo ampliado donde producir y vender sus manufacturas globales. Para los países del bloque, a depender de su tamaño, estos esquemas también pueden resultar atractivos en el corto plazo. A diferencia de los esquemas de integración positiva, como las uniones aduaneras o los mercados comunes, este esquema no conlleva mayores compromisos a futuro en materia de construcción de políticas ni burocracias regionales. Así, por ejemplo, las economías más ricas se ven liberadas de ejercer el rol de líder regional, financiando instrumentos de compensación es-

tructural para reducir las asimetrías generadas por una distribución desigual de los costos y beneficios entre los países miembros.

En cuanto a las modalidades de relacionamiento exterior este esquema tampoco supone una estrategia de vinculación común con terceros países, sino que cada uno define su propia estrategia nacional. Sin embargo, en sus recomendaciones sobre qué tipo de relaciones y economías priorizar en la integración abierta, el BID (2002) recomienda estrechar sus vínculos con países centrales o desarrollados. En el caso particular de América Latina, señala que los acuerdos de libre comercio N/S son más atractivos para la IED que los acuerdos S/S. En primer lugar, ellos aseguran condiciones de complementariedad productiva “natural”, en la que los países desarrollados proveen inversión y tecnología; y los países periféricos aseguran mano de obra barata, mercados de consumo y/o recursos naturales. En segundo lugar, estos acuerdos resultan más efectivos al momento de consolidar las refor-

mas estructurales unilaterales, porque, por un lado, incluyen nuevas disciplinas regulatorias (como inversiones, propiedad intelectual o trabajo) y, por el otro, la presencia de fuertes penalidades, desincentivan la posibilidad de incumplimiento.

En América Latina, la puesta en marcha de este paradigma fue exitosa en términos del número de acuerdos firmados entre los años noventa y noventa y cinco. Algunos de ellos, como la comunidad andina, actualizaban anhelos previos; otros, en cambio, eran nuevos, como el caso del NAFTA y del MERCOSUR. También fue exitosa en su capacidad de incluir, por primera vez, a las economías más industrializadas de la región como Brasil, la Argentina y México. Sin embargo, lo hicieron a través de dos esquemas institucionales distintos: México optó por integrarse en un área de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá; mientras que la Argentina y Brasil, mantuvieron la decisión de crear un mercado común entre los cuatro países del Cono sur.

Cuadro 1:
Los modelos de integración latinoamericana

Modelos	Cerrado	Abierto
Estrategia de Desarrollo nacional	Industrialización autónoma	Encadenamiento global
Esquema integración regional	Mercado común (UA)	Zona libre comercio
Relacionamiento externo	Países en desarrollo	países desarrollados

Fuente: Elaboración propia.

2. La praxis

¿En qué medida estas ideas y propuestas teóricas de integración latinoamericana se pusieron en práctica? Y ¿Cuál de estos dos paradigmas fue elegido por los gobiernos del MERCOSUR en sus orígenes? La respuesta a estas preguntas divide a académicos y a políticos, al menos en lo que hace a la primera etapa de

construcción. Para algunos, el proceso cumplió los requerimientos del regionalismo abierto (Estevadeordal *et al.*, 2001); para otros, en cambio, se mantuvieron las características de integración cerrada (Gómez Mera, 2007). En este artículo de investigación, se sostiene que ninguna de estas dos estrategias logró imponerse y que, con el paso del tiempo, elementos de una y de otra fueron mezclándose y acumu-

lando incoherencias y contradicciones en sus prácticas e instituciones. Para sustentar esta idea, analizaremos las estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos del bloque en cada una de las dos etapas del MERCOSUR, identificando la coherencia interna entre las distintas dimensiones y el tipo de consensos alcanzados entre ellos.

2.a. El MERCOSUR comercial (1991-2002)

En materia de desarrollo nacional, esta primera etapa se caracteriza por un fuerte consenso entre los líderes de la región sobre la necesidad de poner en marcha reformas estructurales. Un poco por necesidad y otro poco por convicción, todos ellos adscribían a las propuestas del llamado Consenso de Washington. Este último sostenía la dificultad de los Estados latinoamericanos para asegurar el desarrollo sustentable y la necesidad de mejorar la competitividad de sus economías. A cambio de dinero para resolver su déficit fiscal y pagar la deuda externa, los gobiernos pusieron en marcha un paquete de medidas que consistieron básicamente en privatizar las empresas públicas; desregular la economía y eliminar las trabas al comercio internacional⁵.

Si bien existió un amplio consenso entre las elites de América Latina en torno a esta estrategia de desarrollo, los alcances de su puesta en marcha no fueron homogéneos. Sus resultados estuvieron atados a la capacidad para negociar con los organismos de crédito internacional como con los *lobbies* privados y públicos a nivel domésticos (Torre, 2002). La

Argentina, por ejemplo, se caracterizó por la sobreactuación llevando al extremo la desregulaciones y las privatizaciones de empresas públicas. Brasil, en cambio, actuó con más cautela avanzando en la privatización de empresas de servicios, pero manteniendo bajo el control de empresas locales, aquellos sectores estratégicos para el desarrollo productivo nacional. Lo mismo ocurrió en materia de desregulación: avanzó en aquellos sectores que promovía la inversión privada como la legislación laboral o los impuestos previsionales; pero mantuvo las riendas sobre el control cambiario y la salida de capitales. En el caso de Uruguay y de Paraguay, la capacidad de negociación externa fue menor, pero sus costos internos eran más pequeños que se trataba de economías menos industrializadas.

En materia de desarrollo regional, las diferencias entre los intereses y preferencias nacionales se hicieron más visibles. Si bien los cuatro países coincidían en los beneficios de una integración abierta, al momento de optar su esquema institucional, avanzaron hacia una unión aduanera con vistas a un mercado común. De esta manera, en el mismo acto de creación se producía lo que algunos autores llaman “el pecado original del MERCOSUR”, que fue el de comprometerse a un esquema de integración profunda sin que estuvieran dadas las condiciones de un consenso sobre sus implicancias (Botto, 2017). La consecuencia de esta falta de consenso fueron las sucesivas transgresiones, unilaterales o colectivas, inconsultas o consensuados, a las reglas y compromisos fundacionales. Las razones de este “mal paso” se encuentran, en gran medida, en los distintos intereses y las expectativas que tenían los países sobre los alcances de la unión aduanera.

Todos ellos coincidían en la necesidad de crear un área de libre comercio para promover el comercio y la IED, asegurándole al capital y a las empresas multinacionales un mercado ampliado para sus negocios y la seguridad

5 El proceso de liberalización comercial se puso en marcha en América Latina a través de una estrategia que involucró tres niveles de manera simultánea: la rebaja unilateral de aranceles; la participación en la OMC a escala global; y la creación de áreas de libre comercio a escala regional.

jurídica de que las reformas estructurales se mantendrían en el tiempo (efecto *lock-in*). También coincidían en la necesidad de aunar la voz y ampliar su poder de negociación en los distintos foros y acuerdos internacionales –como la OMC– que en esos momentos estaban definiendo las reglas globales. Para ello, resultaba necesario avanzar hacia una unión aduanera, que a través de un arancel externo común coordinara la política comercial externa de todos los países miembros. Sin embargo, había disenso sobre los alcances de esta coordinación al interior de la región y sobre cómo se distribuirían los costos y beneficios generados por un arancel común entre las distintas economías. Así, por ejemplo, las economías más pequeñas, como Paraguay y Uruguay, acompañados por amplios sectores de la ciudadanía, entendían que se repetiría la experiencia europea. En ese sentido, a la coordinación de la política comercial externa se sumarían con el tiempo la política macroeconómica y productiva regional, con vistas a asegurar un desarrollo equitativo para la sociedad en su conjunto. Para las economías semi-industrializadas como Brasil, en cambio, las expectativas estaban centradas en la existencia de un arancel externo común que protegiera a la industria local de la competencia externa y de esta manera asegurar, que el MERCOSUR se constituyera en un mercado cautivo de producción y consumo para las manufacturas elaboradas en la región.

La construcción del arancel externo común, se hizo apresuradamente y contó con una fuerte predominancia brasilera. A la fuerte asimetría de conocimiento técnico y de recursos entre los cuatro países miembros, se sumó la ausencia de la Argentina como contrapeso⁶. El arancel común finalmente aprobado

por el MERCOSUR prácticamente replicó el nomenclador brasilero, protegiendo de esta manera a los sectores sensibles de su industria nacional. La industria automotriz, que involucraba a la Argentina y al Brasil, estuvo exceptuada del AEC, siendo protegida por un régimen especial del 35%, equivalente al consolidado por la región en la OMC.

En términos del relacionamiento externo, esta etapa se caracterizó por un claro consenso el seno del bloque sobre la necesidad de privilegiar los vínculos con los países del norte. Sin embargo, las estrategias variaron según los foros y los temas. En términos individuales, todos los países confirmaron su pertenencia a la OMC y ratificaron sus compromisos con la Ronda Uruguay, con la expectativa de que los países centrales eliminarían los subsidios agrícolas. Además, los países avanzaron en la firma de tratados bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (TBIs) con los países centrales, con el fin de consolidar sus reformas estructurales en materia de inversiones⁷. En términos regionales, en cambio, el MERCOSUR inició negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio en múltiples direcciones. Si bien sus expectativas estaban centradas en el acceso a los mercados y en la IED de los Estados Unidos y de la Unión Europea; los logros obtenidos en esta etapa se

ban los sectores que apostaban a un modelo de desarrollo industrial junto al Brasil; por el otro, los que defendían un modelo de exportación primaria y de vinculación privilegiada con los Estados Unidos (Botto & Quiliconi, 2008).

7 El tema de las inversiones no siguió el mismo camino que la apertura comercial. Si bien ellas fueron temas de negociación regional y en el año 1997 se aprobó un protocolo regional sobre el tema, cuya vigencia sigue pendiente. Ello demuestra el desinterés de los países miembros de coordinar este tipo de políticas a escala regional y mantener sus estrategias nacionales de IED.

6 Dentro del gabinete del entonces presidente Carlos Saúl Menem (1989-95) existía una fuerte pelea sobre la elección del modelo de desarrollo nacional a seguir. Por un lado, esta-

limitaron a la firma de acuerdos con países limítrofes como Chile y Bolivia.

Llegamos así al final de esta etapa en la que se evalúan los logros obtenidos por el MERCOSUR en términos de sus objetivos iniciales. La eliminación de barreras arancelarias permitió que los países multiplicaran de manera inmediata los flujos de comercio intrazona y los flujos de IED. Sin embargo, estos resultados fueron efímeros y no lograron asentar las bases de un crecimiento continuo ni equitativo entre los países de la región. Para algunos países, como la Argentina, seguidos por Uruguay y Paraguay, la liberalización comercial indiscriminada seguida por la unión aduanera tuvo efectos regresivos en materia productiva, como la desindustrialización y la concentración económica en algunos sectores productivos. Otros, que contaron con más visión estratégica y recursos, como Brasil, lo utilizaron para fortalecer y diversificar su industria manufacturera.

En cuanto a las inversiones, los flujos de IED se orientaron hacia los sectores de rentabilidad segura, como el sector de servicios públicos (recientemente privatizados). El único sector productivo que se fortaleció fue el automotriz, que sacó provecho de la unión aduanera, comprando *commodities* y mano de obra a bajo precio y vendiendo sus productos bajo un régimen de altas protección. Sin embargo, no se trataba de un encadenamiento productivo regional, sino restringido a aquellos con ventajas comparativas en término de fuerza de trabajo, *commodities* y mercados de consumo. Esta distribución asimétrica de costos y beneficios, sumada a la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y de reestructuración productiva, generaron una serie de conductas y prácticas que en el corto plazo deterioró los compromisos y lealtades iniciales, poniendo en tela de juicio la continuidad del proceso de integración el futuro.

Cuadro 2:
Perspectivas nacionales sobre el modelo de desarrollo
(1991-2001)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Desarrollo nacional	Apertura indiscriminada	Apertura controlada	Apertura indiscriminada	Apertura indiscriminada
Esquema (aspiraciones)	Mercado común	UA	Mercado común	Mercado común
Relacionamiento externo	Multilateral	Multilateral	Multilateral	Multilateral

Fuente: Elaboración propia.

2.b. El MERCOSUR productivo

A principios del siglo XIX, con la llegada de los gobiernos progresistas a la región, se produce un cambio en la proyección ideológica del bloque. Luego de las dos crisis que pusie-

ron en vilo la continuidad del MERCOSUR, los nuevos líderes eran conscientes de la necesidad de mejorar la cohesión y los compromisos de los países miembros. En primer lugar, incluyeron reformas de procedimientos, como

la creación de instituciones supranacionales (un tribunal permanente como instancia de apelación para controversias comerciales; el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM– para reducir las asimetrías internas; y se ajustaron los tiempos y mecanismos de internalización de las normas MERCOSUR⁸. En segundo lugar, se cambiaron las prioridades de la agenda: en vez de focalizar sólo en la política comercial se amplió a temas vinculados con la coordinación y la integración productiva. En esa dirección, se iniciaron discusiones en torno a la necesidad de vincular las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) a los encadenamientos productivos regionales y se buscó darles asistencia a través de un fondo de garantía. El supuesto que alimentaba estas iniciativas era que las PyMEs y no las grandes empresas regionales –llamadas multilatinas–, eran las principales fuentes de trabajo y las sostenedoras del mercado interno regional.

Sin embargo, estas iniciativas no fueron ni suficientes ni efectivas para cambiar la impronta del modelo de desarrollo regional vigente en el MERCOSUR comercial. Una de las razones fue que se encontraron con países que diferían en sus modelos de desarrollo nacional. Tras las reformas estructurales, Uruguay había re-

primarizado su economía, dependiendo de la producción de recursos naturales como carnes y celulosa. Paraguay, en cambio, intentaba sumarse a encadenamiento productivos a través de maquilas; y Venezuela, incorporada como nuevo socio en el 2006, sumaba a esta diversidad, un modelo de desarrollo basado en la renta petrolera.

La Argentina fue el único país que buscaría reorientar su desarrollo hacia un modelo de reindustrialización en esta etapa. Los gobiernos de los Kirchner recuperaron la idea de un Estado intervencionista en la economía a través de: controles sobre los flujos financieros internacionales, expropiación de los aportes previsionales en manos de fondos de inversión; re-estatización de algunas empresas de servicios rentables; y el manejo de la renta petrolera a través la compra de YPF a Repsol.

En cuanto al Brasil, las gestiones de “Lula” y de Dilma mantuvieron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones regionales, conquistando por primera vez el lugar de principal beneficiario económico del mercado regional (Bembi & Geneiro, 2018)⁹. Este logro económico era, en gran medida, consecuencia de los ajustes y prioridades del Partido dos Trabalhadores (PT) para reforzar el papel del Estado en las obras públicas y las políticas de empleo y de inclusión social.

En este sentido, entre los gobiernos progresistas de la Argentina y Brasil, se generó una fuerte sintonía en términos de modelo de desarrollo nacional que, a diferencia de sus antecesores, retomaban las ideas de la CEPAL

8 El principal problema del MERCOSUR no era la producción de normativa regional, sino su internalización en las legislaciones nacionales para que fueran puesta en marcha. Así, de acuerdo al informe técnico del MERCOSUR para el año 2004 había un total de 228 decisiones, de las cuales más del 50% (126) no habían sido internalizadas aún. Para resolver este problema, el Consejo de Mercado Común, estableció tiempos precisos y redujo, según la importancia del tema, el número de países necesarios para que el consenso se hiciera obligatorio a nivel nacional (Ventura y Perotti, 2005).

9 Esta primacía se reflejaba en el tipo de exportaciones (manufacturas de mayor valor agregado) y en el peso en los flujos de comercio y de inversiones que era no sólo era el principal destino de la IED, sino también el principal inversor regional en el sector de la producción y de servicios, asegurando una integración industrial de tipo vertical.

sobre la integración cerrada. Sin embargo, el gran dilema seguía pendiente: ¿cómo superar las lógicas egoístas de los Estados nacionales a través de la coordinación productiva? Los avances en esa dirección fueron más bien simbólicos, como la creación de los mecanismos de salvaguardia temporal, la renovación de listas de excepciones y la aceptación implícita a las perforaciones unilaterales del arancel externo común.

En relación a la política externa, el MERCOSUR productivo emprendió un camino de ruptura e innovación clara con el pasado. En materia de negocios comerciales, interrumpió las negociaciones para una zona de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea en el marco del ALCA y del acuerdo birregional, respectivamente. En su reemplazo inició una estrategia de acercamiento comercial y de cooperación sur-sur con países en desarrollo, como África, Asia y Medio oriente. Como bloque priorizó sus vínculos con América Latina a través de la creación de instituciones regionales –como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)– orientadas a la cooperación política y a la unificación de posiciones en los distintos foros de negociación internacionales. Sin embargo, la aparición de China como principal comprador de *commodities* primarias en la región y en los países del MERCOSUR, en particular, alteró este patrón de vinculación S/S y la coherencia interna entre la práctica y los postulados del paradigma de integración cerrada. Con el incremento de la demanda y posterior suba del precio de la soja, todos los países del MERCOSUR, con Brasil y la Argentina a la cabeza, se volcaron a la producción de este cereal. Si bien se trataba de una opción elegida por el sector privado en favor de mayor rentabilidad, su masividad terminó por generar un cambio en la estructura productiva de los países en favor de un modelo de desarrollo basado en las ventajas comparativas.

No se trataba de un fenómeno novedoso: el dualismo productivo, como señalamos en el ítem anterior, venía caracterizando al MERCOSUR desde sus inicios. Lo novedoso era la contradicción que la presencia de China había generado en el seno de los gobiernos progresistas. Esta contradicción era mayor en el caso de Brasil, donde las elites industrialistas perdían peso en favor a las elites exportadoras. La respuesta de “Lula” y de Kirchner a este dilema fue dual. A nivel regional, dieron muestra de su coherencia ideológica privilegiando el vínculo S/S; pero en la estrategia bilateral, privilegiaban el pragmatismo, a través de un vínculo preferencial con China. Los ingresos generados por China, ya fuera a través de la IED, créditos o retenciones a las exportaciones, eran necesarios para solventar el creciente déficit fiscal que terminaron por gestar sus modelos de desarrollo productivos basados en la industrialización cerrada y la inclusión de derechos a amplios sectores de la ciudadanía.

Llegamos así al final de este relato sobre el MERCOSUR productivo y también al momento de evaluar los logros económicos de esta etapa. Más allá de las contradicciones, inconsistencias y disidencia que surgieron entre los modelos y su puesta en marcha, el MERCOSUR arrojó números positivos en términos de crecimiento comercial y la IED durante este periodo (Cuadro 1). La novedad de este periodo, fue sin embargo el incremento de exportaciones extrazona y de IED por efecto de la aparición de China. Sin embargo, esta situación se mantuvo hasta la crisis financiera global del 2008 que generó un brusco desaceleramiento de la economía global y una pérdida de interés de los capitales en la región. La respuesta de las principales economías de la región, de la Argentina y del Brasil frente a esta crisis fue la tradicional: en vez de abrirse y de mejorar la competitividad, respondieron con más protecciones arancelarias y más controles al capital.

Cuadro 3:
Perspectivas nacionales sobre el modelo de desarrollo
(2002-2015)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Desarrollo nacional	Re-industrialización	Integración vertical	Liberal	Liberal
Esquema regional	UA perforado	UA perforado	ZLC imperfecta	ZLC imperfecta
Relacionamiento Externo	Latinoamérica + China	Emergentes (BRICs)	todos	todos

Fuente: Elaboración propia.

3. Proyección futura: el MERCOSUR actual (2016-hoy)

Para el año 2016, el escenario regional había cambiado nuevamente. Los cuatro países del MERCOSUR tienen nuevos líderes de gobierno, algunos elegidos democráticamente por el voto popular, como Macri en la Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay; mientras que otros llegaban al poder a través de golpes institucionales¹⁰. A estos *impeachment* parlamentarios siguieron elecciones formales que ganaron líderes que, a pesar de algunas diferencias en materia política, coincidían en la necesidad de romper con el pasado en materia económica y volver a las recetas del liberalismo ortodoxo. En este contexto, la idea de recuperar el MERCOSUR comercial volvió a ocupar el interés de los gobiernos. Por primera vez, en la historia del MERCOSUR existía una profunda coincidencia entre los países sobre el modelo

de desarrollo regional y una coherencia interna entre el esquema de integración y el modelo de desarrollo doméstico y su vinculación con el mundo.

Todos los países del MERCOSUR original coincidían en la necesidad de una integración regional que sirviera de plataforma para que cada uno de ellos pudiera mejorar su proyección internacional como productor de materias primas y/o servicios donde la región era competitiva por sus ventajas estáticas. Para ello, emprendieron una serie de acciones conjuntas: en primer lugar, desterraron la idea de una integración política y autónoma respecto a la hegemonía de los Estados Unidos, retirándose muchos de ellos de la UNASUR. En segundo lugar, expulsaron a Venezuela del MERCOSUR por su falta de apego de la gestión de Maduro a las reglas democráticas y, de esta manera, congraciarse con el gobierno de los Estados Unidos y de Europa. En tercer lugar, iniciaron conversaciones para flexibilizar los objetivos iniciales del MERCOSUR, rebajando la propuesta de integrar una Unión Aduanera a una simple Área de Libre Comercio. Además de facilitar las negociaciones con terceros países, un Acuerdo de Libre Comercio

10 Este fue el caso de Brasil, cuyo Congreso derrocó a través de un *impeachment* a Dilma Rousseff en el año 2016 y el caso del Paraguay, que en el año 2012, destituyó a Fernando Lugo Méndez.

cio permitiría avanzar en los nuevos temas de la agenda económica, como las inversiones, el comercio electrónico y las compras y contrataciones públicas, que habían sido frenadas en el ámbito del MERCOSUR por temor a que solamente se beneficiara de ellas la principal potencia. En cambio, ahora, se dejaba en manos del mercado y a la capacidad individual de cada país el poder sacar ventajas.

En lo que hace al relacionamiento externo, los nuevos gobiernos también coincidían en la necesidad de estrechar los vínculos con el mundo, tanto los países en desarrollo como los desarrollados, en especial China y los Estados Unidos. De ellos se esperaba no sólo mejorar el acceso a su consumo masivo, sino y sobre todo la IED, para superar las profundas crisis domésticas, generadas por una política de gastos expansivo en contextos de desaceleramiento de la economía global y de las negociaciones internacionales en el marco de la OMC. Sin embargo, los deseos volvieron a chocar con la realidad. Las urgencias del flamante gobierno de Bolsonaro en Brasil de reducir el gasto público, echó por la borda su decisión de reducir las protecciones a su industria local y salir a competir con el mundo asiático en general y con China en particular. El hecho que puso en evidencia los recortados márgenes de maniobra discrecional de este nuevo gobierno fue la reforma previsional, que elevaba la edad de jubilaciones. A cambio de apoyo del número de bancas que necesitaba para la mayoría, el Ministro de Economía, Gedes, terminó negociando con el fuerte *lobby* industrial de San Pablo, la postergación del cronograma fijado para la reducción progresiva de aranceles a la importación¹¹.

11 Para promover el aumento de competitividad para sus industrias, el ministro de economía de Bolsonaro, continuó con la propuesta de su antecesor de rebajar las protecciones arancelarias de los bienes de capital, de un 14%

Frente a este escenario de resistencias futuras, las opciones que le quedan a los gobiernos para poder avanzar hacia un MERCOSUR más flexible es a través de lo que la literatura académica ha dado en llamar “apertura en velocidades múltiples”. En ella, cada país decide cuándo y cómo sumarse a los acuerdos alcanzados por otros miembros, sin existir un cronograma fijo para todos. Esta modalidad es la que en la actualidad viene caracterizando los logros en las negociaciones multilateral de la OMC¹² y en las regionales del ASEAN +3 (Delich, 2019 y Paded Chotikunchon, 2019).

a un 10% en un año y a un 4% en tres años y así abrir su economía nacional al mundo (La opinión digital, 4/2/19, disponible en: www.lapoliticaonline.com/nota/117530-brasil-guedes-acepta-postergar-la-apertura-del-MERCOSUR/).

12 En un marco de negociaciones estancadas por muchos años, finalmente la OMC logró en el año 2015 un acuerdo multilateral. Y lo logró basándose en la “flexibilidad”: el Acuerdo de Facilitación de Comercio prevé distintos compromisos que los países pueden ir adquiriendo e implementando. Pero no están obligados a cumplir ni con todos, ni al mismo tiempo (www.infobae.com/opinion/2019/02/15/tiene-arreglo-el-MERCOSUR/).

Cuadro 4:
Perspectivas nacionales sobre el modelo de desarrollo
(2016-hoy)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Desarrollo nacional	Liberal	Liberal	Liberal	Liberal
Esquema	ZLC	ZLC	ZLC	ZLC
Relacionamiento externo	Norte	Norte	Norte	Norte

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Recorrer las distintas etapas del proceso del MERCOSUR nos permitió poner en evidencia los puntos de consenso y coherencia entre las decisiones adoptadas por los gobiernos en materia de política nacional, regional y global. En estas conclusiones, intentaremos extraer los principales dilemas que se plantearon y se siguen planteando entre lo propuesto por la teoría y los resultados alcanzados en su práctica.

¿Desarrollo autónomo o dependiente?

Este dilema se plantea en relación a los alcances de la integración y su impacto en el orden global. Los modelos o paradigmas de integración latinoamericana plantean dos miradas opuestas el respecto. Para el modelo de integración cerrada, la integración regional es un instrumento de cambio estructural en un mundo imperialista. La creación de cadenas productivas a nivel regional permitiría a los países en desarrollo romper el vínculo de dependencia con respecto a los países centrales y ganar autonomía en un orden global con lógicas imperialistas. Para el modelo de integración abierta, en cambio, la integración regional es un instrumento para incluirse en las cadenas productivas y acceder a la IED a partir de las ventajas comparativas de la región (*i.e.*

flexibilidad normativa, mano de obra barata, recursos energéticos, *commodities* primarias, acceso a mercados más amplios de consumo, etcétera). En este sentido, no se trata de ir contra el *statu quo*, sino de encontrar un nicho de oportunidades en el nuevo orden globalizado en donde capital y tecnología siguen generando dependencia, pero no controlados por los Estados. En términos prácticos, el MERCOSUR ha ido oscilando entre uno y otro modelo sin lograr consensos mínimos entre los países ni en el seno de los mismos, sobre qué modelo privilegiar. Con el tiempo se fueron acumulando elementos de uno y otro modelo, que terminaron por erosionar la efectividad y la credibilidad del bloque. En la etapa actual, en cambio, en la que se propone un MERCOSUR comercial o minimalista, la discusión sobre el modelo de construcción política está fuera de todo debate.

¿Crecimiento económico o desarrollo?

Este segundo dilema se vincula con los objetivos y metas de la integración. Una vez más los modelos de integración se oponen. Para el modelo de integración cerrada, la eliminación de barreras arancelarias y normativas (integración negativa) es sólo un primer paso en la coordinación de nuevas disciplinas y en la creación

de nuevas políticas regionales, que aseguren un desarrollo sustentable y equitativo, vale decir que incluya políticas vinculadas con el bienestar de la población y la distribución de costos y ganancias de manera equitativa entre los países miembros. En el modelo abierto, el objetivo es el crecimiento económico y los efectos que este crecimiento genere en la sustentabilidad y equidad entre los países y en su seno, no es materia de coordinación entre los países miembros, sino que corre a cuenta de la voluntad y posibilidades de cada uno de ellos. El MERCOSUR en sus inicios, hizo como su nombre lo indica una opción por el primer modelo y avanzó efectivamente en la coordinación de una política de negociación externa. Sin embargo, los alcances fueron muy limitados y se restringieron a la definición de un arancel externo común, que con los años sufrió sucesivas perforaciones, excepciones, etcétera. Sin este primer paso, se hizo imposible avanzar en la coordinación de nuevas medidas, disciplinas y políticas regionales. En la actualidad, por primera vez en la historia del MERCOSUR, los gobiernos coinciden en la necesidad de desandar el camino inicial y volver a una zona de libre comercio, donde no exista ningún tipo de coordinación, más allá del compromiso de avanzar en la desregulación financiera y las nuevas disciplinas comerciales de interés para los mercados. Habrá que ver qué posibilidades tienen estas ideas y discursos de ser llevados a la práctica y cómo responden los *lobbies* privados nacionales y regionales que se verán afectados por la eliminación de estas protecciones.

¿Estrategia individual o colectiva?

Por último, nos enfrentamos a este dilema, en el que ni la teoría ni la práctica son del todo claras en sus definiciones. Desde el punto de vista de la teoría, tanto los desarrollos de la CEPAL como del BID, caracterizan a la integración como un instrumento al servicio del desarrollo nacional. Sin embargo, en ambos casos hablan de la necesidad de avanzar

en la acción coordinada, ya sea para planificar las políticas productivas como para negociar acuerdos comerciales o financieros con otros países. Desde el punto de vista de la *praxis* del MERCOSUR, la estrategia inicial de crear una unión aduanera tuvo en su anhelo el de coordinar el accionar de los países, al menos en lo que hacía a la política comercial externa. Sin embargo, en los hechos, los beneficios de esta decisión terminaron por privilegiar la estrategia individual de las economías más grandes, en especial la de Brasil. Lo que los nuevos gobiernos liberales de la región quieren con un MERCOSUR flexible y minimalista es asegurar que cada país tenga las mismas condiciones y posibilidades de exportar sus bienes primarios y/o servicios que los otros y que, en definitiva, sean los mercados los que decidan a quien privilegiar y donde invertir.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. Bembí, M. y Bianco, C. (2018). El MERCOSUR y su trilema. *Revista Bordes*. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/el-MERCOSUR-y-su-rilema/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2002). *El nuevo regionalismo en América Latina*. En *Informe: Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina* (Cap. 2, Cap. 9.). Washington D.C.: BID.
- Balassa, N. (1961). Towards a Theory of Economic Integration. *Kyklos International Review of Social Sciences*. Vol. 14, Núm. 1, 1-17.
- Bembí, M. y Geneyro, R. (2018). MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*. Año 2. Vol. 1. Núm. 3, 2-40.
- Briceño Ruiz, J. (2006). Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*. Vol. 1, Núm. 1, 63-87.
- Botto, M. (2015). La política comercial en el MERCOSUR y la deconstrucción de una idea: de mercado común sudamericano a una

- pragmática área de libre comercio. En *La Integración Regional en América: Quo Vadis? El MERCOSUR desde una perspectiva sectorial y comparada* (pp. 45-110). Buenos Aires: Eudeba.
- Botto, M. (2017). El MERCOSUR y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la Integración Regional sudamericana. *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*. Vol. 2, 155-176.
- Botto, M. y C. Quiliconi, (2007). La influencia de la academia en la política arancelaria del MERCOSUR. En M. Botto (Coord.). *Saber y política en América Latina* (pp. 209-245). Buenos Aires: Prometeo.
- Campodonico, L. (2014). *The Future of Latin America in the Global Economy. An Interview with Fernando Henrique Cardoso*. Disponible en: <https://journals.openedition.org/poldev/2501>
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación*. México D.F.: Siglo XXI.
- Estevadeordal, A., Goto, J. y Saez, R. (2001). The New Regionalism in the Americas: the case of MERCOSUR. *Journal of Economic Integration*. Vol. 16, Núm. 2, 180-202.
- Chotikunchon, P. (2019). El desarrollo institucional comparado desde la perspectiva de la decisión racional: la Asean y el MERCOSUR (1991-2015). *Tesis de Maestría Facultad de ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Delich, V. (2019). ¿Tiene arreglo el MERCOSUR?" *Diario Infobae*. Disponible en: www.infobae.com/opinion/2019/02/15/tiene-arreglo-el-MERCOSUR/
- Gómez Mera, L. (2008). How 'new' is the 'New Regionalism' in the Americas? The case of MERCOSUR. *Journal of International Relations and Development*. Núm. 11, 279- 308.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*. Vol. 6, Núm. 2, 219-249.
- Mattli, W. (1999). A Review of Theoretical Approaches to Regional Integration. En *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (pp. 1-16). Cambridge: Cambridge University Press.
- Prébisich, R. (1963). Las disparidades de la demanda y sus efectos sobre el desarrollo económico. En *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (pp. 81-106). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Prieto Corredor, G. y Betancourt Vélez, R. (2014). Entre la soberanía, la autonomía y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Paltrana Buelvas y H. Gerhing (Comps.). *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades* (pp. 75-115). Cali: Editorial Universidad de Santiago de Cali.
- Porta, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. CEPAL: Colección Documentos de proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe Revista CRIES*. 30º Aniversario. Núm. 44, 29-75.
- Sunkel, O. (1998). Desarrollo e integración regional: ¿Otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista de la CEPAL*. Núm. extraordinario, 229-241.
- Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ventura, D. y Perotti, A. (2004). *El proceso legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: KONRAD-ADENAUER STIFTUNG A. C.

Para citar este Artículo de investigación:

Botto, M. (2019). Desarrollo e integración en Latinoamérica. Los desafíos de ayer y de hoy, mirados desde la experiencia del MERCOSUR (1991-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 55-71.

Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿Un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? *El caso de la Ciudad de Buenos Aires* (2006-2018)

*Urban space and extractivism in Latin America:
A new pattern of development or more dependence?
The case of the City of Buenos Aires
(2006-2018)*

Por Jimena Navatta*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2019.

RESUMEN

El concepto de extractivismo proviene de una larga tradición teórico-académica y de luchas sociales vinculadas a los procesos de extracción de recursos naturales y a emprendimientos de gran escala como la megaminería a cielo abierto, la explotación hidrocarburífera y los agnegocios basados en los transgénicos, entre otros. En los últimos años, y vinculado con el concepto de urbanismo neoliberal, se ha comenzado a estudiar el extractivismo desde el espacio urbano y su conformación. El objetivo del presente trabajo es vincular el concepto tradicional de extractivismo con los fenómenos urbanos que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2006-2018 y la explotación del re-

curso natural que la compone: el suelo urbano. A la vez, analizar el rol del Estado y el capital privado y de cómo este último se configura como un factor determinante para la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano y de la implementación de un modelo de características extractivistas en la Ciudad.

Palabras clave: *Extractivismo Urbano, Urbanismo Neoliberal, Derecho a la Ciudad, Espacio Urbano.*

ABSTRACT

The concept of extractivism comes from a long theoretical-academic tradition and from social struggles linked to natural resource extraction processes, and to large-scale ventures such as

* Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jinavatta@gmail.com

open-pit mining, hydrocarbon exploitation and agribusiness based on transgenics, among others. In recent years, and linked to the concept of neoliberal urbanism, it has begun to study extractivism from the urban space and its conformation. The objective of this paper is to link the traditional concept of extractivism with the urban phenomena that are developed in the City of Buenos Aires in the period 2006-2018 and the exploitation of the natural resource that composes it: urban land. At the same time, analyze the role of the State and private capital and how the latter is configured as a determining factor for the development of public policies of urban development and the implementation of a model of extractive characteristics in the City.

Keywords: *Urban Extractivism, Neoliberal Urbanism, Right to the City, Urban Space.*

Introducción

El sistema de acumulación por desposesión (Harvey, 2005) imperante en América Latina se vincula con los procesos de extracción de recursos naturales de gran escala como la megaminería a cielo abierto, la explotación hidrocarburiífera (*fracking*) y los agronegocios basados en los transgénicos, entre otros. Diversos autores (Svampa, 2014; Gudynas, 2010; Acosta, 2015) han desarrollado una extensa bibliografía al respecto, poniendo el eje en la situación particular en que la región se posiciona frente a los mercados internacionales como exportador de materias primas, en un contexto de alta valorización de los recursos naturales, como el petróleo y los minerales, que los convierten en *commodities*¹. En este marco, y tal

como lo definen Maristella Svampa y Enrique Viale: "el extractivismo debe ser entendido como un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales —en gran parte no renovables— y en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como "improductivos" (2014: 16).

Pero ¿qué elementos configuran que un proceso de extractivismo asuma características urbanas? Profundizando el abordaje de urbanismo neoliberal (Theodore *et al.*, 2009) a lo largo del presente artículo de investigación analizo la implementación de una serie de políticas públicas de desarrollo urbano que tienen vinculación con la privatización del espacio público, la gestión del *stock* de suelo que derivan en procesos de gentrificación y segregación urbana. Asimismo, describo las características de la dinámica del mercado inmobiliario y de cómo este último configura un escenario urbano moldeado por la inversión de los grandes capitales privados que es la contracara del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1969), y el impacto que esto tiene en los sectores vulnerabilizados que no pueden resolver su situación habitacional y acceder a una vivienda y a un hábitat adecuado. El objetivo del presente artículo es vincular el concepto tradicional de extractivismo con los fenómenos urbanos que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires (2006-2018) y la explotación del recurso natural que la compone: el suelo urbano. A la vez, analizar el rol del Estado y el capital privado y de cómo este último se configura como un factor determinante para la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano y de la implementación de un modelo de características extractivistas en la ciudad. La selección de nuestro caso de estudio, se justifica en el hecho de que la Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina, registrando en el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (CNPHV, 2010) que el 91% de la población vive en ciudades. La configuración del espacio urba-

1 Maristella Svampa ha dado en llamar a este período el *Consenso de los Commodities* (2013), que conlleva una reprimarización de la economía con escaso valor agregado y la concentración de tierras, recursos y territorios en manos de grandes corporaciones con el aval de los gobiernos de turno.

no adquiere entonces un carácter relevante y los modelos de desarrollo que se implementen darán cuenta del tipo de ciudad que se busque construir.

Este artículo está estructurado en cuatro partes. En la primera, se analizan los dos conceptos que sirven de columna vertebral a la investigación. En la segunda, se describe a la unidad de análisis y en la tercera, se identifican las políticas llevadas por el Estado en favor de la mercantilización del uso y apropiación del espacio público. Por último, se analizan algunos efectos de estas políticas a través de datos y estadísticas recogidas y sistematizadas durante el trabajo de campo.

1. Los conceptos de espacio urbano y de extractivismo

Diversos autores (Harvey; Topalov; Castells; Lefebvre) han teorizado sobre el concepto de espacio urbano y lo han caracterizado desde la perspectiva económica, política, social e ideológica. Manuel Castells (1974) analiza la construcción del espacio urbano y lo define como la expresión concreta de un conjunto histórico determinado. “El hombre se transforma y transforma su medio ambiente en su lucha por la vida y por la apropiación diferencial del producto de su trabajo” (Castells en Lombardo, 2012: 31). El espacio urbano entonces es el resultado de los distintos elementos que componen el sistema económico, político e ideológico, así como de las combinaciones que se dan entre ellos.

Topalov (1979), en cambio, cuando se refiere al espacio urbano lo hace desde una perspectiva económica. Es el resultado del proceso de reproducción tanto de capital como de fuerza de trabajo. Así, las ciudades se organizan teniendo en cuenta la dinámica del capital, la localización de las industrias y la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado cumple un rol estratégico en el ordenamiento territorial.

Para Harvey (2005) la constitución del espacio urbano responde a los ciclos del sistema capitalista. Así las distintas expresiones del capitalismo referidas al mercado inmobiliario, sea la especulación como la construcción a gran escala, funcionan como vías de escape para colocar los excedentes de capital o bien como generadoras de nuevas crisis económicas². La actividad de la construcción no obedece a la necesidad de vivienda en sí misma, sino a la posibilidad de generar excedentes, reservas de valor y plusvalía. Bajo esta lógica se organizan las ciudades y sus espacios.

Por su parte, Lefebvre sostiene que la ciudad es “el resultado de una historia, de una praxis social, de personas y grupos determinados que realizan esta obra en condiciones históricas” (1969: 68). Las ciudades industriales se organizaron bajo la lógica de la reproducción del capital, y así la construcción de esos espacios urbanos estuvo signada por la lógica del consumo y del mercado. De esta manera, la ciudad aparece dividida por zonas y áreas, perdiéndose así la idea de totalidad. El autor busca centrar su análisis en la reproducción de la vida y contraponerlo a esa mirada economicista que primaba durante esos años. En este sentido, Alain Musset (2017) asegura que estos conceptos que han sido revolucionarios en su tiempo, son tomados por la agenda actual pero teñidos por la lógica neoliberal, perdiendo así su esencia³. El autor basa su postura

2 Harvey cita como ejemplos la crisis de 1973 originada por el colapso mundial de los mercados inmobiliarios; a principios de los '90 en Japón el colapso de la burbuja especulativa en tierras y propiedades; a fines de los '90 en Tailandia e Indonesia el estallido de la burbuja de la propiedad.

3 El autor cita como ejemplo el texto de la Nueva Agenda Urbana promulgada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) que

en la construcción del mito de la *ciudad justa*, mediante el cual se implementan políticas urbanas que buscan apoyar e integrar a los sectores más vulnerables pero que tienen como objetivo principal integrarlos al modelo económico dominante.

Pero ¿cómo se vincula la configuración del espacio urbano, el desarrollo en las ciudades con los sistemas de acumulación por desposesión que se implementan en los modelos extractivistas? El concepto de extractivismo se encuentra íntimamente ligado a la idea de desarrollo⁴, y a la necesidad de los países latinoamericanos de vender al mundo materias primas, en un contexto de aumento del valor de las mismas en el mercado internacional.

En el caso de las ciudades, el recurso natural por excelencia es el suelo urbano, la tierra pública, que se convierte en el *commodity* a rematar. El abogado ambientalista, Enrique Viale sostiene que "la apropiación indiscriminada de espacios comunes, su privatización y

la consecuente generación de excedentes que no derraman como prevé la teoría neoliberal, sino que sustentan el mecanismo de acumulación por desposesión" son las características de lo que se ha dado en llamar "extractivismo urbano" (Massuh, 2014: 57). La geógrafa Patricia Pintos retoma este concepto para dar cuenta de la existencia de una articulación público-privada que, aunque no esté formalizada tiene efectos concretos y reales en las ciudades, promoviendo la no regulación del mercado de suelo y su posterior liberalización, la idea de la tierra como reserva de valor y la especulación inmobiliaria financiera y la promoción del desarrollo de megaproyectos inmobiliarios con alto impacto territorial (Svampa, y Viale, 2014).

Este concepto se relaciona con los postulados del urbanismo neoliberal (Theodore *et al.*, 2009). Brenner, Theodore y Peck analizan el impacto de la implementación del modelo neoliberal en el ámbito urbano y cómo es el lugar propicio para, por un lado, desarrollar las bases del neoliberalismo, y por el otro, ser el lugar de resistencia que impone límites potenciales al proyecto. Los autores plantean que las metas de las políticas urbanas neoliberales son: 1. el crecimiento económico orientado al mercado, 2. el consumo de las elites, 3. el control de las poblaciones excluidas. En las ciudades se dan al mismo tiempo procesos de *destrucción creativa* (Theodore *et al.*, 2009), o sea, al tiempo que se plantean modelos de degradación de ciertas zonas, se proyectan modelos de recuperación y de reconstrucción.

Volviendo a la definición de extractivismo urbano, Viale plantea que:

la especulación inmobiliaria es nuestra megaminería o nuestra soja transgénica. Tienen la misma lógica: expulsan y provocan desplazamientos de población; concentran riqueza y territorio; se apropian de lo público; provocan daños generalizados al ambiente, hábitat y a la naturaleza. (...) Pero sobre todo desenmascara

tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016. En este sentido, según Musset, se cita en el texto presentación de Hábitat III el concepto de derecho a la ciudad de Lefebvre, como parte del discurso políticamente correcto, pero en las políticas que se implementan en los países firmantes no se ven reflejados esos postulados.

4 El concepto de desarrollo ha sido cuestionado desde finales de la década del '60, momento en el que se abrió a debate sobre la relación entre el desarrollo y el bienestar de las personas. Diversos autores (René Dumond y M. F. Mottin (1982), Shiva (1995), Unceta Sartrategui (2009), José María Tortosa (2011)) han puesto sobre la mesa el debate y se ha cuestionado la capacidad de las sociedades latinoamericanas de poder crecer al ritmo de los procesos de desarrollo, por lo que se comenzó a utilizar el término de "mal desarrollo" (Svampa y Viale, 2014).

el evidente pacto que hay entre los gobiernos y las corporaciones. IRSA es a la Ciudad, lo que la Barrick es a la Cordillera o lo que Monsanto es al campo⁵ (Massuh, 2014: 57-58).

Este planteo postula que el Estado juega a la vez un rol fundamental y un rol subsidiario para el desarrollo del modelo extractivista. Un rol fundamental porque asociado con el capital privado, impulsa un desarrollo de la ciudad en donde prima la especulación y la construcción a gran escala, sin tomar en consideración la idea de la ciudad perteneciente a sus habitantes, la ciudad como bien común, y un rol subsidiario porque entrega al capital privado la explotación de sus recursos naturales sin regulación estatal. Siguiendo el planteo de Gudynas (2010) este cambio en el rol del Estado también puede analizarse en relación al modelo de neoextractivismo imperante en estos años en América Latina, donde a diferencia del extractivismo convencional de los años '70, '80 y '90, en muchos casos los gobiernos renegocian los contratos con el capital privado elevando las regalías y tributos y potenciando el rol de las empresas estatales. Siguiendo este análisis, se intenta obtener cierta legitimación social en algunos sectores debido a que la renta que se produce por las actividades extractivas se utiliza para financiar políticas públicas.

Ahora bien, ¿cómo se relacionan estos postulados con el modelo de ciudad que impera en Buenos Aires? Previo a adentrarme en el análisis del modelo, me interesa realizar un

breve diagnóstico de la situación habitacional de la ciudad y sus características.

2. La Ciudad de Buenos Aires y la distribución del espacio público

La población total de la ciudad se mantiene estable hace 50 años, aumentando sólo 114.013 personas en el decenio 2001-2010 (CNPVH). En el mismo período, la población que vive en villas y asentamientos creció en 56.165 habitantes nuevos, es decir, 52% con respecto al 2001, gran parte de los nuevos habitantes de la ciudad viven en condiciones de precariedad en cuanto al acceso a la vivienda. Según datos de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), en el año 2012 la población de villas y asentamientos asciende a 275.000 personas. De acuerdo con datos publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2017⁶, en la Ciudad, el 9,3% de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento (2 y más personas por cuarto). En las Comunas 8, 1 y 4 el porcentaje de hogares hacinados supera el 20%, mientras que en las Comunas 6, 10, 13 y 14 no alcanzan al 5%. El hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) afecta al 1,5% de los hogares, registrando la mayor incidencia en la Comuna 8 (6,1%). Poco más de la mitad de los hogares (52,2%) es propietario de la vivienda y el terreno que ocupan, el 35,1% es inquilino o arrendatario, el 1,9% es ocupante por trabajo y el 10,8% restante ocupa de manera irregular sus viviendas. Si tenemos en cuenta que la población inquilina en el año 2003⁷ era de 23.9% y la propieta-

5 IRSA: Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima. Es una de las mayores empresas constructoras de la Ciudad. BARRICK GOLD: compañía canadiense con sede en la Argentina que desarrolla actividades de exploración y explotación minera. MONSANTO: multinacional estadounidense con sede en la Argentina productora de agroquímicos y biotecnología destinados a la agricultura.

6 Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares 2017. Síntesis de resultados.

7 Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares 2003. Síntesis de resultados.

ria de 64,4% podemos observar un fenómeno de "inquilinización" de la población, que revierte la tendencia histórica de la vivienda en propiedad.

A su vez, se han generado desplazamientos de sectores medios que alquilaban en el mercado formal, a villas y asentamientos debido a que no han podido sortear las barreras de acceso y permanencia a una vivienda en alquiler. Entre las barreras de acceso, se encuentran los gastos que implica ingresar a una nueva vivienda (el monto correspondiente a uno o dos meses de alquiler en concepto de depósito, mes de adelanto, garantía propietaria, gastos de certificación de firmas y pedidos de registro dominial). Hasta la sanción de la Ley 5.859/17⁸ de la Ciudad, quienes alquilaban también tenían que afrontar el pago de la comisión inmobiliaria (equivalente a un mes de alquiler).

La población inquilina que no puede sortear estas barreras de acceso es desplazada a alquilar de manera informal en villas, conventillos, inquilinatos y hoteles, donde las condiciones de precariedad y hacinamiento se agudizan y donde los precios no dejan de ser elevados. Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2018)⁹, el 76.1% de la población encuestada (el estudio se realizó en 6 villas de la CABA) paga un alquiler mensual de \$4.000 o más. En algunos casos se registran montos de hasta \$8.000 y \$10.000. Según este mismo informe, el 33,6% de la población inquilina vive en situación de hacinamiento. Tanto en villa 20 como en villa 31 la población inquilina alcanza el 30%, siguiendo la tendencia de la ciudad en general donde 1/3 de la población actual es inquilina. En cuan-

to a las barreras de permanencia, se encuentran los aumentos del monto del alquiler en las renovaciones de contrato o los pactados en forma semestral. En agosto de 2018, se publicaron los resultados de la Segunda Encuesta Anual de inquilinos realizada por la Federación Nacional de Inquilinos, que arroja que en promedio la población inquilina destina el 45% de sus ingresos al pago del alquiler (sin contar los demás gastos de expensas, servicios públicos, etcétera). Este dato implica un incremento de 4% con respecto a los datos publicados en la Primera Encuesta Nacional realizada en enero de ese mismo año¹⁰.

En cuanto a las personas en situación de calle, en abril de 2017, un conjunto de organizaciones, impulsadas por la ONG Proyecto 7¹¹, realizaron el Primer Censo Popular de gente en situación de calle, que arrojó como resultado que 5.872 personas se encuentran en situación de calle y otras 20.000 en riesgo de estarlo, mientras las últimas cifras oficiales (GCBA 2018) sostienen que se tratan solamente de 1.091.

Del diagnóstico realizado se desprende la dificultad que corresponde vivir en la Ciudad de Buenos Aires para aquellos sectores que no pueden acceder a una vivienda por sus propios medios, a pesar de la extensa normativa tanto internacional, nacional como local que los protege¹². Tal como lo establece Oszlak (2017)

8 Ley 5857/17. Publicación: BOCBA N° 5208 del 08/09/2017 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5859.html>

9 Ver: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/informe-alquileres.pdf>

10 Ver: <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/resultados-encuesta-nacional-inquilinos/>

11 Ver: <http://proyecto7.org/>

12 Una serie de tratados internacionales de derechos humanos consagran el derecho a la vivienda, entre los cuales se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, So-

existe una especie de privilegio para residir en la Ciudad debido a la implementación, desde hace 40 años, de políticas públicas que favorecieron los procesos de segregación urbana, por lo que parece que se debe “*merecer la ciudad*” para poder vivir en ella. El Estado, en su rol de articulador del mercado inmobiliario, favorece el desarrollo de un modelo que asume características extractivistas y que cuya expresión es la privatización del espacio público y el manejo del *stock* de suelo urbano como bien de cambio.

3. Las Políticas Públicas que favorecen el extractivismo urbano

• *Los procesos de privatización del espacio público*

Para analizar las políticas que conducen a la privatización del espacio público, tomo 3 ejes de estudio: el sistema de concesiones, la venta de tierra pública y la sanción del Código Urbanístico.

Mediante el sistema de concesiones, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) otorga a personas físicas y/o jurídicas la explotación de distintas actividades en inmuebles de su propiedad. Tal como lo describe Massuh (2014), existe un gran número de irregularidades en cuanto a los montos que

se abonan como a los procesos del sistema de concesiones. En cuanto a los cánones, un caso emblemático es el del grupo IRSA y la concesión en el predio del Buenos Aires Design que se prolongó por un plazo de 25 años¹³. El grupo al final de la concesión pagaba un canon de 397.540 mil pesos mensuales¹⁴ para subalquilar 62 locales comerciales distribuidos en 3 plantas, 174 cocheras y un patio de comidas para más de 700 personas¹⁵. Teniendo en cuenta las dimensiones del establecimiento y la capacidad de alquilar los locales comerciales (destinados a diseño y venta de muebles) resulta escaso el monto mensual a pagar por la empresa al Gobierno de la Ciudad. A partir de diciembre de 2018, el Grupo dejó de administrar el predio (su concesión se venció en noviembre de ese año) y pasó a ser gerenciado por la Cámara de empresarios madereros y afines, que no pagarán canon ni cobrarán alquiler a los locales por el periodo de un año.

Por otro lado, existen fuertes irregularidades en los contratos de concesión y permisos de uso oneroso destinados a explotación comercial. La presencia de estas irregularidades en el sistema de concesiones ha sido observada por la Auditoría General de la Ciudad –AGC-

ciales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el ámbito nacional, el reconocimiento se encuentra establecido en la Carta magna, en su art. 14 bis que determina la obligación del Estado de garantizar “el acceso a una vivienda digna”. Asimismo, el art. 75 inciso 22 le otorga jerarquía constitucional a esos tratados internacionales. En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad reconoce en su art. 31 “el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”, estableciendo la necesidad de una resolución progresiva de las problemáticas de vivienda.

13 La temática sobre la que versa el shopping se relaciona con el diseño integral de los hogares y abarca todos los rubros que hacen al equipamiento y a la decoración de viviendas: muebles, artefactos de iluminación, tapicería, cuadros y objetos de diseño. Algunas de las marcas que se encuentran el centro comercial son: Art Haus, Barugel Azulay, Centro de Diseño Italiano, Geo Bazar, Home Collection, La Cardeuse, Morph, Simmons, entre otros.

14 El canon mensual representaba el 0.006% del valor de mercado del inmueble estimado en U\$S 60 millones.

15 La superficie total del predio es de 26.131 m² y la superficie alquilable de 13.903 m².

BA—. En un informe realizado sobre las Concesiones del GCBA¹⁶, se concluye que:

en base a las tareas efectuadas y a las evidencias obtenidas, se observan falencias de administración, debilidades de control interno e incumplimientos de la normativa vigente (...) Como consecuencia de lo mencionado y de las observaciones vertidas en el presente informe, se sostiene que desde el punto de vista legal y financiero del Organismo auditado¹⁷, no ha alcanzado la totalidad de los objetivos previstos en el año (...) (AGCBA, 2016: 5).

Estas consideraciones tienen en cuenta los montos que la Ciudad ha dejado de percibir en función de la explotación de predios de su propiedad, pero también se puede realizar el análisis centrándonos en los usos que la Ciudad determina para sus inmuebles. La concesión del predio donde funciona Costa Salguero, por ejemplo, responde a una lógica de otorgar el permiso de uso y explotación comercial a una empresa en detrimento de las y los habitantes de la Ciudad, incumpliendo con lo establecido en el Código Civil y Comercial¹⁸ en cuanto al espacio que debe quedar libre para constituir el camino de sirga y la posibilidad del resto de la población de circular por la ribera del río. Como he mencionado anteriormente, en la constitución del espacio urbano se ponen en juego decisiones políticas, económicas, sociales e ideológicas (Harvey, 2005; Topalov, 1979; Castells, 1974; Lefebvre, 1969).

16 Auditoría General de la Ciudad (2016). Informe "Concesiones del GCBA". Recuperado de: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20161123_1649---Concesiones-del-GCBA-.pdf

17 La Dirección General de Concesiones.

18 Art. 1974 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La política de concesiones se complementa con la venta de tierra pública como el otro eje que moldea la privatización del espacio público. Como mencioné ya en este artículo, en las ciudades, el recurso natural por excelencia es el suelo urbano, la tierra pública, que se convierte en el *commodity* a rematar. La política pública del período analizado ha privilegiado la venta del patrimonio estatal, entregando recursos propios para favorecer emprendimientos privados de gran envergadura, desconociendo así la posibilidad del Poder Ejecutivo local de regular el mercado inmobiliario a través de un parque habitacional propio. Hacia fines del año 2012, el partido oficialista de la ciudad (el PRO, liderado por Mauricio Macri —ex intendente de la ciudad, actual presidente de la Nación—) logró aprobar en la Legislatura local una serie de iniciativas que daban curso a proyectos urbanísticos de gran escala para la Ciudad de Buenos Aires y la entrega de decenas de hectáreas a la especulación inmobiliaria¹⁹. Massuh (2014) enumera estas iniciativas, siendo las más relevantes la autorización para la venta de 40 inmuebles de la ciudad, el permiso para la construcción del Centro Metropolitano Audiovisual en los predios del Mercado Dorrego, la autorización para el emplazamiento de bares en plazas y parques y su consecuente explotación comercial, la venta del Edificio del Plata (en la calle Carlos Pellegrini al 200, en pleno centro de la ciudad) para la construcción del Centro Cívico en la zona sur de la Ciudad, la creación del Distrito de las Artes en La Boca, Barracas y San Telmo, la concesión por 30 años de 3.7 hectáreas del Parque Roca para la construcción de una terminal de mi-

19 La aprobación de estas iniciativas fue posible gracias al acuerdo con otros bloques de la oposición, debido a que la mayoría de estas leyes requieren de una mayoría especial (40 votos), audiencias públicas y aprobación inicial y final (proceso de doble lectura).

cros (este espacio era utilizado para actividades recreativas y deportivas de la comuna 8), entre otras. Estas iniciativas parlamentarias no son aisladas. En diciembre de 2018, se sancionó la Ley 6138/18²⁰ que dispone la enajenación de 22 inmuebles de dominio de la Ciudad, e incluso propone la modificación de las leyes N° 3397²¹, 4264²² y 4740²³ en lo que concierne al destino de los fondos producidos por la venta de alguno de los inmuebles dispuestos en esas normativas. Estas tres normativas modificadas también disponen la enajenación de inmuebles (en los años 2010, 2012 y 2014).

La política de venta de tierras públicas de la Ciudad se combina con la política nacional, donde la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) subasta terrenos públicos nacionales localizados en la Ciudad para financiar obras de infraestructura. En un informe conjunto (2018)²⁴ realizado por la AABE, la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Ciudad (Invest BA) y la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) se explicita el objetivo de realizar una política combinada de venta de activos del Estado Nacional ubicados en

la Ciudad, realizando convenios urbanísticos para la construcción de emprendimientos a gran escala, donde la inversión privada juega un rol fundamental. En el cronograma de subastas de 2018 incluido en ese documento, se propone la enajenación de 49.1 hectáreas de la Ciudad, distribuidas en diferentes zonas (el volumen más importante –20.1 hectáreas– corresponde a un predio ubicado lindero al Parque Indoamericano, en Villa Soldati) para el desarrollo de diferentes emprendimientos privados y mixtos.

Asimismo, el Estado cuenta con el instrumento por excelencia para el desarrollo urbano que es el Código Urbanístico que establece las normas urbanísticas para la Ciudad. En diciembre de 2018, la Legislatura de la Ciudad aprobó las leyes correspondientes a los nuevos Códigos Urbanístico²⁵ y de Edificación²⁶. Baer y Garay (2017) analizan la propuesta oficial destacando la falta de consideración de la ciudad actual y existente y de los problemas que afectan a los porteños en el diseño del proyecto. Mientras que en la propuesta oficial se busca duplicar la población sin el acompañamiento correspondiente de la provisión de servicios y obras de infraestructura, quienes viven en la Ciudad reclaman por la falta de espacios verdes y la congestión del tránsito. Esto demuestra la falta de participación de organizaciones sociales y vecinos interesados en el diseño del proyecto²⁷.

20 Publicación: BOCBA N° 5533 del 09/01/2019 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6138.html>

21 Publicación: BOCBA N° 3345 del 21/01/2010 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3397.html>

22 Publicación: BOCBA N° 4002 del 26/09/2012 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4264.html>

23 Publicación: BOCBA N° 4309 del 03/01/2014 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4740.html>

24 Informe conjunto de AABE y GCBA: Transformando Buenos Aires: oportunidades para desarrollar juntos la Ciudad. Año 2018.

25 Ley N° 6099/18.

26 Ley N° 6100/18.

27 El anteproyecto que difundió en un primer momento el GCBA no contaba con mecanismos de participación de la población, ni había sido discutido en las Juntas Comunales, desconociendo la competencia de las comunas en la planificación urbana de la ciudad. Por tal motivo, un grupo de vecinos interpuso una acción de amparo (BALDIVIEZO JONA-

Siguiendo el análisis de Baer y Garay (2017), como propuestas de renovación urbana, se dispone la conformación de manzanas como bloques homogéneos, o sea, se empareja la capacidad constructiva de las manzanas en forma de bloque. Si bien estos procesos de transformaciones se dan de manera paulatina, se esperan cambios a corto plazo en dos direcciones: por un lado, en los barrios donde existe una gran valorización inmobiliaria, como Palermo, Recoleta o Belgrano, se va a dinamizar la construcción de obras nuevas que tiendan a homogeneizar las alturas existentes; por otro lado, en barrios de casas bajas, donde se amplían las áreas con capacidad para construir entre 5 y 7 pisos, se van a impulsar proyectos que tiendan a aumentar las alturas. Estos procedimientos afectan la identidad cultural de los barrios y la calidad de vida de los vecinos (más aún si esto no irá acompañado de obras de infraestructura urbana).

Cabe también destacar la creación de las "Áreas de desarrollo", nueva zonificación que se asigna a los espacios en torno al sistema de autopistas y a la vera del Riachuelo, donde se permite la construcción de torres de mayor altura. El Arq. Eduardo Reese, Director del Área de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), explica los motivos que llevan al nuevo código a establecer la construcción en altura en estas nuevas zonas: "el énfasis del proceso de renovación urbana está orientado en el sur, porque es el único lugar de la ciudad donde todavía el mercado inmobiliario puede generar plusvalías extraordinarias. La zona norte está saturada, entonces el mercado necesita el sur"²⁸.

TAN EMANUEL; Y OTROS CONTRA GCBA POR APELACIÓN - AMPARO - GENÉRICO, Expte. N° A 24068-2016/2).

28 Entrevista al Arq. Eduardo Reese, Buenos Aires, 30/08/17.

Por último, el Título del Código Urbanístico destinado a proteger los barrios populares, carece de instrumentos que protejan a las familias del riesgo de desplazamiento a causa de los efectos del mercado, luego de las intervenciones de reurbanización que el GCBA ha comenzado a realizar²⁹. Estos proyectos, una vez realizada la regularización dominial de las tierras, corren riesgo de devenir en la habilitación de procesos de desplazamiento paulatino de la población por efecto de la presión del mercado. Estos proyectos no son aislados, sino que se suman a otras intervenciones que el GCBA ha implementado de cara a la renovación urbana de ciertas zonas de la Ciudad que eran consideradas improductivas, pero que devinieron en procesos de gentrificación y expulsión de población.

• *La gentrificación y la renovación urbana*

Acerca del concepto de gentrificación, diversos autores (Glass, R. 1964; Lyons, 1996; Wesssep, 1994; Zukin, S. 1995; Castells, 1983; Pacione, 1990) han teorizado sobre el tema. A los fines de esta investigación, utilicé el término de gentrificación para dar cuenta del

desplazamiento o reemplazo de un grupo de rango socioeconómico bajo por otro de mayor status socioeconómico en el centro de la ciudad, que involucra la renovación de inmuebles que se han deteriorado previamente, para usos residenciales y que tiene lugar de manera despareja, afecta a unos barrios o vecindarios pero no a otros y ocurre por etapas (Lyons, 1996 en Herzer, 2008: 21).

Herzer (2008) añade que las inversiones que buscan la rehabilitación de viviendas y su me-

29 En la actualidad, el GCBA se encuentra implementando proyectos de reurbanización en la villa 31 y 31 bis, el Playón de Chacarita, villa 20 y Rodrigo Bueno.

joramiento van acompañadas de procesos de renovación de toda el área afectada, que incluyen obras de infraestructura, equipamientos y servicios. Por lo tanto, se producen cambios en el mercado de suelo y la vivienda, con el aumento del precio de los inmuebles, y los principales afectados son los ocupantes e inquilinos que padecen las consecuencias del desplazamiento. Asimismo, la autora agrega que:

la gentrificación puede también ser descrita como un proceso de diferenciación social y espacial. Y en este sentido se vincula con la segregación en tanto ésta significa establecer una distancia social y espacial entre una parte y el resto. (...) La gentrificación es una expresión de la desigualdad social” (Herzer, 2008: 22).

Uno de los indicadores de éxito de la implementación de políticas públicas que apuntan a la renovación urbana³⁰ (Herzer, 2008) es el aumento del m² de suelo en las zonas “recuperadas” por la inversión pública y privada. Eso es lo que refieren los funcionarios de más alto rango del GCBA cuando evalúan la implementación de estas políticas. En el año 2009, el Poder Ejecutivo logra la aprobación de un proyecto de su autoría en la Legislatura de la Ciudad que establece la creación del Distrito Tecnológico³¹. Esta fue la primera normativa que habilitó la configuración de una política pública tendiente a la creación de *clusters*

o distritos que delimitan sin ningún tipo de estudio previo sobre la zona y sin tener en cuenta la calidad de vida de sus habitantes, un barrio o porción de barrio con el objetivo de atraer inversiones privadas³². Existe una extensa bibliografía internacional sobre la política de creación de *clusters* —desde Alfred Marshall (1890), hasta Michael Porter (1990)— entendida como concentraciones espaciales de actividades económicas vinculadas entre sí (Socoloff, 2013). “Los *clusters* son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo. Agrupan a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir” (Porter, 1999: 132).

Las empresas que se instalan en esas zonas delimitadas gozan de la exención de los siguientes impuestos: de Ingresos Brutos, de ABL, de derechos de delineación y construcciones, y del impuesto al sello por 15 años para empresas nacionales y por 10 años para empresas de capital extranjero. Asimismo, los beneficios impositivos se extienden a toda la actividad comercial que desarrollen esas empresas en el resto de la ciudad.

El objetivo de creación de los distritos puede resumirse en 3 cuestiones: revitalizar zonas degradadas o abandonadas, atraer inversiones privadas, y crear empleo privado (Theodore *et al.*, 2009). En cuanto a la primera y segunda cuestión, resulta preocupante el nivel de expectativa que el Ejecutivo local impone

30 A los fines de la presente investigación, defino renovación urbana como Kennedy y Leonard (2001) definen revitalización: como un proceso de mejoramiento de la infraestructura, el equipamiento, el comercio, los servicios a la comunidad a través de la inversión tanto pública como privada.

31 Ley 2.972 Publicación: BOCBA N° 3101 del 22/01/2009. Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2972.html>

32 En la actualidad, existen 6 Distritos o Polos en la Ciudad de Buenos Aires: El mencionado distrito tecnológico (Parque de los Patricios y Nueva Pompeya), el distrito audiovisual (Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, Palermo y Colegiales), el distrito de diseño (Barracas), el distrito de las artes (La Boca, San Telmo y Barracas), el distrito del deporte (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati) y el Distrito Joven (Costanera).

a la inversión privada para la revitalización de zonas, en su gran parte ubicadas al sur de la Ciudad, sin tener en cuenta la inversión pública que se debe promover en esas zonas, en la búsqueda de acortar la brecha con el norte de la ciudad. Leyendo las descripciones oficiales sobre los objetivos de estos distritos, pareciera que la única forma de "recuperar" estas zonas es mediante la inversión privada, pero en realidad no se tiene en cuenta que, mediante las exenciones impositivas y los beneficios establecidos, se disminuye la recaudación propia de la Ciudad, repercutiendo por tanto en el Tesoro y los Presupuestos públicos. La sinergia entre lo público y lo privado, en realidad, no funciona como sinergia porque el Estado es el que deja de cobrar impuestos sin recibir ninguna contraprestación por parte de las empresas privadas (Massuh, 2014). Asimismo, la inversión que realizó el Estado local en el Distrito Tecnológico para que la zona se convirtiera en atractiva para los inversores, mediante la extensión de la línea H, la instalación de una sede de la Policía Metropolitana, entre otras, no se planificó mediante un mecanismo de recuperación de plusvalías, sino que se realizó para promover la instalación de las empresas. En cuanto a la tercera cuestión, es interesante contraponer el análisis oficial con un informe realizado por la Auditoría de la Ciudad (2014)³³ con respecto a la implementación del Distrito Tecnológico. Mientras que el entonces Ministro de Desarrollo Económico, Francisco Cabrera en su presentación anual en la Comisión de Presupuesto de la Legislatura de la CABA afirmaba que:

desde que el Distrito Tecnológico fue creado por ley, en diciembre de 2009, a los efectos

33 Auditoría General de la Ciudad (2014). Informe "Distrito Tecnológico". Recuperado de http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20141010_1495---Distrito-Tecnologico.pdf

prácticos, se instalaron 200 empresas de tecnología³⁴ con alto valor agregado. Se invirtieron cerca de 300 millones de dólares; se emplea a 20.000 personas, de las cuales ya hay 12.000 trabajando en el Distrito Tecnológico³⁵; y han construido o mejorado más de 300.000 metros cuadrados" (Versión Taquigráfica, Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, 10 de noviembre de 2014, Legislatura de la CABA: 6).

En el informe de la AGCBA se menciona que "la implementación del Distrito no ha tenido un efecto dinamizador de la creación del empleo, toda vez que en su mayoría las empresas mantienen su plantilla de empleados, limitándose a un traslado de la sede laboral" (AGCBA, 2014: 8). Asimismo, en lo que tiene que ver con la promoción de actividades TICs, de las 100 empresas que la autoridad de aplicación informó como incorporadas al Registro de empresas TIC al 13 de agosto de 2013, 87 eran preexistentes a la creación del Distrito. Este es uno de los indicadores que revela que no ha habido un crecimiento significativo de nuevas empresas TICs que se radiquen en la zona (AGCBA, 2014: 8).

Este análisis se suma a que en las zonas donde se instalaron los distritos, en mayor medida en los de la zona sur, las necesidades de los pobladores responden a la situación de emergencia habitacional que atraviesan las comunas 4 y 8³⁶, y debido a que no se imple-

34 El subrayado es propio.

35 El subrayado es propio.

36 Para profundizar en las características de emergencia habitacional de las comunas 4 y 8 se sugiere consultar el informe del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2013). Diagnóstico socio habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/71>

mentaron políticas públicas complementarias, se promovieron procesos de gentrificación con la consecuente expulsión de población a causa del aumento del m² de suelo en las zonas y a la presión de los desarrolladores inmobiliarios que se instalaron para dar respuesta a las características de la nueva población en esos barrios (Herzer, 2008).

El ex Ministro de Desarrollo Económico decía a propósito del éxito de la implementación del Distrito Tecnológico por las nuevas inversiones inmobiliarias y de la “felicidad” de los vecinos:

se construyeron cerca de 350.000 metros cuadrados en el Distrito Tecnológico, con lo que implica de empleo, de pago de ingresos brutos, de mejora del barrio, de aumento de las propiedades de los vecinos. Por eso los vecinos están tan contentos. La mayoría de los vecinos de Parque Patricios no solamente tenían propiedades que no valían absolutamente nada, muchas de ellas intrusadas (...) (Versión Taquigráfica, Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, 10 de noviembre de 2014, Legislatura de la CABA: 51).

El aumento del precio del m² en la Ciudad de Buenos Aires repercute directamente en la posibilidad de los sectores vulnerables de poder acceder a una vivienda no sólo en propiedad, sino también en alquiler, y las consecuencias se traducen en desplazamiento de la población residente a otras zonas, incluso fuera de la Ciudad. En tal sentido, Janoschka & Sequera (2014) afirman que, en las ciudades latinoamericanas, como es el caso de Buenos Aires, se están llevando adelante procesos de expulsión de los sectores populares que viven en las zonas céntricas, el caso de los desalojos y del desplazamiento de población por factores socioeconómicos, pero también de sus actividades económicas, como el caso de los vendedores ambulantes en el espacio público. Los autores afirman que el desplazamiento es un factor

clave de la extracción y acumulación capitalista en los procesos urbanos actuales, transversal a los procesos de gentrificación (Janoschka & Sequera, 2014).

Estos procesos se dan en el marco de una Ciudad donde el valor del m² de suelo ha aumentado 145% en el período analizado, donde se han estrechado aún más las posibilidades de las poblaciones vulnerabilizadas de resolver su situación habitacional a través de la vivienda en propiedad, pero también del alquiler. Para entender cómo funciona el mercado inmobiliario, a continuación, describo algunas de sus principales características.

4. Los efectos del extractivismo en números

Como vengo sosteniendo a lo largo del presente trabajo, las relaciones entre el capital público y privado en cuanto a la planificación urbana han sido estrechas. Las distintas políticas públicas que ha implementado el GCBA y que he analizado anteriormente se han sustentado en la inversión privada y en la capacidad de los capitales de generar crecimiento. En algunas ocasiones, como el caso de la creación de los distritos, se ha buscado una sinergia que como he analizado no ha funcionado como tal. La Ciudad de Buenos Aires mantiene su población estable durante los últimos 50 años, pero aumenta su capacidad constructiva y la cantidad de m² construidos año a año. Teniendo en cuenta declaraciones oficiales³⁷, la intención de la actual gestión es lograr una Ciudad para 6 millones de habitantes (esta idea se materializó con la sanción del nuevo Código Urbanístico), por lo que la industria de la construcción adquiere relevancia en la plani-

37 Para Macri, la ciudad de Buenos Aires “debería duplicar su población” (01/01/2013). *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/2013/01/01/689220-para-macri-la-ciudad-buenos-aires-deberia-duplicar-su-poblacion/>

ficación de políticas de desarrollo urbano. Las preguntas que surgen realizarse son para quién se construye en la Ciudad de Buenos Aires, si la población se mantiene estable pero la cantidad de viviendas aumenta, cuál es el destino de esas viviendas y en qué zonas de la Ciudad se construye más. Si realizamos una comparación entre los años 2006 a 2016, teniendo en cuenta la cantidad de permisos de construcción solicitados para vivienda nueva, podemos observar una fuerte caída a partir del año 2009 con una leve mejoría en el año 2011, para volver a caer al año siguiente y comenzar una recuperación de la actividad en el 2016 (Gráfico 1). Esta caída tiene relación directa, en general, con la menor intensidad de la actividad económica y, en particular, con el efecto del denominado cepo cambiario³⁸. Tal como señala Baer (2016): "la evolución de los permisos de construcción es significativamente más sensible que la dinámica de precios del suelo frente a la volatilidad de la economía y pone de manifiesto el carácter procíclico de la construcción" (2016:14).

Existe una tendencia a concentrar la industria de la construcción en la zona norte de

la ciudad, contrariamente a la necesidad de vivienda que presenta la zona sur, donde se encuentran ubicadas la mayor cantidad de villas de la Ciudad y las situaciones habitacionales deficitarias³⁹. Siguiendo los datos publicados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, 2013)⁴⁰, podemos afirmar que la zona sur de la Ciudad es donde se encuentran la mayor cantidad de hogares con vulnerabilidad habitacional: la calidad constructiva de los hogares de la comuna 8 se encuentra por debajo del promedio de la Ciudad, como así también sucede en las comunas 4, 1, 7 y 9. En contraposición a esto, en las zonas norte, centro y oeste, las Comunas 2, 6, 13 y 14 presentan valores por encima del promedio.

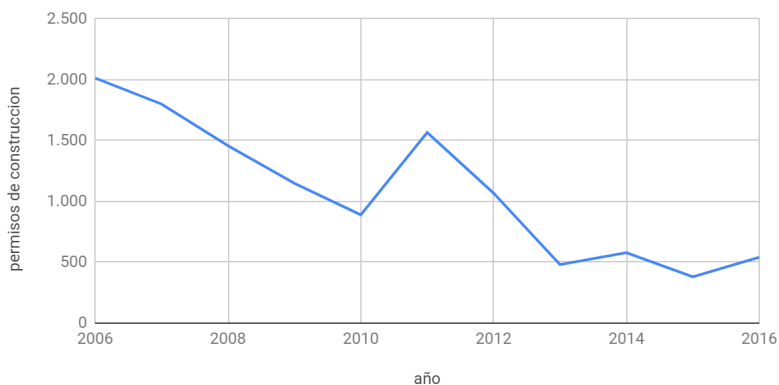
Siguiendo con esta idea, si realizamos un análisis sobre las comunas de la Ciudad donde aumenta la construcción, por ejemplo, en el año 2016, podemos observar que son las comunas 1, 12, 13 y 14 de la zona norte y sólo la 7 de la zona sur las que solicitaron permisos de construcción para superficies cubiertas mayores a 100 mil m².

38 El "cepo cambiario" surgió en noviembre de 2011 y consistió en la implementación de una serie de medidas oficiales que restringieron la compra y venta de dólares en el mercado cambiario con el fin de evitar la fuga de capitales.

39 Algunas de las villas más densamente pobladas de la zona sur de la Ciudad son: la villa 21-24, villa 20, villa 1-11-14 y villa 15.

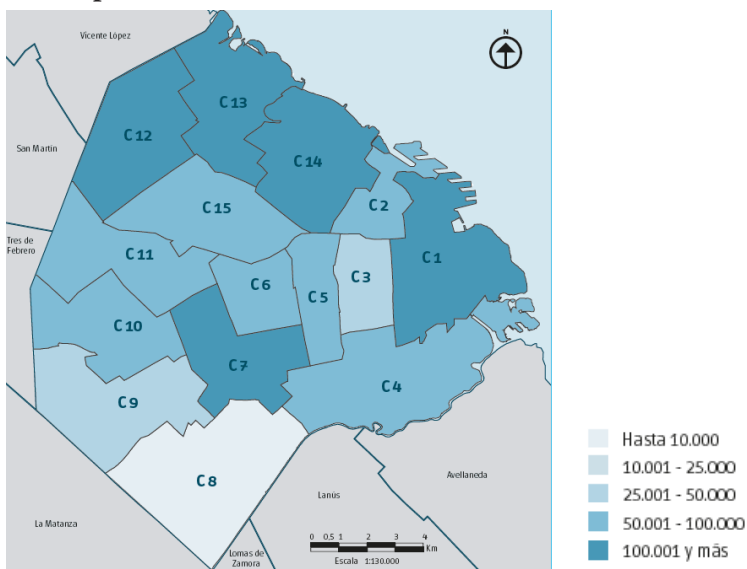
40 Instituto de Vivienda de la Ciudad (2013). Informe "Situación habitacional CABA" Documento N°1.

Gráfico 1:
Evolución de los permisos de construcción solicitados para vivienda nueva.
Ciudad de Buenos Aires.
Años 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2016 DG Estadísticas y Censos de la CABA.

Gráfico 2:
Superficie cubierta en m² de construcciones nuevas y ampliaciones
por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2016.



Fuente: Anuario Estadístico 2016 DG Estadísticas y Censos de la CABA.

En cuanto a los permisos de obra y la superficie cubierta en m² de uso residencial es interesante para el análisis desagregar en el tipo de construcción, si son Univiviendas⁴¹ o Multiviviendas⁴². En el Gráfico 3 se observa la evolución de los m² construidos a lo largo de la serie histórica desde el año 2006 al 2016. Por efecto del dinamismo que presenta el rubro de la construcción, se observan valores y variables poco estables, donde se encuentra el mayor de los valores en el año 2006 (2.669.797 m²) y el menor en 2015 (469.724 m²). Como puede observarse, la participación de los m² destinados a univiviendas es mínima comparado con los destinados a multiviviendas en relación al total de superficie cubierta de m² construidos. Se construyen en mayor medida edificios con un gran número de viviendas a incorporar al mercado que casas individuales destinadas al uso.

En el Gráfico 4 se observa la participación de las nuevas construcciones según la cantidad de ambientes que presentan. Aquí se puede observar la evolución, por ejemplo, de las construcciones de uno y de dos ambientes y la involución de las de tres ambientes en las multiviviendas. Esto se relaciona con el tipo de destinatario al que se dirigen los nuevos emprendimientos inmobiliarios, debido a que en la Ciudad actual los hogares se caracterizan por un tamaño reducido⁴³ y por tanto

resulta más atractivo para el mercado inmobiliario disponer para la venta departamentos de menor cantidad de ambientes y dimensiones mínimas.

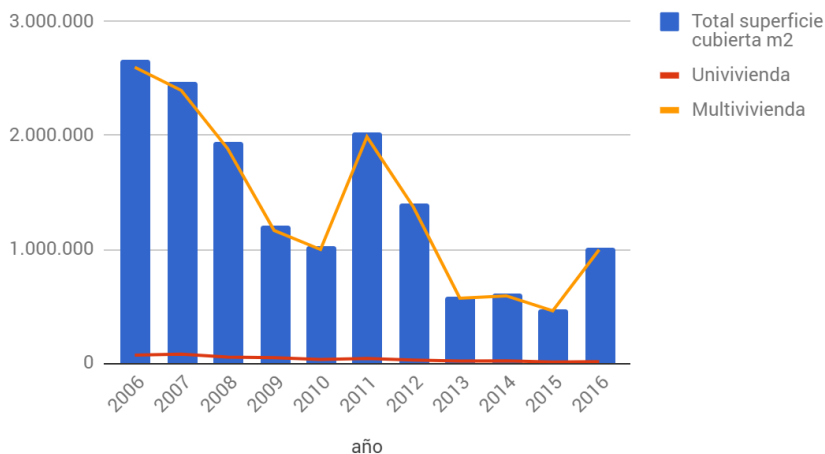
41 Son construcciones sobre parcelas propias que poseen una sola vivienda, pudiendo incluir uno o más espacios para fines no residenciales en las mismas.

42 Se refieren a edificios residenciales que poseen dos o más viviendas.

43 En cuanto a la composición de los hogares, según la Encuesta Anual de Hogares 2017 de la DG Estadísticas y Censos, se caracterizan por un tamaño reducido (2,4 personas por hogar), si bien es diferente según zona. En la Zona Norte los

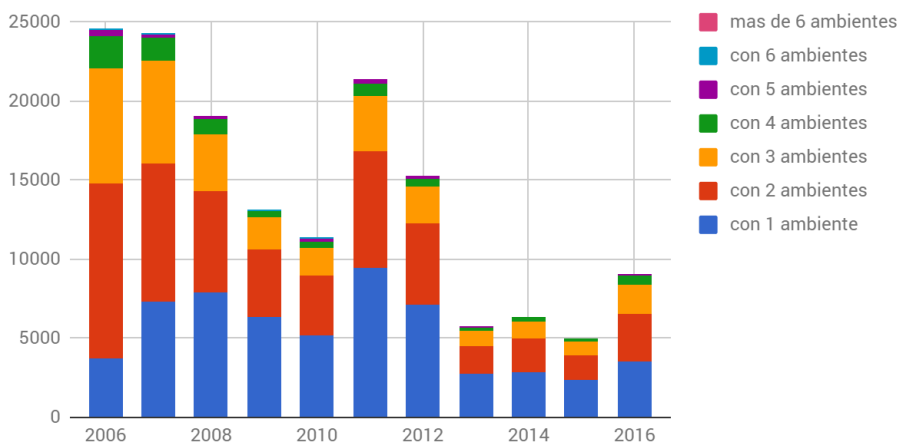
hogares en promedio tienen menos de 2 personas, más de la mitad son de una persona (51,6%) mientras aquellos con más de 4 integrantes representan el 3,4%. En contraste, en la Zona Sur (Comunas 4, 8, 9 y 10) el promedio es de 3 personas: los de una persona constituyen el 20,7%, mientras que los más numerosos (5 y más) son el 16,6%.

Gráfico 3:
Total superficie cubierta de m², Univienda y Multivienda. Ciudad de Buenos Aires.
Años 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

Gráfico 4:
Permisos otorgados por cantidad de ambientes en Multiviendas. Ciudad de Buenos Aires.
Años 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

Si realizamos un análisis sobre la categoría de las construcciones del período 2006-2016, podemos observar que para los primeros años, el porcentaje de viviendas de categoría suntuosa⁴⁴ representaba un número superior a la categoría sencilla, para luego des-

cender y volver a subir en el año 2016, revirtiendo la tendencia nuevamente. Por ejemplo, en el año 2006, las viviendas suntuosas construidas fueron 9.306 y 7.075 de categoría sencilla, en el 2007, 8.456 y 7.039, en el 2008, 6.742 y 5.921 para luego revertir la tendencia en los años siguientes. Pero en el año 2016 nuevamente la cantidad de viviendas suntuosas supera a las sencillas, siendo 3.650 las primeras y 2.579 las segundas. Estos procesos se dan en el marco de un Estado que habilita desde la normativa la posibilidad de este tipo de construcción.

Ahora bien, la pregunta que merece ser realizada es cómo impacta la cantidad de metros cuadrados construidos, con la distribución geográfica y el destino de las viviendas en el precio del suelo. En el período analizado, la evolución del precio del m² promedio para departamentos a estrenar en la Ciudad de Buenos Aires aumentó un 145%.

44 La ley 3462 (Publicación: BOCBA N° 3452 del 01/07/2010) define las siguientes categorías:

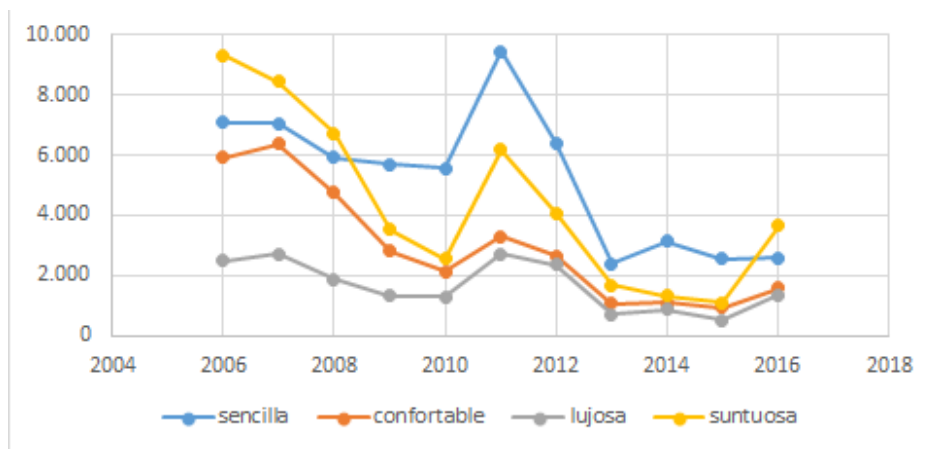
CUARTA CATEGORÍA: Construcciones sencillas: Se tiene en cuenta, en primer término, el programa a desarrollar, en el que no pueden figurar más ambientes que: Viviendas: Porche o vestíbulo; sala de estar o comedor; dormitorios; baño y toilette por cada cuatro locales de primera; cocina, lavadero, garaje, depósito; servicios centrales de calefacción, agua caliente y/o aire acondicionado.

TERCERA CATEGORÍA: Construcciones confortables: Aquellas que excede por su programa los ambientes o locales de la categoría anterior: Viviendas: escritorios, ante-cocina o ante-comedor o comedor de diario (siempre que su separación con el ambiente principal esté perfectamente definida); una habitación de servicio y un baño de servicio; un cuarto de planchar. El living-room y el comedor o el living-comedor no deben exceder en conjunto de 42 m² de superficie.

SEGUNDA CATEGORÍA: Construcciones de lujo: Aquellas que exceden por su programa los locales o instalaciones de la categoría anterior: Viviendas: Ascensor en las unifamiliares; ascensor con acceso privado a un solo departamento por piso; ascensor de servicio, siempre que el mismo esté perfectamente caracterizado como tal; hasta tres habitaciones y tres baños de servicio; living-room o living-comedor que excedan de 42 m². de superficie, sin perjuicio de lo dispuesto con respecto a los ambientes de recepción en la primera categoría de viviendas.

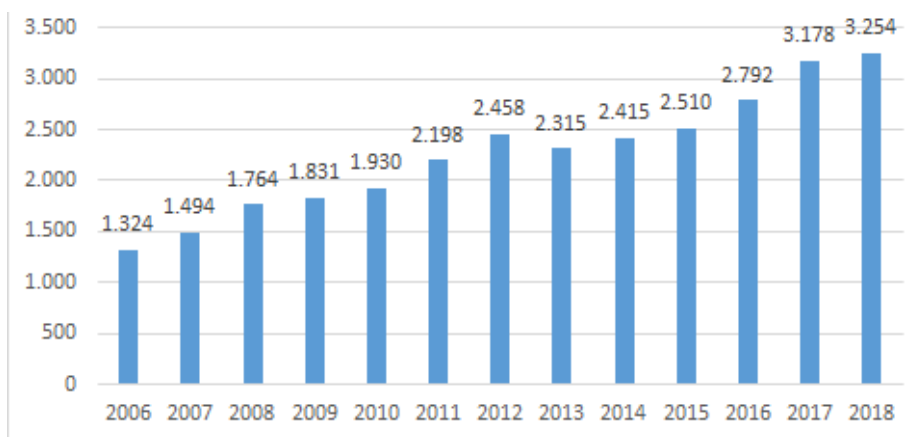
PRIMERA CATEGORÍA: Construcciones suntuosas: Aquellas que, reuniendo las características indicadas en el inciso anterior, tienen su construcción complementada con detalles suntuosos e importantes ambientes de recepción, más de tres habitaciones y tres baños de servicio; pileta de natación, cuerpo independiente para vivienda de servicio; etcétera.

Gráfico 5:
Comparación viviendas de categoría sencilla, confortable, lujosa y suntuosa.
Ciudad de Buenos Aires.
Años 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DG de Estadísticas y Censos del GCBA.

Gráfico 6:
Evolución del valor promedio en US\$ del m² en departamentos a estrenar.
Ciudad de Buenos Aires.
Años 2006-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del sistema Buscainmueble (hasta julio 2011), Adinco (entre octubre 2011 y abril 2015) y Argenprop (desde julio 2015).

La cantidad de m² construidos se distribuye de manera desigual entre la zona norte y la zona sur de la ciudad, buscando la mayor renta posible en el mercado inmobiliario. El comportamiento de los precios también fue desigual entre las distintas comunas de la ciudad. La tendencia histórica da cuenta de mayores valores en las comunas de la zona norte que en la zona sur. Sin embargo, a raíz de la búsqueda de inversiones privadas para la implementación de procesos de renovación urbana que analicé anteriormente, y la implementación de políticas de desarrollo urbano, como la creación de los distritos, el precio del suelo en la zona sur tuvo un aumento mayor en porcentaje desde el año 2007 al que se produjo en la zona norte. El informe del GCBA "Evolución de la Equitatividad del valor del suelo" (2012) afirma que desde 2007 los incrementos de los precios del suelo en la zona norte —medidos en dólares por metro cuadrado— "fueron de 47,6%, mientras que en la zona sur se dieron en 91,2%, revertiendo la tendencia previa" (2012: 8).

Siguiendo el planteo de Baer (2011), ningún bien ha experimentado un aumento de precios tan acelerado y sostenido como el suelo y la vivienda en la última década. Por un lado, la acumulación por desposesión que describe Harvey (2005) —citado anteriormente— que organiza las ciudades y su espacio. Por otro lado, la contracara de este escenario es la presión que ejerce el aumento del precio del suelo en la capacidad de la población de acceder y resolver su situación habitacional mediante el alquiler o la compra de una vivienda. Esta situación ha provocado el desplazamiento y expulsión de sectores de la sociedad que no pueden acceder al mercado formal inmobiliario a zonas fuera de la ciudad o a resolver su situación de manera informal, en villas o asentamientos (Baer, 2011). Se requiere del impulso de políticas públicas que revertan esta tendencia desde un criterio de equidad territorial y se fomente el uso de la ciudad de manera justa e igualitaria.

En el modelo extractivista, las corporaciones adquieren un rol relevante en su articulación con el Estado para el desarrollo de sus emprendimientos. Un ejemplo de una gran corporación inmobiliaria es el grupo IRSA⁴⁵ que posee en la Ciudad 16.250.000 m² entre edificios, *shoppings* y terrenos: la misma superficie que los barrios de Belgrano, La Boca y Recoleta juntos. La política de la empresa se basa en la capacidad de compra de tierra (funcionando como *commodity*) generando un *stock* en reserva para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de gran escala a largo plazo. Sus emprendimientos en la actualidad se pueden agrupar en 6 rubros: 1. Centros Comerciales: es dueña de los *shoppings* más importantes de la Ciudad de Buenos Aires: DOT Baires, Abasto Shopping, Alto Palermo, Distrito Arcos, entre otros; 2. Edificios de Oficinas; 3. Hoteles; 4. Desarrollos Residenciales; 5. Reservas de Tierra: IRSA promueve la adquisición de tierras con potencial de desarrollo o valorización para su posterior venta. La corporación es propietaria del terreno ubicado en la avenida Avellaneda, entre Fragata Sarmiento y Olegario Andrade en el barrio de Caballito donde tiene intenciones de construir un *shopping*⁴⁶ y el predio donde se

45 Para profundizar en las características y en el accionar de esta corporación, se sugiere consultar a Socoloff, Ivana (2013). "Aventuras y desventuras de IRSA en Buenos Aires: una lectura a partir del caso de la Ex Ciudad Deportiva". Publicación del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP).

46 Respecto al predio ubicado en Caballito, la empresa lo adquirió en 1997, con la intención de construir un centro comercial. La historia sobre la obtención del predio, según denuncias de los vecinos de barrio y de los socios del club Ferrocarril Oeste (antiguos dueños de una fracción del terreno) se encuentra teñida de sospechas, y tal como sucede con el predio de Solares de Santa María, necesitan la apro-

ubicaba la ex Ciudad Deportiva de la Boca, Solares de Santa María, en Costanera Sur⁴⁷. Los emprendimientos de IRSA no se vinculan con las necesidades habitacionales de la Ciudad, sino que responden únicamente a la especulación inmobiliaria y a la capacidad de compra de tierra (funcionando como *commodity*) generando un *stock* en reserva para el desarrollo de emprendimientos de gran escala.

Como contracara de estos conceptos se desarrolla la teoría urbana del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1969). Siguiendo el análisis que plantea Granero Realini (2017), el concepto ha sido tomado como bandera, en primer lugar, por los sectores que se encuentran en situación

bación de normativa urbanística que avalen la construcción de un shopping. Las iniciativas parlamentarias fueron presentadas en 2011, 2012 y 2014, y ninguna fue aprobada. Para más información ver: La historia oculta del predio que Ferro le vendió a IRSA para hacer un shopping. (20/10/2016). Bigbangnews. Disponible en: <http://www.bigbangnews.com/actualidad/La-historia-oculta-del-predio-que-Ferro-le-vendio-a-IRSA-para-hacer-un-shopping-20161020-0053.html>

47 A propósito del desarrollo de este emprendimiento, Eduardo Elsztein señaló: “hace catorce años IRSA compró catorce hectáreas con permiso de construcción de 716.180 metros cuadrados, en base a un proyecto que lo pensamos para décadas”. El empresario agregó que la propuesta urbanística “favorece la tendencia de promover la zona sur” e “incluye nueve accesos directos a la ciudad y un recorrido sobre la costa del Río de la Plata abierto a todos, con viviendas, comercios y hoteles, lo que generará miles de puestos de trabajo para su construcción y luego de terminado” (Declaraciones citadas en: “El presidente de IRSA fue a la Legislatura a defender la Dubai de Costanera Sur” (01.11.2011) La política online. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/56582/>

de vulnerabilidad; en un segundo momento, por aquellos sectores insatisfechos con el modo de vida que se desarrolla en las ciudades; una tercera apropiación tiene que ver con los gobiernos y está centrada en el espacio y, en este sentido, se asocia al mito de la *ciudad justa* de Musset (2017); y una última, se relaciona con la coaliciones internacionales o movimientos a través de las Cartas del Derecho a la Ciudad y las conferencias de Naciones Unidas, como la celebrada en Quito en 2016, Hábitat III.

En la Ciudad de Buenos Aires, diversas organizaciones políticas y sociales realizaron, en el año 2016, la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad⁴⁸ partiendo de la premisa que la Ciudad que se construye en la actualidad no es una ciudad para todos y todas, sino que en ella deciden los grandes inversores y el mercado inmobiliario que la ponen al servicio de sus intereses especulativos.

A través de estas tensiones se está construyendo la Ciudad de Buenos Aires: por un lado, un gobierno local que impulsa determinados procesos de renovación urbana en busca de otorgarle un “valor agregado” al suelo urbano (Herzer, 2008), y de aumentar el número de metros cuadrados construidos como de habitantes, todo esto en asociación al capital privado y las grandes corporaciones y, por otro lado, movimientos sociales que rechazan estas intervenciones y promuevan una ciudad construida por sus habitantes, en busca del bien común.

Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo, me propuse identificar y analizar las políticas de desarrollo urbano implementadas en la Ciudad de Buenos Aires en el período de estudio, tanto por el sector público local como por el sector privado (de capitales locales, nacionales y transnacionales)

48 Ver: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=74>

para dar cuenta de las características extractivistas que asume el modelo urbano desplegado.

Se pueden enumerar algunos fenómenos urbanos que tuvieron lugar en el período analizado y responden a la implementación de un modelo de ciudad de características extractivistas:

- La relación Estado y Capital Privado en cuanto a las políticas de desarrollo urbano,
- La demarcación de "zonas sacrificables" (por considerarlas terrenos improductivos) destinadas al avance de la urbanización,
- La privatización del espacio público,
- La gestión del *stock* de suelo, y los mecanismos de control del Estado sobre el uso del suelo público,
- Los procesos de gentrificación y expulsión de la población.

Como he analizado, el Estado local ha asumido el rol de articulador del mercado inmobiliario a través de la privatización del espacio público y mediante la implementación de políticas que favorecen a las grandes corporaciones. Se promueven procesos de renovación urbana mediante la inversión privada, para lo cual, se fomentan beneficios al sector inmobiliario para aumentar la construcción en zonas consideradas en desuso y se dispone la concesión y venta del patrimonio público para el financiamiento de políticas públicas, sean de acceso a la vivienda de los sectores vulnerables o de infraestructura general. Como consecuencia, el Estado se desprende de su patrimonio, del suelo urbano, del *commodity* de las ciudades. Esto implica, entre otras cuestiones, la imposibilidad de conformar un Banco de Inmuebles Estatal para intervenir en el mercado de suelo regulando su precio. Asimismo, se promueve la industria de la construcción en la zona sur de la ciudad, pero no para responder a las necesidades habitacionales de los pobladores que allí viven, sino para maximizar las ganancias de las corporaciones inmobiliarias,

fomentando el aumento del precio del suelo urbano como indicador de crecimiento.

Asimismo, a través de distintos procesos de renovación urbana que se impulsaron desde el GCBA se produce el aumento del m² de suelo que genera la expulsión de la población que solía vivir en estos barrios y la consecuente segregación espacial. Estos procesos se desarrollan en el marco de una ciudad en emergencia habitacional y con un aumento de desalojos impulsados tanto desde el sector privado como público⁴⁹.

49 Con respecto a los desalojos impulsados por el Gobierno de la Ciudad, se puede citar el caso del Parque Indoamericano, la ocupación que se produjo en diciembre de 2010 y se prolongó por aproximadamente 10 días. El parque se encuentra ubicado en la comuna 8 y al momento de la ocupación se encontraba prácticamente abandonado. Los vecinos de las villas aledañas al constatar que no se cumplían con las leyes de urbanización de sus barrios deciden ocupar y lotear el parque. La cifra final alcanzó las 13.000 personas. El primer operativo de desalojo provocó 2 muertos. Finalmente, luego de arduas negociaciones entre los ocupantes del predio, el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional, y ante la promesa (todavía incumplida) de brindarles una solución habitacional a cada una de las familias ocupantes, se retiraron del predio finalizando el conflicto. Por su parte, otro caso relevante al respecto es la ocupación del predio contiguo a villa 20, que otrora fuera un cementerio de autos, que se produjo en agosto de 2014. El predio estaba afectado desde el año 2007 a la urbanización de villa 20, según lo dispuesto en la Ley N° 1770. Ante la inacción del Estado, los vecinos, en su mayoría inquilinos de la villa que no podían pagar sus rentas, se organizaron, tomaron el predio y lo bautizaron Barrio Papa Francisco. Luego de meses de negociaciones se produce el desalojo de 700 familias, a pesar de los intentos de los propios habitantes de manifestarse a favor de la urbanización del barrio y

En cuanto a la dinámica del mercado inmobiliario, las nuevas construcciones se amoldaron a las necesidades de los sectores con capacidad de pago, lejos de destinarse a la población con necesidades habitacionales. La actividad de la construcción no obedece a la necesidad de vivienda en sí misma, sino a la posibilidad de generar excedentes, reservas de valor y plusvalía. El mercado de suelo adopta estas características con el aval del Estado local, quien tiene la capacidad de definir qué, cómo y cuánto se puede construir en una determinada zona, tal como analicé con el Código Urbanístico.

En el modelo extractivista las grandes corporaciones juegan un rol fundamental y en el caso de las Ciudades, ese rol lo ocupan las corporaciones inmobiliarias. Tal como analicé anteriormente, la especulación inmobiliaria se configura con los mismos atributos que presentan los modelos sojeros y de megaminería, producen desplazamientos de población y concentran riqueza apropiándose del espacio público. Asimismo, se produce una alianza entre las corporaciones inmobiliarias y los gobiernos de turno. Estas alianzas se traducen en la facilidad con la que operan las empresas, comprando tierra considerada en desuso y por un bajo monto, y la posibilidad de esperar a que las condiciones del entorno se modifiquen o la normativa urbanística cambie para poder llevar adelante grandes emprendimientos. Por otro lado, la habitación para construir viviendas con un determinado perfil que responde a las condiciones de mercado y no a la reducción del déficit cuali y cuantitativo. En este sentido, asumen el rol de planificadoras urbanas —lle-

su posterior regularización dominial. En la actualidad, se están construyendo viviendas en ese predio para la urbanización de villa 20, según lo dispuesto en la Ley N° 5705/17, pero los vecinos ocupantes del ex Barrio Papa Francisco no obtuvieron una solución habitacional definitiva y retornaron al mercado de alquiler informal.

van adelante obras de gran envergadura que modifican el espacio urbano— y, a la vez, se benefician maximizando sus ganancias.

Esta articulación público-privada es la base del modelo (neo) extractivista: la no regulación del mercado por parte del Estado, promoviendo la capacidad de las corporaciones de adquirir tierra como reserva de valor obteniendo renta extraordinaria, haciendo prevalecer su valor de cambio por sobre su valor de uso, y generando mecanismos de especulación inmobiliaria-financiera, permitiendo, a través de normativa específica, el desarrollo de mega emprendimientos a gran escala que modifican el espacio urbano.

Es a través de la dinámica que adopta el modelo extractivista y de las tensiones y resistencias que genera que se está construyendo el espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2015). *Extractivismos - Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. La Paz: CLAES - CEDIB.
- Baer, L. (2011). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de urbanismo*. Núm. 8, 43-58.
- Baer, L. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista EURE*. Vol. 42, Núm. 126, 5- 25.
- Baer, L., Garay Santaló, P. (2017). *Reflexiones sobre el Proyecto del Código Urbanístico de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras (FILO) Debate. Secretaria de Investigación FILO - UBA.
- Brenner, N., Theodore, N. y Peck, J. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*. Núm. 66, 1-12.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.

- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (2017). *Informe Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2016*. Ciudad de Buenos Aires, octubre.
- Granero Realini, G. (2017). Extractivismo urbano: aportes desde el Derecho a la Ciudad. En A. Vásquez Duplat (Comp.). *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (pp. 97-108). Buenos Aires: Editorial El Colectivo, Centro de Estudios y Acción por la Igualdad y Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gudynas, E. (2010). El nuevo extractivismo progresista. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. *Revista El Observador*. Año IV, Núm. 8, 1-16.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En H. Herzer. *Con el corazón mirando al sur*. (pp. 19-44). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Janoschka, M. & Sequera, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. En J. J. Michelini (Ed.). *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (pp. 82-104). Madrid: Catarata.
- Kennedy, M. y Leonard, P. (2001). *Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/gentrification.pdf>
- Lombardo, J. D. (2012). *La construcción del espacio urbano. Sus características en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS.
- Massuh, G. (2014). *El robo de Buenos Aires. La trama de corrupción, ineficiencia y negocios que le arrebató la ciudad a sus habitantes*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Musset, A. (2017). Límites y posibilidades de la Ciudad Justa. *Revista Punto de Debate La "ciudad justa". Un mito neoliberal al servicio del extractivismo urbano*. (pp. 4-8). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo y Centro de Estudios y Acción por la Igualdad.
- Oszlak, O. (2017). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Porter, M. (1999). Los clusters y la competencia. *Revista Estrategia*. Vol. 1, Núm. 2, 130-145 (Traducido y reproducido con autorización de *Harvard Business Review*, este artículo fue originalmente publicado con el título "*The Dawn of the E-Lance Economy*", por Michael Porter, noviembre-diciembre de 1998).
- Socoloff, I. (2013). Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la "inflación" de los precios del suelo. En J. Marín (Comp.). *La Ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado* (pp. 67-89). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 244. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del Extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Topalov, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Ed. Edicol.

Para citar este Artículo de investigación:

Navatta, J. (2019). Espacio urbano y extractivismo en América Latina: ¿Un nuevo patrón de desarrollo o más dependencia? El caso de la Ciudad de Buenos Aires (2006-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 73-96.

Cambio tecnológico y capacidades políticas e institucionales:

La trayectoria de la Fundación Argentina de Nanotecnología

*Technological change and political and institutional capacities:
The trajectory of the Argentine Foundation of Nanotechnology*

Por Sofya Surtayeva* y Diego Hurtado**

Fecha de Recepción: 31 de enero de 2019.

Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2019.

RESUMEN

El problema del cambio tecnológico y de las políticas necesarias para impulsarlo es una debilidad crucial y persistente en América Latina. En este contexto, generar las condiciones para que la nanotecnología pueda mejorar el desempeño del sector productivo se presenta como un complejo desafío para los países de la región. En este artículo de investigación se analiza la trayectoria de la nanotecnología en la Argentina en el período 2003-2018, incluyendo como estudio de caso el desempeño de la Fundación Argentina de Nanotecnología. En especial, este artículo se centra en las sucesivas reformulaciones de las políticas de nanotecnología y en las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de la tecnología para cumplir con los objetivos explicitados. Luego

de evaluar el impacto de estas iniciativas sobre el sector productivo, se concluye que las sucesivas políticas implementadas hasta la fecha impactaron en: (i) la difusión de la nanotecnología a nivel cultural; y (ii) la producción de un conjunto heterogéneo de casos testigo a nivel empresarial. El principal objetivo centrado en mejorar la competitividad de la economía se mantiene fuera del alcance de las capacidades vigentes a la fecha.

Palabras clave: *Fundación Argentina de Nanotecnología, Nanotecnología, Políticas Tecnológicas.*

ABSTRACT

The issue of technological change and the policies which are needed to promote it represent a crucial and persistent weakness in

* Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Quilmes. Maestranda en Ciencia, Tecnología y Sociedad y Doctoranda en Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: sofya.surtayeva@gmail.com

** Profesor Titular de Historia de la ciencia y la tecnología en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: dhurtado@unsam.edu.ar

Latin America. In this context, to build the conditions for improving the productive sector performance through nanotechnology appears as a hard challenge for Latin American countries. This paper analyzes the trajectory of nanotechnology in Argentina during the period 2003-2018, including the performance of the Argentine Nanotechnology Foundation as a case study. In particular, we focus on successive reformulations of nanotechnology policies and the organizational and institutional capabilities in technology management to meet the explicit goals. After evaluating the impact of these initiatives on the productive sector, it is concluded that the successive policies implemented up to date have impacted on: (i) the dissemination of nanotechnology at a cultural level; and (ii) the production of a heterogeneous set of witness cases. The main goal focused on improving the competitiveness of the economy remains outside the scope of available capacities up to date.

Keywords: *Argentine Foundation of Nanotechnology, Nanotechnology, Technology Policies.*

Introducción

El problema del cambio tecnológico y de las políticas necesarias para impulsarlo integra la lista de problemas cruciales y persistentes para los países no centrales. América Latina presenta una historia accidentada en esta temática —que acompaña su sinuosa historia de inestabilidades políticas y económicas—,¹ especialmente aquellos países de la región que podríamos llamar semiindustrializados como la Argentina, Brasil o México.

Al presente, desde el amplio rango de perspectivas de análisis que asumen el impacto negativo que, desde la segunda mitad

de la década de 1970, tuvo sobre la región el proyecto de globalización neoliberal —el Consenso de Washington y el post-Consenso de Washington—, existen algunos acuerdos básicos respecto del encuadre que debe darse al problema del cambio tecnológico. En el centro de estos acuerdos se sitúa la necesidad de un Estado activo y, para el caso de economías no centrales, el tipo de capacidades y de políticas². Sin embargo, este postulado genérico deja espacio para divergencias importantes en relación con estrategias para definir senderos específicos capaces de desencadenar procesos de aprendizaje, acumulación de conocimiento, escalamiento, acortamiento de la brecha, difusión, causación acumulativa o *feedback* positivos, entre otros³.

En este escenario complejo y multidimensional, nos interesa discutir un problema específico crucial que enfrentan países como la Argentina que, en términos generales, podríamos formular con un interrogante: ¿cómo se relacionan las capacidades organizacionales e institucionales con la generación de condiciones de posibilidad para el acceso a las tecnologías de frontera? Un equívoco especialmente persistente en el marco de este interrogante es suponer que existen “ventanas de oportunidad” que se abrirían en los períodos de cambio de paradigmas tecnológicos a escala global, procesos que tienen su epicentro en las economías centrales. A modo de ejemplo, puede citarse un texto reciente del CEPAL, donde se afirma que, contrastando con la estrategia de los países desarrollados, donde “las acciones de política apuntan a coordinar

1 A modo de ejemplo de problemáticas relacionadas con el cambio tecnológico en América Latina, pueden verse: Sabato (2011 [1974]); Arocena y Sutz (2000).

2 Sobre el papel del Estado, puede verse: Evans (1995); Amsden (2001); Mazzucato (2013). Para una revisión actualizada de la noción de “Estado desarrollista”, ver: Thurbon y Weiss (2016).

3 Puede verse: Di Maio (2009); Robert y Yo-guel (2010); Lavarello (2017).

grandes programas tecnológicos orientados a generar oportunidades en nuevas tecnologías radicales”, en “los países semiindustrializados como la Argentina”, por el contrario, se busca “[...] aprovechar los períodos de transición entre los viejos y nuevos paradigmas, en los que las escalas y los marcos regulatorios aún no se encuentran consolidados, para posibilitar procesos de aprendizaje y cambio estructural a través del impulso a aquellas actividades clave en la difusión de las nuevas tecnologías” (Abeles *et al.*, 2017: 18).

El presente trabajo se propone enfocar estas cuestiones tomando como ejemplo la trayectoria de la nanotecnología en la Argentina en el período 2003-2018, incluyendo como estudio de caso el desempeño de una institución central de este sector –la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN)–, para poner en evidencia los condicionantes que enfrentan las economías semiindustrializadas durante “los períodos de transición entre los viejos y nuevos paradigmas”. En especial, el trabajo se centra en el análisis de las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de la tecnología para cumplir con los objetivos explicitados en la política de nanotecnología.

Los inicios de la nanotecnología en la Argentina

Bajo el liderazgo de los Estados Unidos, las economías centrales durante la década de 1990 asumieron la nanotecnología como potencial tecnología de propósito general (TPG)⁴. Esta orientación marcó un salto de

escala en el financiamiento de esta nueva tecnología en las economías centrales como sector emergente del conocimiento (Motoyama *et al.*, 2011; Appelbaum *et al.*, 2011).⁵ Detrás de esta tendencia, las primeras iniciativas de promoción de la nanotecnología en América Latina comienzan a ser impulsadas por algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, desde finales de la década de 1990 (Foladori *et al.*, 2008).

En América Latina, la mayor parte de las actividades en nanotecnología se concentran en Brasil, Chile, México y la Argentina. Sin embargo, si bien en la retórica oficial de estos países se justifica la necesidad de invertir en nanotecnología por el impacto que produciría en la mejora de la competitividad de sus economías en el corto plazo –matriz de argumentación que podemos llamar “retórica de la competitividad”–, la evolución de las políticas de nanotecnología en la región incluyó componentes importantes de integración subordinada, a través de agendas y proyectos de colaboración, a las redes académicas de nanotecnología de las economías centrales (Del-

innovación que incrementan en el tiempo la eficiencia con la cual la función genérica es realizada”; y (iii) presenta lo que podría llamarse “complementariedad innovativa”.

- 5 A modo de ejemplo, en agosto de 2000, en los Estados Unidos se formaliza la National Nanotechnology Initiative como parte del diseño de una red compleja de organizaciones donde intervienen múltiples agencias, que fue acompañada por financiamiento público creciente (NNI, 2006: 29-30). Los fondos pasaron de 255 millones de dólares en 1999, a 464 millones en 2001 y a 1781 millones en 2010, “una de las mayores inversiones del gobierno [norteamericano] en tecnología desde el programa Apollo” (Motoyama *et al.*, 2011: 110).

4 Rosenberg y Trajtenberg (2004: 65) explican qué es una tecnología de propósito general: (i) se caracteriza por su “aplicabilidad general, esto es, por el hecho de que realiza alguna función genérica que es vital para el funcionamiento de un gran número de productos de uso o sistemas de producción”; (ii) “exhibe un gran dinamismo tecnológico: esfuerzos de

gado, 2007: 173; Foladori e Invernizzi, 2013: 37).⁶

Como consecuencia de la crisis terminal de 2001, en la Argentina la nanotecnología se incorporó a la agenda de políticas públicas recién en 2004 –algunos años más tarde que en Brasil, Chile o México– a través del llamado Programa de Áreas de Vacancia (PAV) impulsado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECyT). Para suplir la ausencia de diagnósticos y estudios prospectivos, la ANPCyT organizó un “Taller sobre las Nanociencias y las Nanotecnologías en la Argentina” del cual se infirió la necesidad de crear redes de investigación en nanotecnología y nanociencias. Con un sesgo hacia la nanociencia, el PAV financió la creación de las cuatro primeras redes de investigación sin vinculación con demandas sociales o productivas (Andrini y Figueroa, 2008; PAV: 2004a; PAV: 2004b; Vila Seoane, 2011).

En paralelo, otra iniciativa para impulsar la nanotecnología provino de un grupo del Instituto Balseiro, que proponía montar un laboratorio limpio⁷. Liderada por Francisco de la Cruz, referente del Laboratorio de Bajas Temperaturas del Centro Atómico Bariloche, la demanda fue dirigida al entonces titular del Ministerio de Economía y Producción (MinEyP), Roberto Lavagna. A fines de 2004, en el marco del 40° Coloquio Anual del Instituto para el Desarrollo Empresario Argentino (IDEA), Lavagna anunció el lanzamiento de

un plan de desarrollo de la nanotecnología a partir de una asociación con la empresa multinacional Lucent Technologies (ex Bell Laboratories). Esta asociación se concretaba a través de un tecnólogo argentino que trabajaba en la empresa norteamericana y haría posible, se sostenía, la fabricación en el país de semiconductores y chips (*Página/12*, 2004). Lavagna explicaba que “Lucent Technologies aceptó con mucho entusiasmo la invitación del MinEyP” y que las principales áreas de aplicación serían la medicina, la industria automotriz, los bienes de capital, óptica, las comunicaciones y la informática (IDEA, 2004; *La Capital*, 2004).

Finalmente, en abril de 2005, el MinEyP creaba por decreto la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN) bajo la figura jurídica de entidad de derecho privado sin fines de lucro como emprendimiento asociado a la trasnacional Lucent⁸. El Directorio estaba presidido por el secretario de Industria, Comercio y PyME, Miguel Peirano, e integrado por representantes de la CNEA y de Lucent (*El Litoral*, 2005a). Con esta iniciativa, a través del MinEyP, el Estado se comprometía a participar activamente en la promoción de micro y nanotecnología⁹. Según el decreto, el objetivo de la FAN sería “sentar las bases y promover el desarrollo de infraestructura humana y técnica” en el país y alcanzar “condiciones para competir internacionalmente en la aplicación y desarrollo de micro y nanotecnologías que aumenten el valor agregado de productos destinados al consumo interno y la exportación”. Como capital inicial, el Estado

6 Sobre el impulso de la nanotecnología en América Latina, puede verse: Foladori et al. (2012); Invernizzi et al. (2014) y Foladori (2016).

7 El Instituto Balseiro está ubicado en la ciudad patagónica de San Carlos de Bariloche y depende de la CNEA y de la Universidad Nacional de Cuyo.

8 Decreto 380, Boletín Oficial 30.643 del 29 de abril de 2005 con las firmas del presidente Néstor Kirchner y los ministros Alberto Fernández, Roberto Lavagna y Daniel Filmus.

9 Si bien se suele hablar de la “Fundación Argentina de Nanotecnología”, su nombre formal es “Fundación Argentina de Micro y Nanotecnología”.

argentino aportaba la suma de 12.000 pesos en efectivo –aproximadamente 4.100 dólares– y comprometía 10 millones de dólares para ejecutar durante los primeros cinco años de funcionamiento de la entidad.

El director regional de ventas de Lucent para la región, el ingeniero argentino Javier Rodríguez Falcón, explicaba en una entrevista: “El objetivo es que el diseño de las nanotecnologías se realice aquí [en la Argentina] y, luego, las aplicaciones se fabriquen en los cuartos limpios de Nueva Jersey”. Y agregaba: “Las aplicaciones se verán en cinco o diez años” (*EnerNews*, 2005). Al interior de la FAN se debatió en torno a si la Argentina sólo debía contar con instalaciones para la caracterización de nanodispositivos que se fabricarían en Lucent o si también debería invertir en instalaciones para manufactura. Los partidarios de esta última opción se reunieron con Lavagna para solicitar 10 millones de dólares adicionales, que finalmente no fueron autorizados¹⁰.

Creada la FAN, la Comisión directiva de la Asociación Física Argentina (AFA) cuestionó “los procedimientos utilizados”, que no eran los previstos por la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación¹¹, y sostenía que el criterio y la experiencia de investigadores locales debería ser aprovechado para determinar los nichos más convenientes para el desarrollo de la nano y microciencia (AFA, 2005). Por su parte, el Comité Nacional de Ética en la Ciencia y la Tecnología (CECTE), por solicitud de la AFA, se centró en los aspectos éticos del decreto de creación de la FAN en relación con la gestión y uso de fondos públicos (CECTE, 2005).

En paralelo, la diputada Lilia Puig de Sturbrin, que presidía la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados de la

Nación, cuestionó la adjudicación directa de fondos a una fundación en la que participaba el sector privado, explicando que la FAN había sido creada “por fuera del marco legal que regula las actividades de ciencia, tecnología e innovación productiva” y sin la participación de la SECyT¹². La diputada presentó un proyecto que cuestionaba la magnitud de los fondos, sostenía que se le otorgaba a la FAN un amplio margen de maniobra y solicitaba un informe al Poder Ejecutivo Nacional (*El Litoral*, 2005b). Como respuesta, a comienzos de junio, el Parlamento argentino elaboró un proyecto de ley que impulsaba el *Plan Nacional Estratégico de Desarrollo de las Micro y Nanotecnologías*. Si bien el proyecto no fue aprobado, sentó las bases para la reformulación de la política de nanotecnología (Lugones y Osycka, 2018) e instaló la caracterización de la nanotecnología como “tecnología estratégica”. En su texto afirmaba que se proponía identificar “[...] el tipo de micro y nanotecnologías que desde un punto de vista estratégico será más conveniente introducir y desarrollar en el mercado, de acuerdo a las ventajas competitivas que potencialmente pueda disponer nuestro país durante las próximas décadas” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 2005)¹³.

Por otro lado, en los “Fundamentos” de este proyecto de ley, se alertaba sobre los instrumentos para desarrollar nuevas áreas tecnológicas, sobre todo “en donde la Argentina tiene una muy incipiente experiencia en términos internacionales y en donde no se dispone ni del equipamiento, ni del personal ni de las industrias con capacidad para el desarrollo de productos”, y se reconocía que el decreto de

10 Comunicación con Alberto Lamagna, de CNEA, 6 de julio de 2018.

11 Ley 25.467 de 2001.

12 El Decreto 380/2005 era contrario al Artículo 12 de la Ley 25.467, de creación de la ANPCyT (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 2005).

13 Artículo 3.

creación de la FAN "no ha sido fundamentado con ningún estudio que demuestre que esa es la mejor estrategia". Este documento también explicaba que hacía falta "una decisión política de muy largo plazo" que permitiera decidir "en qué áreas de la nanotecnología debemos concentrar nuestros esfuerzos, ya que no estamos en condiciones de realizar inversiones de miles de millones de dólares como se hacen en los países desarrollados" (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 2005).

En este punto, los autores del documento parecen advertir la incongruencia que se presentaba entre las promesas explícitas y la ausencia de condiciones concretas del escenario local. Sin embargo, el mismo documento seguidamente enfatizaba la necesidad de incentivar "la interacción entre los expertos europeos y argentinos en áreas como biosensores, nanotubos, Nano-electrónica, modelos computacionales, fabricación de micro & nanotecnologías y nanomateriales" y explicaba que, en el contexto de las últimas convocatorias del Sexto Programa Marco de la Comisión Europea, se había alcanzado "el compromiso de los investigadores europeos a iniciar proyectos colaborativos (STREPS) entre la Argentina y la Comunidad Europea" (Senado y Cámara de Diputados de la Nación, 2005; Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2002).

De esta forma, a pesar de las prevenciones y las apelaciones a la competitividad de la economía local, se terminaba retornando a una lógica de concepción internacionalista – semejante a la que se había adoptado con el PAV– centrada en la integración subordinada a centros de I+D de países centrales. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Sexto Programa Marco era "contribuir de manera significativa a la creación del Espacio Europeo de la Investigación y la Innovación", se hace difícil comprender cómo esta estrategia podría favorecer la competitividad de la economía argentina (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2002).

A fines de 2006, la ANPCyT abrió la convocatoria del Programa de Áreas Estratégicas (PAE), perteneciente al FONCyT, para financiar aquellas áreas que habían sido seleccionadas como prioridades por el *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010)*¹⁴. A partir de este momento, la nanotecnología es configurada como una "tecnología estratégica". La característica distintiva de los PAE fue que la financiación se orientaría hacia la generación de conocimiento, pero también se incluirían proyectos que busquen generar soluciones a problemas sociales y productivos concretos, a diferencia del PAV que se orientaba únicamente hacia la generación de conocimiento. Para ello, los proyectos debían ser presentados por una "Asociación" constituida por al menos tres entidades públicas o privadas sin fines de lucro dedicadas a I+D, y los proyectos con impacto en la producción de bienes y servicios debían incluir una o más empresas vinculadas al sector económico respectivo, aunque la participación del sector privado en la asociación se reducía a una declaración de interés sin compromiso a futuro de aprovechamiento comercial de los resultados (PAE, 2006a)¹⁵.

A través del PAE fueron financiados dos proyectos de nanotecnología. En el primero participaron la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (FCEN) de la UBA, el CONICET y la CNEA, por el sector público, y las empresas INVAR, Nanotek, Darmex y B&W de implantes dentales. Este proyecto recibió alrededor de 9 millones de pesos –alrededor de 3 millones de dólares– y derivó

14 Este plan, incluía a la nanotecnología en varias áreas definidas como "estratégicas" (SE-CyT, 2006: 17).

15 La financiación por proyecto era de cuatro años y el monto máximo no podía exceder los \$30.000 por proyecto, aproximadamente 10 mil dólares (PAE, 2006a: 5).

en la creación del Centro Interdisciplinario de Nanociencia y Nanotecnología (CINN). En el otro proyecto participaron la CNEA, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Universidad Austral (UA), por el sector público, y las empresas Laboratorio Craveri y Aupet. Este proyecto recibió un monto de 6,2 millones de pesos –poco más de 2 millones de dólares– y se titulaba “Nodo para el diseño, fabricación y caracterización de micro y nanodispositivos para aplicaciones en el área espacial, la seguridad y la salud” o “nodo Nanotec” (PAE, 2006b).

El CINN se creó en 2008 como un centro virtual, con el objetivo de consolidar I+D en nanotecnología a través de la modernización de laboratorios y equipamientos, el establecimiento de vínculos con empresas de alta tecnología y la formación de profesionales. En este proyecto se realizó una cuantiosa inversión en equipamiento e infraestructura (Salvarezza, 2011: 19; Bar, 2007). El CINN involucró alrededor de 100 investigadores y un número importante de becarios e impulsó una red de colaboración científica interdisciplinaria con esfuerzos concentrados en la formación de recursos humanos (Vela y Toledo, 2013: 21-22).

Por su parte, el nodo Nanotec, orientado al desarrollo de capacidades locales para la generación de micro y nanodispositivos, dio lugar a la creación del Instituto de Diseño en Micro y Nano Electrónica (IDME), que declaraba que en su estructura colaboraban 14 empresas y cuatro cámaras industriales. El IDME se centraba en el establecimiento en el país de actividades de diseño de circuitos integrados bajo contrato con empresas o instituciones y se proponía servir como base para el desarrollo de especialistas y PyMEs proveedoras de equipamiento electrónico y/o partes para otras industrias. Los primeros re-

cursos económicos para la puesta en marcha del IDME fueron aportados por el INTI y el posterior financiamiento de la ANPCyT fue destinado hacia la ampliación de infraestructura y equipos para los laboratorios de diseño y testeo (*iProfesional*, 2009)¹⁶.

A fines de 2007, con la creación del MIN-CyT, se esperaba dar un salto cualitativo en las capacidades para el diseño y aplicación de políticas para el sector. El químico Lino Barañao, hasta ese momento presidente de la ANPCyT, fue designado como ministro y la FAN pasó a depender del nuevo ministerio. En términos generales, hasta el 2008, de acuerdo con la ANPCyT, se habían financiado 163 proyectos en nanotecnología por un monto total de poco más de 56 millones de pesos –alrededor de 18 millones de dólares–, de los cuales 132 pertenecían a la convocatoria de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), de baja escala de financiamiento –alrededor de 7 millones de dólares en total– para proyectos que no exigían vinculación con el sector privado. Otro tanto se correspondía con el PAE, el PAV, los Proyectos de Modernización de Equipamiento (PME) –7 proyectos financiados con alrededor de 6 millones y medio de pesos–, el Programa de Formación de Recursos Humanos –6 proyectos con poco más de 7 millones de pesos–, entre otros (Vila Seoane, 2011: 101; BET, 2009: 7).

Un salto cualitativo se produjo en 2010, con la presentación de los Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC) de la ANPCyT, que iban a destinar 13 millones de dólares a financiar proyectos orientados a generar plataformas tecnológicas o espacios para promover la innovación en el sector nanotecnológico en

16 Más tarde, el primer prototipo del transistor de radiofrecuencia fue desarrollado por investigadores de la UNSAM y CNEA, en el marco del nodo Nanotec (Jawtuschenko, 2015), aunque el proyecto no tuvo continuidad.

tres áreas: nanomateriales, nanointermediarios y nanosensores –con un tope máximo de hasta poco más de 30 millones de pesos en aportes no reintegrables por proyecto– en el componente Fondo Sectorial de Nanotecnología (FS Nano, 2010). La condición novedosa de este programa era que sólo podían aplicar “consorcios asociativos público-privados”, figura jurídica que formalizaba la sociedad entre instituciones públicas y empresas para impulsar emprendimientos tecnológicos conjuntos. Asimismo, las empresas debían contribuir con al menos un 20% del costo total del proyecto (Lengyel *et al.*, 2014: 4-5).

Si bien no nos enfocamos en el impacto del FONARSEC, para los fines de nuestro trabajo es importante señalar que se enmarcó en el plan *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015* (MINCyT, 2012). Este Plan se estructuró a partir de la caracterización de la nanotecnología, la biotecnología y las TICs como tecnologías de propósito general (TPG) (MINCyT, 2012: 41). La noción de TPG resignificó la noción de “tecnología estratégica” que venían aplicando los actores responsables de diseñar las políticas de nanotecnología.

El *Plan Argentina Innovadora 2020* explicaba que se propone “fomentar las interfaces” entre “un conjunto de actividades prioritarias (agroindustria, energía, salud, desarrollo social, medioambiente e industria)” y “el desarrollo científico y tecnológico en nuevas tecnologías de propósito general: nanotecnología, biotecnología y TICs” (MINCyT, 2012: 57). De esta forma, el plan definía 34 núcleos socioproductivo-estratégicos (NSPE), de los cuales “Autopartes”, “Transformación de recursos naturales en productos industriales de alto valor agregado”, “Componentes electrónicos”, “Plataformas tecnológicas” y “Nanomedicina” incluían explícitamente nanotecnología (MINCyT, 2012: 65, 67). Si bien el *Plan* contempló la articulación al interior del sector

público, en la práctica fue notoria la falta de coordinación básica en este sentido.

Primera etapa de la FAN

Vimos que a partir de la demanda inicial de un grupo de investigadores del Instituto Balseiro, funcionarios del MinEyP decidieron que la nanotecnología debía integrarse a la agenda pública de este ministerio. Así, en abril de 2005, se creó por decreto la FAN con el objetivo explícito de alcanzar “condiciones para competir internacionalmente en la aplicación y desarrollo de micro y nanotecnologías que aumenten el valor agregado de productos destinados al consumo interno y la exportación”¹⁷. El mismo decreto explicita que la FAN dispone, para los primeros cinco años, de 10 millones de dólares (en pesos equivalentes) aportados por el Estado. El químico Roberto Fernández Prini, investigador de CONICET con lugar de trabajo en la FCEN de la UBA y consultor de CNEA, fue nombrado su primer presidente.

Un funcionario del MinEyP relaciona la creación de la FAN con el objetivo de “modificar la naturaleza de la inserción de la Argentina en el comercio mundial” y razona que la estrategia planteaba “en qué medida podemos trabajar en convertirnos en productores de tecnologías intermedias” con el foco puesto en América Latina y África como mercados posibles. Las áreas seleccionadas fueron *software*, energía nuclear, biotecnología y nanotecnología. “Ningún país va a competir en comercio internacional dentro de 20 años en textiles, en metalmecánica, en electrónica, en medicina, en muchas actividades, si no maneja nano”, explica este funcionario¹⁸.

17 Decreto 380 de 2005. Sobre la caracterización del perfil de la FAN, puede verse: Spivak *et al.* (2012) y Hubert (2014).

18 Entrevista con Oscar Tangelson, 17 de abril de 2018. El entrevistado fue secretario de Po-

Mientras se avanzaba en el esbozo de un sistema de promoción, la FAN se dedicó a otorgar algunos premios y promover algunos encuentros. Sin embargo, a los pocos meses de su creación, a fines de 2005, Lavagna fue reemplazado por Felisa Miceli al frente del MinEyP. La nueva ministra nombró a la socióloga Lidia Rodríguez, experta en planeamiento estratégico y análisis organizacional, como asesora para el área de nanotecnología, quien recomendó formalizar la creación de un Consejo Asesor de la FAN¹⁹. En ese momento se abandonan los vínculos con la trasnacional Lucent.

En agosto de 2006, mientras se intenta encontrar un rumbo para la FAN, se abre el primer concurso para el financiamiento de proyectos en nanotecnología. El Estado financiaría entre el 50% y el 80% del costo de los proyectos con un monto máximo de pesos equivalentes a 2 millones de dólares y sin tope mínimo para la participación de las PyMEs, mientras que la contraparte debía hacerse cargo de la inversión correspondiente. La convocatoria incluía empresas, instituciones públicas y grupos de investigación. Se financiarían los proyectos que se propusieran finalizar con un producto o proceso de micro o nanotecnología para ser comercializado en el mercado nacional o internacional, que incluyeran planes de negocios que mostraran la factibilidad de las iniciativas y/o la posibilidad de patentar (*Clarín*, 2006; Andrini y Figueroa, 2008).

Según Rodríguez, la financiación de estos proyectos por parte de la FAN contribuiría a que se autofinanciara a través de las regalías

por parte de las empresas participantes. Por esta razón, ya desde esta primera experiencia la FAN se propuso que los proyectos de nanotecnología vinculados a ciencia básica –nanociencias– fueran financiados por la ANPCyT y que la FAN se encargara de “los que hacen algo concreto por el país y que lo podamos patentar”, es decir, explica Rodríguez, los que hacen “negocios desde la ciencia en el sector privado”²⁰. Se presentaron al concurso veinte ideas-proyecto y se aprobaron diez²¹. Sin embargo, sólo el proyecto de INIS-Biotech, empresa de la Fundación Instituto Leloir, logró avanzar y recibir financiamiento²². Un científico que con los años ganó protagonismo en el ámbito de la nanotecnología argentina señala como obstáculos decisivos de este período el exceso de burocracia y la escasez de empresas²³. Por su parte, un representante de una de las empresas que participó de las ideas-proyecto comenta que la convocatoria suponía que había que mostrar que el proyecto iba a ser exitoso. “Si no existe el mercado, ¿cómo

lítica Económica en el Ministerio de Economía y Producción en el periodo de creación de la FAN.

19 Este Consejo cumple la función de asesorar a la FAN para la planificación, organización y ejecución de sus actividades (Decreto 380/2005).

20 Comunicación con Lidia Rodríguez, 17 de abril de 2018.

21 Se adjudicaron los proyectos las siguientes empresas e instituciones: Darmex SA, Renacity Investment SA, Bell Export SA, Over SRL, Nanotek SA, CONICET-INTI, Fundación Instituto Leloir, Fundación Protejer, CNEA-CONAE (Andrini y Figueroa, 2008: 34-35).

22 El proyecto fue cofinanciado con el Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos y se proponía la determinación del perfil genómico de los tumores de mama en pacientes de países de la región con el objetivo de mejorar su pronóstico y tratamiento.

23 Comunicación con Ernesto Calvo, de INQUIMAE, 8 de septiembre de 2017.

voy a hacer un estudio de mercado de algo que nadie conoce?”, explica²⁴.

Debido a los numerosos obstáculos que encontró para financiar proyectos –en especial, problemas internos de gestión, que se sumaban al desconocimiento de la estructura productiva nacional, la cual apenas empezaba a conocer la nanotecnología–, la FAN parece no encontrar un rumbo durante 2006 y comienzos de 2007. Refiriéndose a “una seria polémica en la comunidad acerca de cómo se distribuirían los fondos”, un investigador del INIFTA cuenta que “la Fundación transitó toda una etapa casi congelada por esa polémica”²⁵. Por ejemplo, un debate alrededor de cómo invertir los diez millones de dólares a disposición de la FAN fue si había que utilizarlos en financiar “un gran proyecto”, como “una sala limpia con equipos para fabricar o para medir”, o bien se repartía el financiamiento en numerosos grupos y proyectos²⁶.

En este contexto de vacilaciones, un hito importante fue la organización del Congreso Nanomercosur, el primer evento de envergadura de difusión de la nanotecnología, organizado junto con el Ministerio de Economía y Producción en agosto de 2007, en Buenos Aires, bajo el título “Ciencia, Empresa y Medio Ambiente” (*Saber Cómo*, 2007). Detectar una empresa con un laboratorio es uno de los resultados de este evento que destacan los organizadores: “[...] descubrimos una empresa [Darmex] cuyo dueño tenía un laboratorio

con [...] dos investigadores financiados [...]. Era como un lujo”²⁷.

La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), en diciembre de 2007, y el paso de la FAN a su dependencia –que no contó con el consenso unánime del Consejo Asesor– no mejoraron su situación. Un miembro de la FAN plantea los interrogantes que había que responder en ese momento: “¿Cuál era el espacio institucional de la FAN? [...] ¿Qué era la Fundación? ¿Era un órgano de promoción financiera? No, no puede ser porque la Agencia es la que tiene presupuesto de algunos cientos de millones de pesos”. Hasta 2010, explica, la FAN iba a permanecer en “una situación híbrida”²⁸.

Cuando en la ANPCyT, también bajo la esfera del MINCyT, se comienzan a dar los primeros pasos en el diseño de los Fondos Argentinos Sectoriales (FONARSEC), que se esperaban financiar con crédito internacional, se decidió que uno de los fondos se enfocaría en nanotecnología. Durante el período 2007-2008 se negociaron los términos con el Banco Mundial y los montos del préstamo para cada programa, y “se hicieron todas las consultorías para relevar a todos los actores claves, los laboratorios, los investigadores, si había alguna empresa”, cuenta Gabriela Trupia, entonces responsable de la Unidad de Gestión Socioambiental en la ANPCyT²⁹. En ese momento no

24 Comunicación con Horacio Tobías, de Nanotek, 10 de mayo de 2017.

25 Comunicación con Roberto Salvarezza, de INIFTA, 6 de julio de 2017.

26 Comunicación con Alberto Lamagna, de CNEA, 6 de julio de 2018.

27 Comunicación con Lidia Rodríguez, 17 de abril de 2018.

28 Comunicación con Guillermo Venturuzzi, 27 de abril de 2017. Venturuzzi se desempeña como vicepresidente de la FAN desde 2010 hasta el momento de finalización de este artículo en febrero de 2019.

29 Comunicación con Gabriela Trupia, 4 de diciembre de 2016. Entre 2012 y 2015, Trupia se desempeñó como responsable del Área de Extensión y Difusión de la FAN.

existían criterios claros que pudieran fundamentar la selección de líneas prioritarias para los FONARSEC. Para relevar la demanda se hicieron numerosas reuniones con empresarios y laboratorios públicos. Los grupos identificados no hacían nano sino microtecnología. Un/a entrevistado/a que prefirió mantener el anonimato, comenta: “¿cómo hacemos nacer desde cero una actividad altamente tecnológica que en el país no tenemos?” La FAN participó en la elaboración del documento que iba a hacer posible la convocatoria que se iba a realizar en 2010 del fondo sectorial enfocado en nanotecnología (FS Nano).

En 2008, el Consejo Asesor debatió la posible adquisición de un microscopio electrónico, con un costo estimado entre 3 y 5 millones de dólares, que finalmente no fue comprado (*El Cronista*, 2008). Un físico de CNEA y miembro del Comité Asesor comenta que entre la CNEA y el INTI habían detectado que “faltaba microscopía”. Todos los microscopistas de Bariloche habían migrado a Brasil, donde se fundaron escuelas de microscopía que eran modelo en la región. La idea era crear un Instituto de Microscopía dependiente del INTI y CNEA. El INTI aportaba el edificio, la CNEA la mitad del financiamiento del equipo –3 millones de dólares– y la FAN debía financiar el resto. Sin embargo, concluye el físico refiriéndose a la convocatoria de ideas-proyecto, “prevaleció la idea de darle un poquito a cada uno [...], la teoría de distribuir un poquito a cada uno y cada uno sigue con su pequeña línea de investigación”³⁰.

En agosto de 2009, la FAN organizó la segunda edición de los congresos Nanomercosur, otra vez en Buenos Aires, bajo el título “Oportunidades de Micro y Nanotecnología”. Durante este encuentro, la FAN realizó un relevamiento para indagar en las percepciones

y opiniones de los participantes sobre varios aspectos vinculados a la nanotecnología en el país³¹.

Segunda etapa de la FAN

Este vacío inicial de actividades comenzó a revertirse, en 2011, cuando asume la presidencia de la FAN el ingeniero Daniel Lupi, hasta ese momento Director Ejecutivo,³² y propone reorientar las actividades hacia la divulgación y difusión de la nanotecnología a escala nacional: “[...] empezar a difundir entre los más jóvenes, avanzando y avanzando, hasta llegar al final a la industria”³³.

De esta forma, a las ediciones bianuales del Nanomercosur, se fueron sumando el programa “Nanotecnología para la Industria y la Sociedad”, el concurso “Nanotecnólogos por un día” –que se propuso difundir la nanotecnología en las escuelas de nivel secundario–, el programa “Nano U” –de actividades orientadas a estudiantes universitarios–, el programa “Nano Educación” –como plataforma virtual de capacitación en nanotecnología orientada a los docentes de niveles primarios y secundarios–, “Quién es quién en Nanotecnología en Argentina” –serie de publicaciones que incluye información sobre la FAN, sobre los grupos de investigación y sobre empresas nacionales vinculadas a la nanotecnología–, la muestra itinerante “Nano en Fotos” –presentación de imágenes tomadas con microscopios, con el objetivo de acercar la nanotecnología a la sociedad– y la presencia permanente de la FAN en la feria de ciencia y tecnología Tec-

30 Comunicación con Alberto Lamagna, de CNEA, 6 de julio de 2018.

31 Este informe técnico puede verse en FAN (2010: 121-130).

32 Lupi había dirigido el Centro de Investigación en Telecomunicaciones Electrónica e Informática del INTI entre 1995 y 2005.

33 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

nópolis, donde se expone al público conceptos básicos de la nanotecnología, sus aplicaciones y beneficios. Por su parte, la iniciativa “Nanosustentable”, aborda la difusión de riesgos e impactos potenciales de la nanotecnología en colaboración con organismos regulatorios. En este marco, se llevaron a cabo las Jornadas de Nanotecnologías y Sustentabilidad, en octubre de 2012³⁴. A estas acciones se debe sumar la membrecía permanente de la FAN en la Red José Roberto Leite de Divulgación y Formación en Nanotecnología –Red NANODYF– de alcance iberoamericano³⁵.

Con referencia a los objetivos específicos de estas actividades, el programa “Nanotecnología para la Industria y la Sociedad”, por ejemplo, estaba motivado en que “los científicos y los empresarios hablan idiomas distintos” y este programa, según el vicepresidente de la FAN, se proponía “juntarlos y que se entiendan”³⁶. Este miembro de la FAN también alude a la falta de coordinación entre el MINCYT, que “no financia capital de trabajo”, y el Ministerio de la Producción, que “financia sobre su propio universo de convocatorias”, a lo que se suma a que la FAN no había logrado interesar a funcionarios del Ministerio de Salud. Con las iniciativas de difusión y divul-

gación también “tratamos de llenar la mayor cantidad de intersticios de esta falla estatal”.

En 2011, como segunda línea de acción, detrás de la difusión y la divulgación, la FAN presenta el “Programa de Inversión en Emprendimientos de alto contenido en Micro y Nanotecnología”, orientado a proyectos de desarrollo de productos o procesos que tomen como punto de partida ideas surgidas de trabajos científicos. La novedad era que los investigadores pueden participar como desarrolladores de sus ideas y llevarlas hasta un prototipo que mostrara su factibilidad (*Noticiastectv*, 2013). Para aquellos proyectos que lograran atravesar esta primera etapa de alto riesgo, llamada “Pre-Semilla”, y alcanzar el prototipo, el programa permitía pasar a la etapa “Semilla”, que financiaba el escalado productivo del prototipo. Mientras que los fondos Pre-Semilla no se espera que sean devueltos, los Semilla son “fondos que se espera recuperar a través de royalties, compartiendo el riesgo”, comenta el presidente de la FAN³⁷. En 2013, un informe de gestión del MINCYT señalaba se habían adjudicado fondos para la financiación de 26 proyectos Pre-Semilla por 2,7 millones de pesos (MINCYT, 2013).

Una tercera línea de acción comienza a esbozarse a partir de la construcción de un edificio para la FAN de 1600 metros cuadrados con instalaciones y equipamientos propios, ubicado en un predio cedido por la UNSAM, en la provincia de Buenos Aires, a fines de 2010. La idea era que la FAN podría sumar la incubación de empresas a sus funciones. El objetivo era orientarse al apoyo de proyectos de *spin-offs* o a microempresas fundadas *ad hoc* desde una PyME para desarrollar un producto o servicio innovador. Dos años más tarde, se formaliza el anuncio: la FAN iba a contar con espacios para la incubación de empresas, lugar

34 Algunas alusiones a estas actividades, pueden verse en: Spivak *et al.* (2012); Vila Seoane (2014); Hubert (2014; 2016).

35 La Red NANODYF se creó en diciembre de 2010 para cubrir la inexistencia de planes específicos en divulgación y formación en nanotecnología en los países de Iberoamérica. Para más información consultar: <https://www.nanodyf.com/> (Consultado el 12/07/2018). Sobre el funcionamiento de la Red NANODYF ver Tutor-Sánchez (2015).

36 Comunicación con Guillermo Venturuzzi, 27 de abril de 2017.

37 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

de trabajo para testistas y tecnólogos, y laboratorios de caracterización de nanomateriales (FAN, 2012: 14; Toledo, 2013: 28). La iniciativa, posteriormente llamada “Laboratorio Nanofab”, además de la idea original de incubación de empresas sumaría el ofrecimiento de sus instalaciones como plataforma tecnológica de servicios.

Para explicar la concepción de este programa, el presidente de la FAN apela a su vínculo con la tradición de servicios a la industria del INTI y a la necesidad de optimizar la compra de equipamiento, especialmente porque se observa que varios grupos piden los mismos equipos. “Entonces, para mí la solución a eso era que algunos equipos estén a disposición de todos, cobrándole los gastos operativos”. Otro punto sensible que detectaron era la demanda de un lugar para comenzar a trabajar. Finalmente, una vez concebidas las instalaciones, se apuntaría a cobrar “los servicios operativos”³⁸. Ahora bien, el edificio se inauguró recién a fines de septiembre de 2015 y, como veremos, esta iniciativa se puso en marcha en 2016.

La FAN y la cooperación internacional

En el plan *Argentina Innovadora 2020*, el MINCYT sostiene que la cooperación internacional es concebida como “instrumento fundamental” para transformar las capacidades nacionales en CyT “en ventajas competitivas y mejoras en la calidad de vida de la sociedad”. Entre las acciones de cooperación, se menciona la participación argentina en el Séptimo Programa Marco de la UE, donde se encuadra el Programa de Cooperación al Fortalecimiento de la Competitividad de las PyMEs y Creación de Empleo en Argentina, centrado en micro y nanotecnología, que sería cofinanciado entre el MINCYT y la Unión

Europea (MINCYT, 2012: 48-49, 105). Esta plataforma, mejor conocida como Plataforma o Programa Nanopymes, firmada en junio de 2011, preveía 66 meses de funcionamiento y su objetivo era contribuir al incremento del empleo, la mejora de la competitividad y el agregado de valor a través de la introducción de micro y nanotecnología en las PyMEs. El programa definía cuatro áreas de intervención: metalmecánica, agroalimentos, salud y electrónica. Para su financiamiento, el programa contó con un presupuesto de 19,6 millones de euros, aportados en partes iguales por Argentina y la Unión Europea.

Los objetivos del programa eran ambiciosos: una campaña de “motivación y sensibilización” sobre las nanotecnologías; la capacitación en gestión empresarial para PyMEs; definición de sectores estratégicos e identificación de sus demandas; y la adquisición de equipamiento para “centros de excelencia”. El proyecto incluía, por último, una convocatoria a proyectos regionales integrados con participación de PyMEs, laboratorios y universidades³⁹.

Para el presidente de la FAN, uno de los componentes más importantes del proyecto era el “fortalecimiento de equipamiento técnico-científico [de] las unidades en universidades que iban a dar los servicios a las PyMEs”. Pero Lupi explica también, seguramente basado en la experiencia previa de la FAN, que tenía serias dudas de que la concepción del programa, por su orientación a temáticas científicas, fuera a ayudar a ninguna PyME.⁴⁰

39 Para más información sobre el programa, consultar: <http://www.nanopymes.mincyt.gob.ar/> (Consultado el 09/01/2019).

40 Las instituciones que recibieron los doce equipos financiados a través de la Plataforma Nanopymes, fueron el INIFTA (UNLP), el INQUIMAE (UBA), el CAB y el CAC de la CNEA, la UNRC, el INTI, la FAN, el Cen-

38 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

Durante los cinco años que la FAN apoyó este programa "con equipamiento, con políticas, con capacitación", persistió el interrogante: "¿Cómo se modifica el mercado?"⁴¹

En el marco del Programa Nanopymes se realizó un diagnóstico de las necesidades empresariales y de investigación en nanotecnología en la Argentina, centrado en los cuatro sectores de interés: metalmecánica, agroalimentos, salud y electrónica. El informe concluía con lo que ya se sabía: faltaba articulación entre el sector empresarial, el sector público y la academia; que en relación al dominio del desarrollo tecnológico de las micro y nanotecnologías predominaba la dependencia con el exterior; y que las capacidades del país en micro y nanotecnologías eran bajas en industrialización y comercialización (Fischer *et al.*, 2013).

En abril de 2014, el MINCyT abrió una convocatoria al eje del Programa Nanopymes correspondiente a los Proyectos Regionales Integrados (PRIS), orientado a resolver con aplicación de micro y nanotecnología problemas o limitantes productivos en los cuatro sectores seleccionados. La FAN se presentó a la convocatoria y, gracias a su cartera de empresas, pudo financiar 18 proyectos de empresas apoyadas por diferentes instituciones públicas de CyT⁴². Para esta línea, la FAN contó con poco más de dos millones de euros, pero los proyec-

tos, a pedido del MINCyT, debían ejecutarse en 18 meses: "Todo esto duró como tres o cuatro años y me dicen a último momento que por qué no les doy una mano [...] era una carrera contra el tiempo, por eso los famosos 18 meses", explica el presidente de la FAN. Los beneficiarios recibían un aporte no reembolsable por el 80% de su proyecto, debiendo aportar en efectivo y/o en especie la contraparte restante. Lupi explica que, dado que 18 meses para llegar al mercado era un tiempo escaso, apelaron a los grupos de investigación que la FAN conocía. Y agrega que "había que demostrar que estos 19 millones de euros que le habían puesto del otro lado llegaban al mercado, si no el proyecto fracasaba".⁴³ En el Recuadro se presenta una síntesis de las 18 empresas que participaron del PRIS.

tro de Investigación y Desarrollo en Tecnología de Pinturas (CIDEPINT) de la UNLP, la Universidad Austral, el Instituto de Tecnologías y Ciencias de la Ingeniería (INTECIN) de la UBA y el Centro de Investigación de Métodos Computacionales (CIMEC) de la UNL.

41 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

42 Comunicación con Guillermo Venturuzzi, 27 de abril de 2017.

43 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

Recuadro: Perfil de las 18 Empresas del programa PRIS de la Plataforma Nanopymes

Empresa: Omega Sur

Año de creación: 2001

Lugar: Parque Industrial General Savio, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires
Área de productos: Refinación de aceite marino

Uso de micro y/o nano: Microencapsulado de aceite de raya

Instituciones públicas asociadas: Centro de Química del INTI

Instrumentos adicionales: ----

Estado: En curso

Empresa: Biochemiq, que crea spin-off Chemtest

Año de creación: Biochemiq en 2004 y Chemtest en 2013

Lugar: Moreno, provincia de Buenos Aires
Área de productos: Soluciones biológicas para medicina y salud animal

Uso de micro y/o nano: Acoplamiento de anticuerpos y antígenos a nanopartículas de oro, o de látex, o coloreadas de celulosa

Instituciones públicas asociadas: UNSAM, CONICET

Instrumentos adicionales: FS Nano 2010 (ANPCyT), Empretecno (ANPCyT)

Estado: En curso

Empresa: Bell Export crea spin-off Argentum Texne

Año de creación: Bell Export en 1989 y Argentum Texne en 2014

Lugar: Bell Ville, provincia de Córdoba
Área de productos: Instrumentos analizadores de oxígeno

Uso de micro y/o nano: Desarrollo de sistema de separación de gases usando material nanoestructurado

Instituciones públicas asociadas: CNEA y UNSAM

Instrumentos adicionales: PID (ANPCyT)

Estado: En curso

Empresa: Adox

Año de creación: 2005

Lugar: Ituzaingó, provincia de Buenos Aires
Área de productos: Salud, agroindustria, seguridad

Uso de micro y/o nano: desinfectante de manos con nanopartículas de plata; lubricante de instrumental quirúrgico

Instituciones públicas asociadas: CIDENFI (CONICET), UNSAM, UBA y CNEA

Instrumentos adicionales: Empretecno (ANPCyT)

Estado: En curso

Empresa: Nanotica

Año de creación: 2015

Lugar: Universidad de Morón, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Agroindustria

Uso de micro y/o nano: Nanovehículos a través de nanoencapsulación de ingredientes activos

Instituciones públicas asociadas: ----

Instrumentos adicionales: Pre-Semilla (FAN)

Estado: En curso

Empresa: Chemisa

Año de creación: 1994

Lugar: Parque Industrial "La Cantábrica", Morón, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Productos químicos para pre-tratamiento de superficies

Uso de micro y/o nano: Desarrollo de productos químicos con base silánica

Instituciones públicas asociadas: CIDEPIINT (CONICET)

Instrumentos adicionales: Adquiere licencia de la empresa italiana Dollmar, Pre-Semilla

Estado del proyecto: En curso

Empresa: Prokrete

Año de creación: c. 1995

Lugar: Parque Industrial de Tigre, provincia de Buenos

Área de productos: Productos químicos para construcción

Uso de micro y/o nano: Recubrimiento para pisos industriales con nanopartículas de sílice

Instituciones públicas asociadas:

CONICET

Instrumentos adicionales: PID (ANPCyT)

Estado del proyecto: Discontinuado

Empresa: Solcor

Año de creación: s/d

Lugar: San Martín, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Pinturas para calefactores solares

Uso de micro y/o nano: Proyecto de pinturas selectivas para paneles solares

Instituciones públicas asociadas: Centro de Procesos Superficiales (INTI)

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto: Discontinuado

Empresa: Laboratorio Mayors

Año de creación: 1991

Lugar: Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Desarrollos farmacéuticos para uso veterinario

Uso de micro y/o nano: Collares para perros impregnados a través de nanoencapsulación con insecticidas

Instituciones públicas asociadas: Centro de Química (INTI)

Instrumentos adicionales: Pre-Semilla (FAN)

Estado del proyecto: Discontinuado

Empresa: LH Plast

Año de creación: 2006

Lugar: Río Cuarto, provincia de Córdoba

Área de productos: Lubricante

Uso de micro y/o nano: Sellos hidráulicos con materiales poliméricos

Instituciones públicas asociadas: Grupo de Electrónica Aplicada de la Universidad Nacional de Río Cuarto

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto: En curso

Empresa: Silmag

Año de creación: 1993

Lugar: Río Cuarto, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Productos biomédicos

Uso de micro y/o nano: Catéteres biomédicos asépticos a través de cobertura e capa de nanopartículas de plata

Instituciones públicas asociadas: Facultad de Química de la Universidad Nacional de Río Cuarto

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto del proyecto: Discontinuado

Empresa: Lipomize

Año de creación: 2012

Lugar: Parque Tecnológico del Litoral Centro, provincia de Santa Fe

Área de productos: Industrias farmacéutica, cosmética y alimenticia

Uso de micro y/o nano: Liposomas para productos cosméticos y nutracéuticos

Instituciones públicas asociadas: Gabinete de la Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional del Litoral

Instrumentos adicionales: ANR

(ANPCyT), Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santa Fe, Pre-Semilla (FAN), Semilla (FAN)

Estado del proyecto: s/d

Empresa: Penta

Año de creación: 1976

Lugar: Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires

Área de productos: Detectores de metales en alimentos

Uso de micro y/o nano: Diseño de chip

Instituciones públicas asociadas:

Universidad Nacional del Sur

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto: En curso

Empresa: UGA Seismic

Año de creación: 1992

Lugar: San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Área de productos: Servicios de adquisición de datos sísmicos y monitoreo de fractura en gas y petróleo

Uso de micro y/o nano: Prototipo de acelerómetro

Instituciones públicas asociadas: INTI, Y-TEC

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto: Discontinuado

Empresa: LiZys

Año de creación: 2015

Lugar: San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro

Área de productos: Bio-nano-medicina y remediación ambiental

Uso de micro y/o nano: Nanopartículas magnéticas funcionalizadas y nanomateriales magnéticos

Instituciones públicas asociadas: Centro Atómico Bariloche (CNEA)

Instrumentos adicionales: s/d

Estado del proyecto: En curso

Empresa: MZP

Año de creación: 2016

Lugar: San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro

Área de productos: Dinámica de fluidos para diagnóstico clínico

Uso de micro y/o nano: Microfabricación de sensores de viscosidad

Instituciones públicas asociadas: Instituto Balseiro (CNEA-Universidad Nacional de Cuyo), CONICET, INVAP

Instrumentos adicionales: Empretecno (ANPCyT), Pre-Semilla (FAN)

Estado del proyecto: En curso

Empresa: Ceprofarm

Año de creación: 2013

Lugar: Santa María de Punilla, provincia de Córdoba

Área de productos: Farmacéutica

Uso de micro y/o nano: Fármacos nano o microestructurados

Instituciones públicas asociadas: CEPROCOR (CONICET) y Agencia Nacional de Laboratorios Públicos

Instrumentos adicionales: Empretecno (ANPCyT)

Estado del proyecto: En curso

Empresa: Jenck

Año de creación: 1989

Lugar: Colegiales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Área de productos: Importación de equipos para control de procesos y servicios de asesoramiento

Uso de micro y/o nano: Producción de sustrato nanoestructurado para análisis y detección de arsénico en aguas naturales

Instituciones públicas asociadas: CNEA

Instrumentos adicionales: ----

Estado del proyecto: Discontinuado

A pesar de las urgencias y del desempeño irregular de los proyectos, Lupi evalúa de forma positiva el Programa Nanopymes, que hizo posible utilizar los aprendizajes de la FAN, “porque como ya teníamos mucho entrenamiento en cómo tratar estas pequeñas iniciativas, sabíamos cuándo se podía llegar a resultados concretos”. El hecho de estar en el marco de la cooperación con la Unión Europea “también ayudó mucho”, especialmente en capacitación, aunque destaca los obstáculos burocráticos de esta colaboración, como la exigencia de comprar equipos europeos, aunque existieran modelos mejores no europeos⁴⁴.

La FAN y la incubación de empresas

El edificio de la FAN en el campus de la UNSAM se inauguró a fines de septiembre de 2015 y al año siguiente se iniciaron las actividades del Programa Nanofab de incubación. A través de este programa, la FAN se pudo integrar a la Red Nacional de Incubadoras (INCUBAR) de la Secretaría de Emprendedores de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de la Producción⁴⁵. Al cierre de este trabajo, a fines de 2018, se incubaban en la FAN seis empresas de base tecnológica, algunas de las cuales habían estado involucradas en la Plataforma Nanopymes, como es el caso de Argentum Texne, vinculada a la empresa Bell Export, y Chemtest, relacionada con la empresa Biochemiq.

La primera empresa incubada fue Chemtest, creada en 2013 por un grupo de investigadores que habían sido financiados por el FONARSEC de la ANPCyT, en la línea Empretecno, y se enfoca en el desarrollo, producción y comercialización de tests de diagnóstico, que combinan bio y nanotecnología, para

enfermedades infecciosas en dos formatos: la plataforma de Elisa y las tiras reactivas de flujo lateral⁴⁶. Entre las enfermedades que detecta, están el mal de Chagas, la brucelosis y el Síndrome Urémico Hemolítico. El biotecnólogo Diego Comerci,⁴⁷ uno de los fundadores de Chemtest, comenta que la posibilidad de acoplar los anticuerpos y antígenos a nanopartículas de oro o de látex o coloreadas de celulosa “fue la solución a tantos años de inversión y de desarrollo de tantas cosas que teníamos guardadas en el freezer”⁴⁸.

Con referencia a la línea de desarrollo de tiras reactivas, este investigador explica que lo que hacen es lo que se está haciendo hoy en Europa, en la frontera” y que fue posible por la colaboración de los biotecnólogos del Instituto de Investigaciones Biotecnológicas (UNSAM-CONICET) con los ingenieros del INTI. Cuando se logró desarrollar la tecnología, se crea Chemtest y, en ese momento, la posibilidad que se les presentó para conseguir un lugar para el desarrollo de los prototipos y su validación era en el Parque Industrial de Mercedes que, sin embargo, resultaba inadecuado por la distancia con su instituto y el INTI. Entonces se concretó la instalación de Chemtest en la incubadora de la FAN, instalada en el campus de la UNSAM, a menos de trescientos metros del IIB⁴⁹.

Su espacio en la FAN dispone de dos unidades, una destinada a la elaboración de los

44 Comunicación con Daniel Lupi, 10 de octubre de 2017.

45 Sobre la Nanofab ver: <https://www.fan.org.ar/nanofab/> (Consultado el 25/07/2018).

46 La plataforma de Elisa es la que se usa hoy en todos los laboratorios centralizados de diagnósticos de hospitales de alta complejidad.

47 Comerci es investigador del Instituto de Investigaciones Biotecnológicas, dependiente de UNSAM y CONICET.

48 Comunicación con Diego Comerci, 13 de julio de 2017.

49 Comunicación con Diego Comerci, 13 de julio de 2017.

sistemas de diagnósticos para enfermedades humanas y otra para las enfermedades animales. Cuenta con un laboratorio central de control de calidad y preparación de reactivos, otro con temperatura y humedad controlada para el *dispensing* de esos mismos reactivos, un área seca con un 20% menos de humedad relativa para el ensamblado y colocación del *packaging*, un área de preparación final de los productos y un depósito refrigerado para guardar la producción⁵⁰.

Al momento de la entrevista, Chemtest estaba cerca de la aprobación de la planta de producción. La FAN también colabora con la promoción de las actividades de Chemtest y con la búsqueda de clientes y proveedores, explica el investigador. Además, se avanzó en una serie de nuevos desarrollos, de nuevas partículas “que permiten ampliar y mejorar la gama de productos y la sensibilidad de la detección, como son, por ejemplo, las nanopartículas de celulosa”⁵¹.

La empresa Argentum Texne fue creada 2014 por un grupo de investigadores de la CNEA, la UNSAM y la empresa privada, Bell

Export. Su laboratorio se encuentra en el edificio de la FAN, donde la empresa incubada diseña, desarrolla y fabrica sistemas de olfatometría, que tienen aplicaciones potenciales en control de calidad y desarrollo de industria alimenticia y cosmética, diagnóstico médico, monitoreo del medio ambiente, seguridad y toxicología, detección de narcóticos, o sistemas de acondicionamiento de aire. También se proponen diseñar nanomateriales para sensores detectores de contaminantes en oxígeno; sistemas de separación de sólidos, líquidos y gases; válvulas de alta seguridad e instrumentos de medición de gas nitrógeno y oxígeno para el área de la medicina y la industria farmacéutica y alimenticia (Argentum Texne, 2018). Según Carlos Rinaldi, socio de Argentum Texne e investigador de la CNEA, “los sensores que se utilizan para la detección de los gases se basan en el desarrollo de películas nanoestructuradas de óxido de estaño que, cuando entran en contacto con el oxígeno o con cualquier otro gas, producen reacciones físicas sobre la superficie” (Andahazi, 2015).

En el caso de la empresa de biotecnología Inmunova, creada en 2009 como un desprendimiento de la Fundación Instituto Leloir, se enfoca en el desarrollo de vacunas recombinantes y nanoanticuerpos terapéuticos innovadores y, a través de lo que se conoce como ingeniería en proteínas y anticuerpos, sus desarrollos están basados en una plataforma propia y patentada denominada Inmuno MultiCarrier (IMC) y en la tecnología de nanoanticuerpos (VHH). Uno de los socios fundadores, el doctor Linus Spatz, comenta que no están técnicamente incubados en el Nanofab, dado que pagan alquiler. Si bien la empresa ha logrado generar ingresos, aún no obtiene ganancias y se sostiene en parte con “aportes de los accionistas e inversores en general”⁵².

50 Para más información ver: <http://www.chemtest.net/> y <https://www.fan.org.ar/portfolios/chemtest-la-pyme-que-desarrolla-sistemas-de-diagnostico/> (Consultado el 24/07/2018). El mismo grupo de investigadores se volvió a asociar, en 2017, con Biochemiq para crear otra empresa, Profar Biológicos. La creación de Profar se apoya en el aporte de la ANPCyT en su línea Empretecno 2016, que aprobó fondos por 6 millones de pesos, aportando la empresa asociada –Biochemiq– una contraparte de 2,2 millones de pesos. Profar va a proveer parte de los insumos biológicos que demande Chemtest para la producción de tiras diagnósticas (Zamponi, 2017).

51 Conferencia de Diego Comerci en Nanomercosur 2017, 26 de septiembre de 2017.

52 Comunicación con Linus Spatz, 3 de agosto de 2017.

La empresa de bioingeniería Mabb, creada en 2006, se propone diseñar y fabricar implantes dentales reemplazando materiales convencionales como titanio por materiales cerámicos nanoestructurados por medio de la tecnología de moldeo de cerámicas por inyección (CIM), técnica que permite producir piezas con geometrías similares a las disponibles en plástico, pero aprovechando las virtudes inertes y de resistencia de los materiales nanocerámicos. Esta empresa, que cuenta con dos socios que vienen del sector nuclear, recibió en 2013 un proyecto Pre-Semilla para desarrollar un prototipo de una máquina para hacer inyección a ultra alta presión y también ganó algunos premios, como el del Banco Santander o el Empretec del Banco Nación. Desde 2016, se encuentra incubada en la FAN, donde cuenta con un sistema de producción CIM financiado con la línea Empretecno de FONARSEC. “Comercialmente se está arrancando, no se factura mucho, pero se factura”, explica el gerente de producción de Mabb. Y agrega: “Tenemos I+D+i que, al estar en este entorno, a veces, pareciera que estamos más enfocados en eso que en producir”. El objetivo de esta empresa es lograr vender el proceso llave en mano. La decisión de producir se basa en demostrar que la empresa domina el proceso⁵³. “Hasta el momento son diez años de innovación y desarrollo. En la etapa de innovación y desarrollo no hay venta”, comenta el presidente de Mabb⁵⁴.

La empresa Dynami, que hace desarrollos para baterías de litio ultradelgadas y personalizadas, es incubada por la FAN desde 2017. Su fundador, el ingeniero electrónico Sergio Barón, comenta: “Nosotros tenemos un conjunto de soluciones, de baterías, esto es tecnología

y prototipos [...]. Nuestro producto, la batería ultradelgada de Dynami, está embebida dentro del producto del cliente”. El principio básico es el uso de material nanoestructurado, que presenta una muy buena relación entre superficie específica de un material *versus* el volumen, dado que es en la superficie donde se insertan los iones de litio. Explica Barón: “Dynami es una empresa muy nueva. Hace menos de un año que estamos trabajando. Hicimos todo esto en muy poco tiempo a través de un convenio y un apoyo muy fuerte de la FAN, que está asociada con Y-TEC y todos juntos hacemos este desarrollo tecnológico”⁵⁵.

Finalmente, la empresa Panarum desarrolla y comercializa medicamentos y productos nanofarmacéuticos a medida del cliente, aplicando nanotecnología en polímeros, proteínas y liposomas para la industria farmacéutica, desde la formulación, hasta la fabricación a escala, a través de la encapsulación y liberación controlada de ingredientes activos. El producto final son especialidades medicinales para laboratorios farmacéuticos. La bioquímica Milena Batalla, fundadora de Panarum, ganó el primer premio del concurso IB50K, de planes de negocio del Instituto Balseiro, con lo que obtuvo el capital inicial para comenzar con la empresa, inició las actividades de I+D alquilando un laboratorio privado y recibió apoyo de la FAN. Fue seleccionada por el Ministerio de la Producción entre las 50 empresas para ser creadas bajo la figura jurídica de Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS) (Panarum, 2018).

Conclusiones

Desde los inicios del período analizado 2003-2018, la ausencia de diagnósticos capaces de dimensionar las capacidades públicas de ges-

53 Comunicación con Bernardo Villares Had, 7 de junio de 2017.

54 Comunicación con Daniel Míguez, 7 de junio de 2017.

55 Conferencia de Sergio Barón de Dynami en Nanomercosur 2017, 26 de septiembre de 2017.

tión de la nanotecnología y las potencialidades del sector productivo para asimilar esta nueva área del conocimiento al mejoramiento de productos y procesos se pone en evidencia en las sucesivas reformulaciones de las metas de la política de nanotecnología y en los cambios en las prioridades de la FAN a lo largo de su trayectoria. En ambos casos, se trata de metas iniciales promovidas por organismos internacionales y programas europeos.

En este sentido, además del impacto logrado por la FAN a nivel cultural a través de iniciativas de difusión y comunicación de la nanotecnología, se puede hablar de procesos de aprendizaje y de sucesivas reformulaciones de política y de metas institucionales en tres niveles. El primero, en las sucesivas conceptualizaciones de la nanotecnología como área de vacancia, tecnología estratégica y, finalmente, como TPG. Los resultados alcanzados a la fecha muestran, sin embargo, la ausencia de criterios en la adopción de la noción de TPG, trasplantada sin mediación de las economías centrales, donde las inversiones en nanotecnología son dos órdenes de magnitud mayor que en la Argentina y las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de las tecnologías también son inconmensurables⁵⁶.

El segundo nivel, complementario del anterior, en el que se observan procesos de aprendizaje y reformulación, se refiere a los objetivos de largo plazo de la política de nanotecnología

y de la función principal asignada a la FAN. Mientras que el objetivo inicial de la política de nanotecnología se centró en el aumento de la competitividad de la economía, luego de casi quince años se logró impactar al nivel de lo que podríamos llamar *casos testigos*, como muestra el breve análisis de las 18 empresas del programa Nanopymes y de las seis empresas incubadas por el programa Nanofab. En todos los casos, se trata de resultados incipientes y heterogéneos de donde no se pueden extraer balances o tendencias robustas. La función de la FAN también debió ser reformulada, pasando del fomento de la competitividad a la difusión y comunicación de la nanotecnología, mientras que el impacto de la nanotecnología sobre el desempeño de las empresas quedó reducido al momento de cierre de este trabajo a la incubación de seis emprendimientos.

El tercer nivel en el que se observan aprendizajes y reformulaciones es en las modalidades de incentivo y financiamiento plasmadas en los sucesivos instrumentos –PAV, PAE, FS Nano, el programa Nanopymes y el laboratorio Nanofab– con el fin de promover los vínculos público-privado.

El análisis de los casos testigos –18 Nanopymes y 6 proyectos incubados por el programa Nanofab– muestra que la participación dominante del sector público proviene de emprendedores del sector nuclear, del INTI y de la biotecnología, a través de institutos de CONICET y unas pocas universidades públicas. En este punto es importante recordar que tanto las ciencias biomédicas como el sector nuclear son los dos sectores en donde la Argentina muestra senderos de desarrollos tecnológicos exitosos, con expansión y diversificación y, en menor medida, con exportaciones de alto valor agregado.

Finalmente, hablar de procesos de aprendizaje supone la continuidad de las políticas públicas y la estabilidad de las instituciones. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que al momento de cierre de este artículo el

56 La inversión pública total en nanotecnología realizada por la Argentina en el período 2006-2011 podría estimarse en 50 millones de dólares (Salvarezza, 2011: 18-19), lo que supone un promedio de 10 millones de dólares anuales. Si bien no es tema que podamos desarrollar en el presente trabajo, señalemos que en la historia de la tecnología argentina no existe un solo caso que se puede identificar como TPG en términos de su impacto transversal sobre sectores de la economía local.

MINCyT había sido degradado a Secretaría y el presupuesto aprobado para la función CyT para 2019 mostraba el tercer recorte drástico consecutivo en el presupuesto nacional anual. Este panorama es acompañado por un proceso acelerado de desindustrialización que tiene como manifestación más dramática el cierre de alrededor de 7500 PyMEs en el período 2016-2018. Es decir, las condiciones de contexto que hicieron posible el análisis presentado en este trabajo se encuentran en proceso acelerado de transformación.

En este sentido, con referencia a la hipótesis discutida al comienzo de este trabajo referida a las supuestas "ventanas de oportunidad" que se abrirían para los países semiindustrializados en los períodos de cambio de paradigmas tecnológicos a escala global, la trayectoria de la nanotecnología en la Argentina muestra que, entre las debilidades que invalidan esta hipótesis, se debe mencionar, además de la escala de financiamiento mínima en comparación con las economías centrales, las capacidades deficientes de gestión de la tecnología, que se manifiestan en diseño de políticas y en las funciones institucionales asignadas a la FAN. Como corolarios, se puede observar el desconocimiento de las capacidades y potencialidades del sector productivo para asimilar nanotecnología y la falta de coordinación con la política industrial.

Ahora bien, estos rasgos propios de los inicios de la nanotecnología en la Argentina se pueden observar en otros momentos de la historia, en los procesos de asimilación de otras tecnologías basadas en conocimiento, como la nuclear, la electrónica, la informática, o la producción de medicamentos. A modo de síntesis, digamos que el caso de la nanotecnología se suma a las evidencias de que el problema del cambio tecnológico en la Argentina tiene su principal debilidad en las capacidades organizacionales e institucionales de gestión de la tecnología.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Cimoli, M. y Lavarello, P. (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- AFA. (2005). Declaración AFA en referencia al Decreto 380/2005. Disponible en: <http://mail.df.uba.ar/pipermail/sociosafaba/2005-May/000137.html>. Consultado el 11/05/2015.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Andahazi, L. (2015). *Nanotecnología en las PyMEs*. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2015/12/lupi-pdf-uelm.pdf>. Consultado el 27/07/2018.
- Argentum Texne (2018). Disponible en: <https://www.argentumtexne.com.ar/>. Consultado el 27/07/2018.
- Arocena, R. y Sutz, J. (2000). Looking at National Systems of Innovation from the South. *Industry and Innovation*. Vol. 7, Núm. 1, 55-75.
- Appelbaum, R., Parker, R., Cao, C. y Gereffi, G. (2011). China's (Not So Hidden) Developmental State: Becoming a Leading Nanotechnology Innovator in the Twenty-First Century. En F. Block y M. Keller (Eds.). *State of Innovation. The U.S. Government's Role in Technology Development* (pp. 217-235). Londres: Routledge.
- Andrini, L. y Figueroa, S. (2008). Governmental encouragement of nanosciences and nanotechnologies in Argentina. En G. Foladori, y N. Invernizzi (Eds.). *Nanotechnology in Latin America* (pp. 27-39). Berlin: Karl Dietz Verlag Berlin.
- Bar, N. (2007). Nace un centro virtual de nanotecnología único en el país. *La Nación*, 14 de agosto. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/934359-nace-un-centro-virtual-de-nanotecnologia-unico-en-el-pais>. Consultado el 4/07/2018.

- BET (2009). *Nanotecnología*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Disponible en: <http://www.mincyt.gov.ar/agenda/boletin-estadistico-tecnologico-bet-nanotecnologia-8023>. Consultado el 18/02/2016.
- CECTE (2005). Declaración sobre el Decreto 380/05. 30 de septiembre. Disponible en: www.cecte.gov.ar/pdf/25/. Consultado el 12/05/2015.
- Chemtest (2018). Disponible en: <http://www.chemtest.net/>. Consultado el 27/07/2018.
- Clarín (2006). El gobierno financiará proyectos de nanotecnología, 1 de agosto. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/08/01/um/m-01244697.htm>. Consultado el 19/05/2015.
- Delgado Ramos, G. C. (2007). Sociología política de la nanotecnología en el hemisferio occidental: el caso de Estados Unidos, México, Brasil y Argentina. *Revista de Estudios Sociales*. Núm. 27, 164-181.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2002). Decisión No 1513/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 27 de junio de 2002. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D1513&from=ES>. Consultado el 11/05/2015.
- Di Maio, M. (2009). Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. En M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (Eds.). *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation* (pp. 107-143). Oxford: Oxford University Press.
- El Cronista (2008). La nanotecnología busca su lugar en el mercado, 29 de abril. Disponible en: http://www.fundacionprotejer.com/noticias/nanotecnologia_busca_su_lugar_mercado.htm. Consultado el 20/05/2015.
- El Litoral (2005a). Lanzarán paquete para fomentar la industria, 28 de abril. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/accesorios/imprimir.php?id=/diarios/2005/04/28/economia/1/ECON-04.html>. Consultado el 8/05/2015.
- El Litoral (2005b). Polémica millonaria por la nanotecnología, 23 de mayo. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2005/05/23/politica/POLI-04.html>. Consultado el 8/05/2015.
- EnerNews (2005). Según el vice de Lucent, Argentina es el país más sólido de América Latina, 4 de julio. Disponible en: <http://www.enernews.com/nota/181809/seg-el-vice-de-lucent-argentina-es-el-pas-ms-solido-de-amrica-latina>. Consultado el 21/01/2019.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- FAN (2010). *Quién es quién en nanotecnología en Argentina*. Publicación para la difusión de la nanotecnología. Primera edición. Buenos Aires: FAN.
- FAN (2012). *Quién es quién en nanotecnología en Argentina*. Publicación para la difusión de la nanotecnología. Segunda edición. Buenos Aires: FAN.
- Fischer, M., Romero, E., Zamit, A. L., Varela, F., Polino, C. y Alberti, J. P. (2013). *Estado del Arte y Perspectivas de las Micro y Nano Tecnologías en Argentina*. Buenos Aires: Delegación de la Unión Europea en Argentina.
- Foladori, G. (2016). Políticas públicas en nanotecnología en América Latina. *Revista Problemas del Desarrollo*. Vol. 47, 59-81.
- Foladori, G. e Invernizzi, N. (2013). Inequality gaps in nanotechnology development in Latin America. *Journal of Arts and Humanities*. Vol. 2, Núm. 3, 35-45.
- Foladori, G., Figueroa, S., Záyago-Lau, E. e Invernizzi, N. (2012). Características distintivas del desarrollo de las nanotecnologías en América Latina. *Sociologías*. Vol. 14, Núm. 30, 330-363.
- Foladori, G, Rushton, M. y Zayago Lau E. (2008). Center of Educational Excellence: Nanotechnology: The Proposed World Bank Scientific Millennium Initiatives and Nanotechnology in Latin America. En A. Barrañón (Ed.). *New*

- Nanotechnology Developments* (pp. 31-39). Nueva York: Nova Science Publishers.
- FS Nano (2010). *Bases Convocatoria Fondo Sectorial de NANOTECNOLOGIA*. Disponible en: http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/Bases_FSNano_2010.pdf. Consultado el 4/07/2018.
- FS Nano (2012). *Bases de la Convocatoria Fondo Sectorial de NANOTECNOLOGIA*. Disponible en: <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/BASES-FSNano-Roca-Fluido.pdf>. Consultado el 4/07/2018.
- Hubert, M. (2014). Modelo dominante y variaciones nacionales en el diseño de políticas de investigación en favor de la innovación tecnológica: una aproximación comparativa de los dispositivos de apoyo a la nanociencia y nanotecnología en Argentina y Francia. *Estudios de sociología*. Vol. 19, Núm. 37, 391-408.
- Hubert, M. (2016). La emergencia de la nanociencia y nanotecnología en Argentina. En P. Kreimer (Ed.). *Contra Viento y Marea: emergencia y desarrollo de campos científicos en la periferia* (pp. 87-103). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- IDEA (2004). El Gobierno impulsa el desarrollo de tecnología y la alfabetización digital, *40 Coloquio Anual de Idea*, 3 al 5 de noviembre. Disponible en: http://www.ideared.org.ar/coloquio40/sintesis/Lavagna_Inversiones.asp. Consultado el 8/05/2015.
- Invernizzi, N., Hubert, M. y Vinck, D. (2014). Nanoscience and Nanotechnology: How an Emerging Area on the Scientific Agenda of the Core Countries has been Adopted and Transformed in Latin America? En *Beyond Imported Magic. Essays on Science, Technology and Society in Latin America* (pp. 1-27). Cambridge, Mass: MIT Press.
- iProfesional* (2009). Se diseñarán circuitos integrados en Argentina, 21 de mayo. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/82404-Se-diseñarn-circuitos-integrados-en-Argentina>. Consultado el 24/05/2015.
- Jawtuschenko, I. (2015). El componente electrónico que faltaba, un desarrollo de investigadores de la UNSAM. *Página 12*, 1 de abril. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/2015/04/01/el-componente-electronico-que-faltaba-un-desarrollo-de-investigadores-de-la-unsam-en-pagina-12/>. Consultado el 4/07/2018.
- La Capital* (2004). El ministro, a full con la nanotecnología, 6 de noviembre. Disponible en: http://archivo.lacapital.com.ar/2004/11/06/economia/noticia_147520.shtml. Consultado el 8/05/2015.
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural* (pp. 55-109). Santiago: CEPAL.
- Lengyel, M., Aggio, C., Erbes, A., Milesi, D., Gil Abinader, L. y Beccaria, A. (2014). *Asociatividad para la innovación con alto impacto. Congruencia de objetivos entre las áreas programática y operativa de los Fondos Sectoriales*. Buenos Aires: CIECTI, MINCYT.
- Lugones, M. y Osycka, M. (2018). Desarrollo y políticas en nanotecnología: desafíos para la Argentina. En D. Aguiar, M. Lugones, J. M. Quiroga y F. Aristimuño (Dir.). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura* (pp. 127-146). Viedma: Editorial UNRN. Disponible en: <https://books.openedition.org/eunrn/1234>. Consultado el 4/07/2018.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem Press.
- MINCYT (2012). *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>. Consultado el 20/6/2015.

- MINCyT (2013) *Informe de Gestión 2013*. Disponible en: http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/descargas/informe_2013.pdf. Consultado el 4/07/2018.
- Motoyama, Y., Appelbaum, R. y Parker, R. (2011). The National Nanotechnology Initiative: Federal support for science and technology, or hidden industrial policy? *Technology in Society*. Vol 33, 109-118.
- NNI. (2006). *A Matter of Size: Triennial Review of the National Nanotechnology Initiative*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Noticiastectv (2013). Fondos Presemilla en Nanotecnología, 25 de julio. Disponible en: <https://noticiastectv.wordpress.com/2013/07/25/1483/>. Consultado el 27/07/2018.
- PAE (2006a). *Bases Convocatoria IP-PAE 2006*. Disponible en: http://www.agencia.mincyt.gov.ar/upload/pae2006_ip_bases.pdf. Consultado el 19/05/2015.
- PAE (2006b). *Proyectos aprobados, Resolución Directorio ANPCyT N° 034/2008*. Disponible en: http://www.agencia2012.mincyt.gov.ar/IMG/pdf/PAE_financiados_web.pdf. Consultado el 19/05/2015.
- Página12 (2004). Anuncios culturales de Lavagna, 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-43268-2004-11-06.html>. Consultado el 8/05/2015.
- Panarum (2018). Disponible en: <https://panarumsas.com/es/inicio-desarrollo-nanofarmaceutico-panarum-sas/>. Consultado el 27/07/2018.
- PAV (2004a). *Bases Convocatoria PAV 2003*. Disponible en: http://www.agencia.mincyt.gov.ar/upload/pav2003_bases.pdf. Consultado el 4/07/2018.
- PAV (2004b). *Proyectos Tipo II (Redes) - Financiados*. Disponible en: http://www.agencia2012.mincyt.gov.ar/IMG/pdf/pav2004_financiados_tipo_II.pdf. Consultado 11/05/2015.
- Robert, V. y Yoguel, G. (2010). La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 50, Núm. 199, 423-453.
- Rosenberg, N. y Trajtenberg, M. (2004). A General-Purpose Technology at Work: The Corliss Steam Engine in the Late-Nineteenth-Century United States. *Journal of Economic History*. Vol. 64, Núm. 1, 61-99.
- Saber Cómo (2007). Nano MERCOSUR 2007: Ciencia, Empresa y Medio Ambiente, Núm. 57. Disponible en: <http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc57/inti2.php>. Consultado el 5/1/2019.
- Salvarezza, R. (2011). Situación de la difusión de la nanociencia y la nanotecnología en Argentina. *Mundo Nano. Revista Interdisciplinaria en Nanociencias y Nanotecnología*. Vol. 4, Núm. 2, 18-21.
- SECyT (2006). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Bicentenario" (2006-2010)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: www.mincyt.gov.ar/_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=22513. Consultado el 25/05/2015.
- Sabato, J. (Comp.). (2011 [1974]). *El pensamiento latinoamericano en la problemática de ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación (2005). *Proyecto de Ley Marco para el Plan Nacional Estratégico de Desarrollo de Micro y Nanotecnologías*. Comisión de Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ccytecnologia/proy/3.279-D.-05.htm>. Consultado el 25/05/2015.
- Spivak, A., Hubert, M., Figueroa, S. y Andrini, L. (2012). La estructuración de la investigación argentina en nanociencia y nanotecnología: balances y perspectivas. En G. Foladori, N. Invernizzi y E. Záyago Lau (Eds.). *Perspectivas sobre el desarrollo de las nanotecnologías en América Latina* (pp. 33-53). México D.F.: Porrúa.

- Thurbon, E. y Weiss, L. (2016). The developmental state in the late twentieth century. En E. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (Eds.). *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 637-650). Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Toledo, L. (2013). Una experiencia de promoción de la nanotecnología en Argentina. *Revista de Física*. Núm. 46, 25-30.
- Tutor-Sánchez, J. (2015). Red "José Roberto Leite" de divulgación y formación en nanotecnología: cuatro años de esfuerzos y un futuro de realizaciones. *Revista de Física*, Núm. 49, 1-14.
- Vela, M. y Toledo, L. (2013). Difusión y Formación en Nanociencia y Nanotecnología en los distintos niveles de la enseñanza y acciones de divulgación en la sociedad argentina. *Revista de Física*. Núm. 46, 19-24.
- Vila Seoane, M. (2011). Nanotecnología: su desarrollo en Argentina, sus características y tendencias a nivel mundial. *Tesis de maestría, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Grupo Redes*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vila Seoane, M. (2014). Los desafíos de la nanotecnología para el "desarrollo" en Argentina. *MundoNano*. Vol. 7, Núm. 13, 78-94.
- Zamponi, A. (2017). *La UNSAM tendrá dos nuevas empresas tecnológicas*. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/2017/08/24/lasam-tendra-dos-nuevas-empresas-tecnologicas/> Consultado el 27/07/2018.

Para citar este Artículo de investigación:

Surtayeva, S. y Hurtado, D. (2019). Cambio tecnológico y capacidades políticas e institucionales: La trayectoria de la Fundación Argentina de Nanotecnología. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año VII, Núm. 12, 97-122.

La construcción de la ciudadanía: Dinámicas de desigualdad en la experiencia escolar juvenil

*The construction of citizenship:
Inequality dynamics in youth school experience*

Por Pedro Núñez*

Fecha de Recepción: 31 de enero de 2019.

Fecha de Aceptación: 04 de abril de 2019.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene como objetivo analizar las dinámicas que adquiere la desigualdad en las experiencias escolares juveniles en la escuela secundaria, prestando atención a las formas de construcción de la ciudadanía. En este trabajo sostenemos la hipótesis que las experiencias de ciudadanía resultan dispares de acuerdo a las tradiciones institucionales y el tipo de propuesta escolar. Luego de una presentación de las distintas perspectivas para estudiar las desigualdades educativas desarrollamos los argumentos en dos apartados. En el primero presentamos una tipología de las comunidades educativas, expresión de distintos estilos institucionales que cuentan con soportes institucionales dispares; en un segundo momento nos preguntamos por la participa-

ción de los jóvenes en protestas o marchas, es decir, examinamos la incidencia de los marcos institucionales en las posibilidades de movilizar recursos para la participación. Como consecuencia de esta disparidad de soportes tienen lugar diferencias en la construcción ciudadana que implican desigualdades tanto en las posibilidades de expresión como en la construcción de sentido acerca de los derechos y la participación. Para ello, retomamos hallazgos de distintas investigaciones realizadas en el Área Educación de la FLACSO. Gran parte de las reflexiones iniciales son resultados de un proyecto de investigación desarrollado entre 2006 y 2010. En esa investigación construimos una tipología de comunidades educativas, contemplando las formas de selección de la matrícula, el tipo de propuesta, las represen-

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Desarrollo Económico y Social. Magister en Estudios y Políticas de Juventud por la Universidad de Lleida, España. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales de América Latina y en el Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Correo electrónico: pnunez@flacso.org.ar

taciones sobre los jóvenes, los vínculos intergeneracionales y aspectos normativos como la presencia de instancias de participación y las formas de regulación. Por su parte, el análisis sobre la participación en marchas y protestas y de las cuestiones por las cuales los estudiantes más se movilizan surge como parte del trabajo de campo realizado en el marco del Proyecto PICT 2014-2958: "Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales" con sede en la UNIPE y FLACSO Argentina. En ese proyecto consideramos nueve escuelas secundarias de tres centros urbanos: Ciudad de Buenos Aires, tres localidades de la Provincia de Buenos Aires (La Plata y Moreno) y Comodoro Rivadavia (Chubut). Este ejercicio, si bien preliminar, permite señalar una relación directamente proporcional entre mayores grados de institucionalidad y la presencia en marchas y protestas en el espacio público. Asimismo, posibilita observar qué cuestiones interpelan más al colectivo estudiantil.

Palabras clave: *Desigualdad, Escuela Secundaria, Ciudadanía, Juventudes.*

ABSTRACT

This article analyses the dynamics that inequality acquires in the experiences of young people in secondary school, paying attention to the construction of citizenship. In this work we support the hypothesis that citizenship experiences are different according to institutional traditions and the characteristics of school proposal. After a presentation of the different perspectives to study educational inequalities, we develop the arguments in two sections. In the first one we present a typology of educational communities, expression of different institutional styles that have different institutional supports; in a second moment we ask ourselves about the participation of young people in protests, that is, we examine the incidence of institutional frameworks on the possibilities of mobilizing resources for

participation. As a consequence of this disparity of supports, differences in citizen construction take place, which imply inequalities both in the possibilities of expression and in the construction of meaning about rights and participation. To do this, we return to the findings of different investigations carried out in the Education Area of FLACSO. Much of the initial reflections are the results of a research project developed between 2006 and 2010. In this research we built a typology of educational communities, contemplating the forms of enrolment selection, the type of proposal, representations about young people, intergenerational links and regulatory aspects such as the presence of instances of participation and the forms of regulation. On the other hand, the analysis of participation in marches and protests and the issues for which students are more mobilized arises as part of the fieldwork carried out in the framework of the Project PICT 2014-2958 "Secondary school, public policies and impact in inequality: coexistence and intergenerational training" in UNIPE and FLACSO Argentina. In this project we consider nine secondary schools of three urban centres: City of Buenos Aires, three locations of the Province of Buenos Aires (La Plata and Moreno) and Comodoro Rivadavia (Chubut). This exercise, although preliminary, allows to point out a directly proportional relationship between greater degrees of institutionality and the presence in marches and protests in the public space. Likewise, it makes it possible to observe which issues interpellate the student collective more.

Keywords: *Inequality, Secondary School, Citizenship, Youth.*

Una discusión sobre las desigualdades extendidas en el nivel secundario

Carecemos de originalidad al afirmar que América Latina es el continente más desigual (Portes & Hoffman, 2003), aun cuando no el de mayor pobreza. Si bien en los últimos

años, muchos de los gobiernos de la región han sido exitosos en la reducción de la pobreza extrema, no sucedió lo mismo en términos de la desigualdad. Según la CEPAL (2016), el fenómeno de la desigualdad en esta región es tal que impide el crecimiento inclusivo. Si focalizamos en la situación de las juventudes en la región encontramos que, si bien muestra algunos indicadores alentadores, aún hoy transita un escenario social con mayores expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla tal como algunos trabajos sostenían a inicios del nuevo milenio (Hopenhayn, 2004)¹.

Estas desigualdades se plasman de manera diferente en distintas esferas. En lo relativo al sistema educativo argentino existe consenso en señalar que en los últimos años se expandieron las tasas de cobertura del nivel inicial y en el secundario se incrementaron las posibilidades de acceder a estudios terciarios. De manera concomitante, persisten desigualdades en la calidad del tiempo escolar, los niveles salariales docentes y las políticas públicas implementadas en cada jurisdicción, entre otras cuestiones (Kessler, 2014). Desde el cambio de gobierno en el año 2015, la tendencia pareciera ser la pérdida de referencia de los programas nacionales, cuestión que redundaría en una descentralización encubierta de la política educativa.

La combinación de descentralización y persistencia de las desigualdades no es un problema novedoso, o al menos no tanto

como aparenta a primera vista. A pesar de los intentos desplegados por recuperar cierta homogeneidad del sistema a nivel nacional, particularmente en el periodo 2006-2011, se consolidaron sus tendencias centrífugas. Más recientemente existen indicios de la exacerbación de este rumbo ante el desmantelamiento de un conjunto de políticas que se impulsaban desde el Estado nacional, ciertamente con repercusión dispar en las jurisdicciones. Como resultado, cada subsistema despliega las políticas posibles, en algunos casos generando programas propios, en muchos otros dependiendo de lo resuelto en el Consejo Federal de Educación, el INFOD u otros organismos nacionales. Las provincias con mayor capacidad contributiva (Morduchowicz, 2008) cuentan con más elementos para desarrollar políticas educativas, independientemente de la orientación de las mismas (aspecto que no es objeto de este artículo de investigación).

Más allá de situar un momento o hecho significativo, y de la mejora en algunos indicadores, pocas dudas caben de que la desigualdad en el sistema educativo en la actualidad adquiere una nueva cartografía que precisa de abordajes novedosos, nuevas perspectivas y formas de analizar sus transformaciones. Si bien una arista insoslayable de los temas de *agenda* que la tendencia a la universalización del nivel medio supuso fue la relacionada con la desigualdad, en particular sobre la necesidad de reflexionar acerca de los factores endógenos que dificultan la escolarización (Mayer & Núñez, 2017) y del esfuerzo de algunas investigaciones, aún no contamos con una densidad de estudios que logren precisar las distintas dimensiones de la desigualdad o, en palabras de Reygadas (2004), que apelen a enfoques que conjuguen la atención a la distribuciones de capacidades y recursos, las relaciones e intercambios y las características de las estructuras sociales. Es decir, cómo estudiar el movimiento paradójico de una tendencia a la democratización en el acceso que se

1 En un escenario social donde los jóvenes afrontan un conjunto de paradojas y tensiones que hoy parecen caracterizarse por la mixtura de elementos que apuntan a la cohesión y otros que les recuerdan las dificultades de emancipación: por ejemplo, en más educación y menos empleo, más acceso a la información y menos al poder, más expectativas de autonomía y menos opciones para materializarla (Hopenhayn, 2004).

combina con la percepción de la desigualdad en la calidad de los bienes educativos –tanto en recursos tangibles como infraestructura o materiales de estudio y en aquellos intangibles vinculados con las formas de circulación de los conocimientos, roles docentes o el tiempo escolar–, las interacciones que tienen lugar y las características de cada institución. En definitiva, precisamos dar cuenta de estas cuestiones que inciden en el tipo de experiencia escolar y que requieren de considerar desde ya las desigualdades inter categoriales, siguiendo el planteo de Fitoussi & Rosanvallón (1997), así como entre generaciones, integrantes de una misma institución o quienes estudian en establecimientos similares. La inquietud por dar cuenta de las fronteras simbólicas y de creación de estigmas (Chaves, Fuertes & Vecino, 2017) emerge como un aspecto esencial para desentrañar las características que adquiere la dinámica de la desigualdad en el sistema educativo.

Esta tarea se vuelve más acuciante en el nivel secundario, ya que se trata de uno donde mayor repercusión tienen las transformaciones del sistema. Sólo por señalar algunas de sus características, es factible observar que la tendencia a su universalización no siempre se tradujo en experiencias escolares gratificantes y que el acceso ocurrió de forma diferenciada (García-Huidobro, 2010). Tal como fue señalado por la investigación educativa en otros países del Cono Sur, además de las situaciones de inequidad, el proceso de selección de los establecimientos consolidó una distribución segmentada de la población en edad escolar (Redondo, 2009). Sobre este fenómeno otros trabajos enfatizaron en la configuración en el ámbito educativo de distintos fragmentos sin relación entre sí (Tiramonti, 2004). Más allá de las dificultades de acceso, en muchos casos sus *trayectorias reales* siguen un patrón ya constatado desde fines de la década del noventa donde combinan el abandono, el desgranamiento, la sobreedad y el tránsito por una

experiencia considerada de baja intensidad (Kessler, 2002). En este escenario algunos autores señalaron que los recientes procesos de masificación educativa adquieren una dinámica propia de un proceso de inclusión excluyente (Gluz, 2011; Gluz & Rodríguez Moyano, 2016) o de exclusiones recíprocas (Saraví, 2015). La expansión de los sistemas educativos amplía la posibilidad de ser joven, aunque el tiempo que cada uno puede destinar a su experiencia escolar es desigual. A pesar de la democratización del acceso a los estudios, las desigualdades sociales siguen teniendo peso en la trayectoria de los alumnos (Dubet, 2015).

En este artículo profundizamos una línea de investigación sobre la desigualdad educativa, explorando en los procesos de construcción de la ciudadanía. Si bien se trata de una dimensión difícil de cuantificar, creemos que es factible reconocer distintos modos de apropiación y construcción de sentido acerca de los derechos y la participación. Para ello, exploramos en dos aspectos que se despliegan de manera secuencial en los distintos apartados: en primer lugar, presentamos una tipología de comunidades educativas que se expresan en estilos distintivos y cuentan con soportes institucionales² dispares; en un segundo momen-

2 Si bien no es la intención de este artículo, la utilización de la noción de soporte nos obliga a remitir a la discusión de la obra de Castel y de Martuccelli y sus diferencias en la manera de pensarlos. Mientras para el primero la consolidación de una trama de soportes de carácter político y estadocéntrico, ligados a la condición salarial y las redes asociadas al trabajo, permiten al individuo constituirse con tal y lo ubican en una zona de integración, Martuccelli señala la existencia de una pluralidad de soportes en acción (afectivos, materiales y simbólicos), ligados al imperativo de la autonomía, entendiéndolos como los medios por los cuales el individuo llega a tener

to, examinamos la participación de los jóvenes en protestas o marchas, es decir, indagamos en la incidencia de los marcos institucionales en las posibilidades de movilizar recursos para la participación. Se trata de un ejercicio inicial para interrogarnos sobre la correlación entre un aspecto y el otro y, de esta forma, explorar en la existencia de formas diferentes –y desiguales– de construir la ciudadanía.

Intentamos así dar cuenta de dos debates. Por un lado, reactualizar la pregunta por el par igualdad/desigualdad. Tal como lo destaca Dussel (2005), la reflexión respecto a las desigualdades en el sistema educativo nos hace pensar qué ocurre con la afirmación de la igualdad en las sociedades contemporáneas y cómo se procesa históricamente esa afirmación, aspectos que implican indagar en el lugar de la política. Así como alguna vez O'Donnell retrató a la sociedad argentina como relativamente igualitaria y autoritaria (O'Donnell, 2004) es plausible señalar la presencia, a veces más disipada, otras más extendida, pero vigente en amplios sectores de cierta pulsión igualitaria. En otras palabras, creemos que persiste en gran parte de la sociedad argentina un imaginario que otorga a la educación un rol central en la consolidación de expectativas sobre la construcción de la igualdad y la

se frente al mundo. Estos soportes producen efectos diversos, en función de las biografías individuales, proceso que se vuelve observable a partir de la noción de “prueba” a la que son sometidos. Los soportes institucionales a los que hacemos referencia tienen un carácter político y estado céntrico, pero también pueden pensarse como parte de una forma efectiva a través de la cual los individuos deben dar cuenta de sí mismos en relación con los fenómenos sociales. Para una discusión sobre estas nociones, remitimos al trabajo de Nardín (2017) y a Di Leo, Camarotti, Güelman & Touris (2013).

posibilidad de acceder a derechos universales. Desde ya que la mera existencia de estas representaciones no anula las formas más sutiles e invisibles en las que el origen social acompaña a las personas a lo largo de su trayectoria ni la construcción de fronteras simbólicas que trazan diferentes itinerarios (Chaves, Fuentes & Vecino, 2016). A riesgo de ser insistentes, sostendremos que la ampliación de la cobertura del nivel implica un trastocamiento de las expectativas –el cambio brusco entre la posibilidad de continuar cursando estudios secundarios o no–, de lo imaginable, desdibujándose ciertas fronteras (lo que no implica la creación de otras, cuestiones de las que precisamente daremos cuenta).

Optamos por abordar el estudio de la ciudadanía porque la misma, aún con las críticas que pueden señalarse en torno a la creación de la ficción igualitaria, implica la construcción de un sentimiento de pertenencia a un común³. La noción de ciudadanía supone

3 Recordemos que, de acuerdo al clásico trabajo de Marshall (1998) la ciudadanía es aquella condición otorgada a miembros plenos de una comunidad, iguales en derechos y responsabilidades. Para Marshall, si bien la condición ciudadana es conferida desde el Estado, se constituye como producto de luchas sociales a lo largo de la historia. En su ensayo desagrega el análisis del concepto en tres esferas: la civil, la política y la social; que son producto del camino de expansión de derechos que corresponden a cada siglo de la edad moderna. El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia. El elemento político refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como candidato y como elector. Finalmente con elemento social se re-

contemplar grados de pertenencia y reconocimiento y comprender quiénes deciden y sobre qué temas (Jelin, 1997). Más allá de los diferentes significados que adquirió a lo largo de la historia, el sistema educativo históricamente ocupó un lugar central en la conformación del *ser ciudadano*, fundamentalmente orientada a la construcción de una ciudadanía nacional, de pretensión homogénea, capaz de incorporar el conjunto de derechos y responsabilidades. En el mundo contemporáneo, de características más cosmopolitas, enfrentemos el desafío de pensarla a la par de la constatación de la coexistencia de múltiples identidades (Kymlicka & Norman, 1997). Este, y otros fenómenos, resignifican sus sentidos. Probablemente, pocos estudios hayan leído con tanta agudeza las transformaciones del contexto social en el ámbito latinoamericano, y su impacto en las posibilidades de agencia juvenil, como el trabajo de Rossana Reguillo (2000) donde discute el modo en que nuestras sociedades conciben la democracia y la ciudadanía. La autora se muestra particularmente interesada en explorar si efectivamente se configura un actor político a través de un conjunto de prácticas culturales, haciendo hincapié en la sociabilidad juvenil como un tema central para comprender lo contemporáneo. Por otra parte, nos situamos en una perspectiva que si bien reconoce su estatus jurídico de igualdad, considera que históricamente la ciudadanía implicó modos de pertenencia a una comunidad política organizada a la vez que una estratificación o diferenciación de prerrogativas entre sus miembros (Andrenacci, 2003). Este

fieri a toda una variedad de derechos, desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir la herencia social y llevar una vida acorde a las pautas que prevalezcan en esa sociedad. Estos ejes adquieren una ponderación diferente de acuerdo a las características de cada sociedad.

prisma nos brinda elementos para reactualizar la pregunta por la tensión ciudadanía-sistema educativo, rediscutir la idea de pertenencia a un común en tiempos de dispersión y fragmentación y las combinaciones posibles en el par igualdad-jerarquía.

La dispersión y fragmentación del sistema educativo argentino —especialmente constatable en el nivel secundario—, que fue objeto de amplia reflexión, deriva en la conformación de comunidades educativas orientadas a la promoción de ciertos valores, así como la construcción de una atmósfera escolar y propuestas acordes a las expectativas de distintos grupos (Tiramonti & Ziegler, 2008). Esta diversificación puede ser vista como parte de una estrategia de una escuela que busca orientarse a los públicos que acceden o como parte de una fragmentación producto de la expansión a través de inclusiones desiguales (Saraví, 2015). Si por un lado parecieran incrementarse las posibilidades de elegir a qué escuela asistir —aspecto más visible para algunos sectores—, dichas oportunidades se encuentran desigualmente distribuidas entre quienes pueden optar entre distintas alternativas y quienes sólo pueden elegir entre aquellas más cercanas o por *descarte*. Esto puede deberse no sólo a las diferencias en recursos sino también en las expectativas entre lo deseado y lo posible, en tanto se erigen fronteras simbólicas que trazan diferentes destinos.

Volviendo a nuestro foco de interés, la existencia de una constelación de instituciones se traduce en la práctica, y en particular en relación a la ciudadanía, en diferentes aprendizajes y experiencias escolares para los jóvenes (Núñez & Fuentes, 2015). Cada tipo de institución pareciera exigir atributos diferenciales, proponer modos distintos de aprendizaje y ejercicio de los derechos, las formas de vinculación en el marco institucional entre docentes y estudiantes; dimensiones que inciden en las motivaciones a la participación. De esta forma, se exacerban las distancias entre sectores

sociales, dificultando la construcción de un universal común (Saraví, 2015).

Esta cuestión nos lleva al último punto de esta introducción, ya algo extensa. El estudio de la desigualdad implica también discutir sobre la categoría de diferencia. En este sentido, el trabajo de Therborn es clave para pensar su complejidad. Mientras las diferencias son dadas o elegidas (en términos de estilos) las desigualdades se construyen socialmente. En la base de la desigualdad siempre hay algo en común. Por lo tanto, la desigualdad puede ser pensada como una diferencia que viola alguna norma/supuesto de igualdad (Therborn, 2015). Precisamente la ciudadanía es ese algo en común que tenemos, pero que puede llevar a sentirnos tratados de manera injusta y, así, desiguales.

Efectivamente, ante las dificultades para lograr que más jóvenes sostengan su proceso de escolarización investigaciones recientes presentan evidencia acerca de que pareciera ser menos un problema de ingresos que de organización de la propuesta educativa y prácticas implícitas que funcionan como límite. La presencia de un discurso de derecho en las normas y legislaciones no es condición suficiente para un trato en los mismos términos en la cotidianeidad escolar (Gluz & Moyano, 2014). Estas formas de pensar el par igualdad/desigualdad, reconocibles en los actores escolares, funcionan como categorías excluyentes, como fronteras que delimitan posibilidades (Chaves, Fuertes & Vecino, 2016). En definitiva, así como las posibilidades de transitar por una experiencia escolar gratificante no es fruto únicamente de la posesión de recursos económicos –y aún coincidiendo con la necesidad de discutir la matriz tradicional de la escuela media, su formato y modos de organización (Terigi, 2008; Nobile, 2011) – creemos que es necesario resaltar los aspectos relacionales de la desigualdad. Recientemente Dubet (2015) enfatizó en la necesidad de dar cuenta de la democratización segregativa, el conjunto de

nuevas y pequeñas desigualdades iniciales, las cuales van desde la elección del establecimiento, la inscripción en esparcimientos culturales favorables al éxito escolar, las clases de apoyo, o la estimulación de aprendizajes precoces. En los próximos apartados, examinamos estas tendencias indagando en la conformación de comunidades educativas y la propensión juvenil a la participación en protestas o marchas.

Desigualdad en la participación: la importancia de los estilos institucionales

En el periodo que va entre los años 2005 y 2009 formamos parte de una investigación coordinada por el Área Educación de FLACSO en la cual participaron cuatro equipos de la misma cantidad de jurisdicciones del país (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Salta y Neuquén)⁴. Tal como señalamos más arriba, por esos años la sociología de la educación planteaba el concepto de fragmentación educativa como prisma para observar las características que asumía un sistema educativo en transición entre dos leyes, una sancionada en el año 1993 y la otra precisamente en 2006⁵. Aún coincidiendo en gran

4 Nos referimos al Proyecto PAV “Intersecciones entre desigualdad y educación media: un análisis de las dinámicas de producción y reproducción de la desigualdad escolar y social en cuatro jurisdicciones” (PAV-108/2003). La investigación se realizó en veinticuatro escuelas secundarias, de gestión estatal y de gestión privada, de diferentes modalidades (bachiller, comercial, técnica) en cuatro jurisdicciones del país (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Neuquén y Salta), fue dirigida por Inés Dussel y contó con la participación de equipos de universidades de cada provincia.

5 La Argentina cuenta desde 2006 con una nueva Ley Nacional de Educación (Nº26.206)

parte con este diagnóstico, encontrábamos que era preciso describir con mayor precisión las características que asumían las líneas de diferenciación entre las escuelas.

Una de las cuestiones que más nos llamó la atención durante dicha investigación fue que a la tradicional presencia de experiencias desiguales entre instituciones que reciben jóvenes de un perfil socio-económico, consecuencia de los modos de distribución de la matrícula escolar, se sumaba la configuración de diferentes tipos de comunidades educativas. De esta forma, hallamos la presencia de desigualdades horizontales, debidas a los intentos de diferenciación entre las instituciones que reciben jóvenes de un perfil socio-económico similar que se traducía en diferencias en los aprendizajes y las posibilidades en su experiencia escolar (Núñez & Lítichever, 2015). De manera concomitante, la búsqueda por ser parte

de cada comunidad implicaba para los jóvenes transitar una experiencia con mayores o menores grados de gratificación y desiguales accesos a la ciudadanía, en un escenario caracterizado por la dificultad para construir un vínculo universal con la ley.

Efectivamente, cada comunidad educativa busca promover actitudes y disposiciones que priorizan aspectos distintos ante la *vida en común*, y, de este modo, producen experiencias escolares diferentes de acuerdo a los sectores sociales que estudian allí. Seguimos aquí la idea de Walzer (2004) para quien la pertenencia es el primero de los bienes primarios que se distribuyen en una sociedad. Para este autor, la misma idea de su existencia presupone un mundo de demarcaciones, de entre las cuales la más importante refiere a la decisión de a quién integrar a la comunidad conformada. Ese grupo de hombres y mujeres que conforman la comunidad política intercambian, dividen y comparten los bienes sociales entre ellos, se distribuyen entre sí el poder y tienden a evitar compartirlo con otros. Es que toda comunidad, para funcionar efectivamente como tal, cuenta con un derecho —aunque limitado— al cierre, a la implantación de límites al ingreso a la misma. La conformación de comunidades educativas, expresadas en la producción de distintos estilos institucionales implica, por lo tanto, una tensión entre la inclusión y la exclusión.

Tal como sostuvimos en el apartado anterior, un escenario con incremento de las tasas de cobertura del nivel medio, trastoca las expectativas de los sujetos, pero esto no obtura la reafirmación de jerarquías. Es decir, la mera posibilidad de obtención de un bien (el acceso al nivel secundario, posteriormente la titulación) permite considerar la dinámica que adquiere la desigualdad de recursos (Therborn, 2004). Sin embargo, si contempláramos sólo este aspecto nos quedaríamos en un nivel de abstracción que, aun siendo válido, impide observar las dinámicas cotidianas de la des-

que estableció la obligatoriedad del nivel secundario e intentó dotar de mayor homogeneidad a un sistema educativo que había atravesado en los años noventa una reforma virulenta. Recordemos que en la década del noventa se sancionó no sólo la Ley Federal de Educación N°24.195/93, sino que previamente se implementó la Ley de Transferencia (N° 24.048/91), que habilitó el traspaso de aquellas instituciones que estaban aún bajo jurisdicción nacional —el nivel primario había sido ya transferido por la dictadura militar en 1977—. El resultado de la combinación de ambas normativas fue un proceso de descentralización estatal, transferencia a las provincias de las escuelas de sector medio, cambio en la estructura de los niveles, renovación de los contenidos curriculares, aumento en la inversión educativa y la implementación de políticas focalizadas en los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica, desde una perspectiva asistencialista (Tedesco & Tenti Fanfani, 2002).

igualdad, las formas de agrupación y exclusión, los atributos considerados legítimos en cada institución; en definitiva, las formas de transitar una experiencia escolar ahora más extendida para las distintas clases sociales.

Llegados a este punto, y con la intención de robustecer nuestros argumentos, precisamos recurrir a la noción de experiencia escolar. La misma permite dar cuenta de la forma en que esos recorridos, vivencias y sentires “individuales” se inscriben en relaciones sociales de poder e históricamente situadas (Rockwell, 1990). En tanto nuestra intención es dar cuenta de las formas desiguales de construcción de ciudadanía, precisamos conocer las relaciones, significaciones, lógicas de acción y estrategias a través de las cuales estudiantes y profesores se constituyen en su integración a un espacio escolar con diversas lógicas de acción institucional (Dubet & Martuccelli, 1998) y así comprender las lógicas predominantes en cada institución educativa, sus tradiciones, modos de hacer, la institucionalidad existente en lo relativo a las posibilidades de participación estudiantil.

En los últimos años la investigación educativa aportó considerables evidencias que permiten afirmar que las experiencias escolares juveniles difieren considerablemente de acuerdo al tipo de institución en que estudien, las dinámicas que allí tienen lugar y el clima escolar que se configure, lo que otorga un peso notable al análisis de los estilos institucionales (Litichever, 2010). En síntesis, podemos insinuar que, en los últimos tiempos, al proceso de fragmentación se sobreimprime una distinción entre tipos de comunidades educativas, donde la modalidad no tiene tanta importancia sino el ámbito formativo, la orientación general de la propuesta escolar, el clima educativo que se conforme. Dicho de manera más clara, en estos años el sistema educativo se expandió sin un patrón uniforme o, para usar una metáfora, con un patrón uniformemente deformado (Núñez & Litichever, 2015). Se

aumentó la cantidad de establecimientos, se expandió la matrícula de manera más dinámica en los márgenes, en entornos rurales o donde no existía infraestructura, proliferaron intentos de cambio en el formato, se proyectaron nuevas escuelas universitarias —en este caso dependientes de universidades en el conurbano bonaerense—, pero esta ampliación fue acompañada por un crecimiento heterogéneo, que generó una disparidad de situaciones, preservando (e incluso podríamos insinuar potenciando) las desigualdades de acuerdo al tipo de institución. Es más, sostendremos que en un escenario de dispersión y fragmentación los distintos tipos de comunidades educativas funcionan como líneas de división que se plasman en desigualdades. Tal como enfatizan quienes exploraron las transformaciones recientes en la estructura social, en un contexto de incremento de los niveles de estudios de la población adquieren más importancia los factores complementarios a los niveles de estudio como las instituciones proveedoras de credenciales o atributos como el capital social, la habilidad para manejarse dentro de ciertos contextos socioculturales o la apariencia personal (Benza, 2016). En el caso de la configuración actual del sistema educativo resulta esencial dar cuenta de la conformación de las comunidades educativas como forma de aproximarnos a comprender las dinámicas de desigualdad.

En esa investigación, junto a Lucía Litichever, agrupamos las escuelas en cuatro tipos de comunidades educativas: las *endogámicas*, otras con énfasis en la *formación ciudadana*, instituciones *desgranadas* y las *conexas*⁶. En el

6 Más allá de los ejemplos concretos consideramos que en muchas instituciones conviven diversas características; de acuerdo al énfasis que se le otorgue a cada una de ellas prevalecerá un tipo de comunidad. En este trabajo, nos enfocaremos al análisis de las dimensiones

momento de construir la tipología contemplamos diferentes aspectos: las formas de selección de la matrícula (cuotas, examen, aspectos informales), el tipo de propuesta educativa, las representaciones existentes sobre los jóvenes, los vínculos intergeneracionales, entre otras cuestiones. El análisis de las comunidades educativas implica así una doble mirada en torno a la organización de cada establecimiento. En primer lugar, es necesario hacer hincapié en los aspectos normativos de la organización escolar, particularmente en el modo en que dicha organización determina el tipo de comunidad conformada. En segundo lugar, implica considerar aquellas variables que enfatizan las características de los estudiantes, de los docentes y directivos que concurren a ella, y cómo los vínculos que se establecen redundan en la conformación de una comunidad más democrática o más excluyente.

El perfil institucional de cada escuela, sus tradiciones y formas de organización, la propuesta pedagógica, la existencia de espacios de participación e intervención de los estudiantes, tanto como las percepciones juveniles acerca de lo que es posible o no hacer en dicha institución y el sentimiento de pertenencia a la misma, son indicadores del tipo de construcción comunitaria que tiene lugar y, fundamentalmente, de lo que la institución busca fomentar en lo relativo a la experiencia escolar juvenil. Es preciso aclarar que, en esta oportunidad, se abordarán las dimensiones mencionada, las cuales no agotan, ni mucho menos, los componentes de la construcción de ciudadanía juvenil en la escuela (que podrían incluir las relaciones pedagógicas, la construcción de autoridad y la enseñanza y el aprendizaje, así como la relación con la comunidad, la propuesta curricular, los proyectos que ar-

ticulan la enseñanza en diferentes áreas vinculadas con la ciudadanía y la participación). Asimismo, si bien presentamos una tipología, que en la práctica funciona como una fotografía de los elementos más reconocibles en cada institución, es preciso considerar que dichos componentes atraviesan por procesos de transformación que podría llevar a mutaciones de sus características más visibles y deben ser continuamente revisadas.

En cada una de las comunidades educativas predomina una impronta, por ejemplo, el primer tipo (las que denominamos endogámicas) se caracteriza por conformar un ambiente cerrado, protegido y altamente valorizado por los sujetos que asisten a ellas. Por lo general, se trata de instituciones que cuentan con mecanismos de selección que regulan el cupo: mediante exámenes, la alta exigencia, el derecho de admisión, o el valor de la cuota. El segundo grupo de establecimientos lo denominamos de *formación para la ciudadanía*, ya que son instituciones donde prevalece una preocupación por desarrollar una formación crítica y de compromiso con la sociedad, que establecen sólidos vínculos con el conjunto social. Por lo general se trata de instituciones de larga trayectoria, algunas de ellas fundadas a fines del siglo XIX, otras a principios o mediados del XX. En el tercer tipo de comunidades, que caracterizamos como *desgranadas*, predominan los discursos acerca de la peligrosidad de determinado tipo de jóvenes, cobrando la forma de relatos útiles para justificar la existencia de mecanismos informales de exclusión. Este tipo de instituciones ofrece a los jóvenes una experiencia educativa incierta: si bien conocen cuándo inician su escolarización secundaria no saben bien cuándo finaliza ya que a lo largo de los años se desprenden múltiples trayectorias divergentes. Por último, otro conjunto de establecimientos, que denominamos comunidades *conexas*, buscan generar herramientas que permitan revertir las desigualdades sociales del contexto en el que se encuentran. El espacio

señaladas sin por eso dejar de reconocer que existen otros aspectos de la vida escolar que pudieran ser relevantes.

escolar, al poder ser apropiado genera un sentimiento de pertenencia de mayor intensidad en los alumnos, y logra disminuir, según lo argumentan los actores escolares, considerablemente los niveles de violencia que caracterizarían al entorno. En estos casos, la idea de comunidad refiere a un tipo de comunidad incluyente, en la cual el respeto y el reconocimiento de derechos es el eje que vertebra las relaciones entre los diferentes actores.

Si bien son varios los aspectos que hacen a la construcción de una comunidad educativa, una de las cuestiones esenciales para pensar en términos de la ciudadanía refiere a lo que aquí llamaremos soportes institucionales, la presencia de instancias reconocibles de participación, el tipo de reglas de convivencia, el lugar de los derechos y las posibilidades de expresión). Las comunidades educativas, y los estilos institucionales que de ellas se derivan, operan en una doble vía: establecen criterios de inclusión en la comunidad en tanto brindan el mapa que los jóvenes deben conocer para lograr adaptarse a la comunidad construida y presentan también las opciones consideradas legítimas como modos de participación estudiantil, expresado en la existencia o no de Centros de Estudiantes, delegados, Consejos de Convivencia, distintas instancias institucionales y modos de apropiación y circulación por el espacio escolar. Al estudiar los marcos normativos que organizan los vínculos escolares podemos dar cuenta del peso de aspectos institucionales en la experiencia escolar juvenil. De esta forma, el grado de participación en la elaboración de los Acuerdos Escolares de Convivencia, los aspectos que se regulan así como su conocimiento de las normas y tipos de injusticias percibidas por las y los jóvenes dan cuenta de procesos de desigualdad a los cuales es necesario prestar atención. Mientras las escuelas de *formación para la ciudadanía* se caracterizan por contar con espacios institucionales como el Centro

de Estudiantes⁷ consolidado, participación de los estudiantes en diferentes espacios e instancias como Consejos de Aula, pero con reglamentos de convivencia más tradicionales, las *desgranadas* carecen de estos espacios y la regulación suele enfocarse en una serie de conductas juveniles que buscan ser prohibidas. En las instituciones *conexas* existen instancias como asambleas o jornadas de convivencia y los estudiantes se encuentran más involucrados en la elaboración de las normas, aun cuando la presencia de instancias como el Centro de Estudiantes o el Consejo de Convivencia⁸ son intermitentes en su accionar. Asimismo, y a diferencia de las escuelas más tradicionales, en estos establecimientos suelen existir también acuerdos áulicos (donde estudiantes y docentes establecen

7 Los Centros de Estudiantes son espacios institucionales de representación del alumnado, con autoridades electas por voto. A partir del 2013, con la Ley de centros de estudiantes N° 26.877 se estableció su carácter obligatorio. Sin embargo, no hay datos concretos sobre la cantidad de centros existentes en todo el país y, por lo general, suele tratarse de un espacio de mayor dinamismo en algunas instituciones más emblemáticas o con tradición de participación política de sus estudiantes.

8 Los Consejos de Convivencia son instancias de resolución de conflictos de convivencia, con representación de familias, docentes y estudiantes. Su creación está planteada en la Ley N° 26.892/2013 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la conflictividad social en las institucionales educativas y es impulsada por los Programas de Convivencia existentes a nivel nacional y jurisdiccional. Las normativas también prevén la existencia de Acuerdos Institucionales de Convivencia, también llamados Reglamentos de Convivencia, donde se plasman las cuestiones acordadas por los actores educativos.

condiciones de cursada de cada materia, tanto en lo relativo a evaluaciones y presentación de trabajos como a posibilidades de tomar mate, escuchar música mientras trabajan en grupo o sobre el uso de teléfonos celulares). En estas escuelas, más allá del valor otorgado a los soportes institucionales de carácter más formal, predominan estrategias de personalización de los vínculos que otras investigaciones hallaron como rasgo de la experiencia escolar en la escuela media contemporánea (Nobile, 2011).

Ahora bien, la consolidación de cada una de estas comunidades educativas puede implicar la construcción de un límite que distinga categorías externas –quienes ingresan a determinado tipo de instituciones y quienes no– (Tilly, 2000). En el caso que analizamos, la posibilidad de asistir a una institución que cuenta con distintos recursos para la participación podría incrementar las distancias sociales entre un grupo de personas autopercebidas como comprometidas, participativas, preocupadas por la realidad social y quienes transitan otras experiencias educativas que carecen de estos incentivos a la participación. Los altos niveles de participación en algunos tipos de instituciones también pueden operar como una estrategia de cierre social, en términos weberianos, ampliando las distancias sociales.

A pesar del tiempo transcurrido entre esa investigación y los proyectos más recientes, el trabajo de campo de la última investigación permitió constatar no sólo la vigencia de esta tipología, sino que nos encontramos con nuevos perfiles de instituciones. Podríamos allí haber intentado forzar las categorías, ampliarlas para que “cuajaran” dentro de una o bien insistir en destacar los matices, aún a riesgo de tener que ir incorporando nuevos “tipos” de instituciones. Decidimos tomar este camino, siendo conscientes de que la creación de nuevas categorías para dar cuenta de diferentes instituciones debe tener algún tipo de límite aún por construir.

Lo cierto es que el nuevo trabajo de campo nos acercó a instituciones que despliegan estrategias y cuentan con aspectos institucionales particulares al punto que permiten hacer referencia a un tipo de establecimiento fácilmente identificable. No contamos aún con los elementos necesarios para señalar si efectivamente implica una profundización del proceso de fragmentación educativa o más bien respuestas a ese fenómeno, en tanto espécimen que da cuenta de algo distintivo, pero no asimilable de forma exacta. Tentativamente, nos animamos a señalar que pareciera ser más bien síntoma de la respuesta a la fragmentación, una intención de recuperar ciertos aspectos prototípicos de la institución combinados con abordajes innovadores.

Efectivamente, en un contexto de disyunción entre escuela y trabajo (Kessler, 2010) existe una tensión entre las nociones incluyentes de la escolaridad y las de signo excluyente del mercado laboral que afecta principalmente a las escuelas de modalidad técnica, aunque no solamente. A partir de las aproximaciones durante el trabajo de campo es plausible señalar que en estas instituciones se valora cierta disciplina escolar y sociabilidad entre estudiantes y docentes más que el saber en sí –aunque también tienen lugar aprendizajes concretos que son más valorados por los jóvenes–. Las escuelas que aquí denominaremos *en transición* son, por ejemplo, instituciones de la modalidad técnica o artística, tradicionales escuelas normales y ex nacionales que se encuentran atravesando las tensiones propias de la redefinición de sentidos sobre la escuela media. Estos establecimientos no están directamente vinculados a la función anterior, sino que su matrícula es más heterogénea socialmente. Pueden preservar un énfasis en la formación en talleres o humanista, según correspondiere, pero sin un trazo que relacione estos aspectos con la concreción de un futuro laboral. En definitiva, su manifestación más clara es la heterogeneidad y puede leerse como cercanas a las

comunidades conexas, aunque los intentos de inclusión por parte de los equipos directivos son más volátiles que en estas. A su vez, el peso de las tradiciones parecen mayores, aspecto que otorga cierta certidumbre institucional que la hace más confiable a ojos de las familias y estudiantes que concurren. Entendiendo que todas las instituciones se encuentran atravesando un proceso de reconfiguración optamos por denominarlas como “en tránsito”. En tránsito en cuanto al perfil de su matrícula, en tránsito entre una institucionalidad con énfasis en la salida laboral a uno más orientado a la sociabilidad y la ciudadanía, a mitad de camino entre el sostenimiento de su premisa formativa original hacia otras funciones, en tránsito, en definitiva, entre generaciones que requieren y valoran distintos aspectos del proceso de escolarización.

En estas comunidades educativas los estudiantes son aprendices, pero ya no principalmente de ciertos saberes prácticos necesarios para la incorporación de un oficio, sino de relaciones de respeto, de curiosidad, de conocimientos y habilidades que se acumulan y se transmiten a través de la interacción social, de alguien que “sabe” a otro que se está formando en esa actividad (Sennett, 2007). Los jóvenes valoran esa presencia de otro que guía y que, a través de ese recorrido, desdibuja las desigualdades en tanto si bien “en el trabajo artesanal tiene que haber un superior que establezca patrones y que dé formación, en el taller las desigualdades de habilidad y experiencia se convierten en un asunto de relaciones personales” (Sennett, 2007: 39-40). Muy posiblemente la valoración de estas instituciones se deba a esta atenuación de las desigualdades así como a la posibilidad de incorporar cierta disciplina, nociones de respeto y trabajo en común también necesarias en la futura incorporación al mercado de trabajo. En el cuadro 1 puede observarse la tipología propuesta, donde presentamos, por un lado, sus principales características y perfil social y, por el otro, los aspectos vincu-

lados a la construcción de la ciudadanía como la presencia de espacios de participación y el lugar de las normas de convivencia:

Cuadro 1

Tipo de Escuela	Escuelas de “formación para la ciudadanía”	Escuelas “en tránsito”	Escuelas “conexas”	Escuelas “desgranadas”	Escuelas “endogámicas”
Características modalidad y perfil	Escuelas dependientes de universidades nacionales. Ex nacionales y normales ubicados en zonas céntricas. Presencia de filtros de selección (exámenes, sorteos, selección encubierta)	Mayor heterogeneidad de la matrícula. Escuelas de modalidad técnica, escuelas normales.	Escuelas de formato innovador (ejemplo ex EMEM en Caba), Ex nacionales más heterogéneos socialmente. Escuelas de distinta modalidad con cambio en perfil de la matrícula	Escuelas de distintas modalidades con perfil socioeconómico homogéneo de sectores populares	Escuelas de gestión privada, Escuelas Universitarias, Perfil socioeconómico homogéneo de sectores medios altos y altos
Características “construcción de ciudadanía”	Histórica presencia de CE Reglamentos tradicionales que incorporar referencias a los derechos de los estudiantes Mayor importancia de instancias como Consejos de Aula	Presencia fluctuante de CE Reglamentos tradicionales Regulación informal sobre la vestimenta	CE de menor presencia, en algunos casos elección de delegados Acuerdos Institucionales de Convivencia elaborados con participación de los estudiantes Asambleas y Jornadas de Convivencia	Sin Centro de Estudiantes, en algunos casos elección de delegados. Acuerdos Institucionales de Convivencia que enfatizan en temores y hábitos de conducta (cumplimiento de los horarios) y vestimenta	Diferencias en cuestiones que se regulan, tipo de actividades solidarias y de compromiso social, orientaciones y énfasis en aspectos de la formación.

Fuente: Elaboración propia en base a resultados Proyectos “Intersecciones entre desigualdad y educación media: un análisis de las dinámicas de producción y reproducción de la desigualdad escolar y social en cuatro jurisdicciones” (PAV-108/2003) y PICT 2014-2958 “Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales”.

¿Quiénes participan? Diferentes (y desiguales) formas de construcción de la ciudadanía

Luego del recorrido propuesto, resta intentar un último ejercicio que brinde elementos para sostener argumentos acerca de la existencia de una correlación entre los tipos de comunidades educativas, expresadas en distintos estilos institucionales, y la propensión a la participación juvenil, constatable en los recursos movilizables. A continuación, presentamos los resultados de una encuesta auto administrada realizada a 338 estudiantes de 3ro y 4to ó 4to y 5to año, según cada jurisdicción. El trabajo de campo se realizó en nueve escuelas de tres centros urbanos de la Argentina: Ciudad de Buenos Aires, tres localidades de la Provincia de Buenos Aires y Comodoro Rivadavia en la Provincia de Chubut. En cada centro urbano se seleccionaron escuelas con proyectos que atraviesan la organización escolar (la convivencia, la participación de estudiantes en centros de estudiantes, la educación sexual o intentos de reorganización curricular) y la dinámica de la institución. De esta forma, se incorporó a los análisis una perspectiva que tuvo en cuenta cómo repercute la situación social de cada localización, pero también las traducciones y resignificaciones que ello asume en el marco de cada institución en particular (UNIPE, 2018).

Además de seleccionar tres jurisdicciones del sistema educativo, con normativas, programas y políticas públicas diferentes (claramente en el caso de la Ciudad de Buenos Aires con el diseño de la denominada Secundaria del Futuro⁹) en cada una de ellas, consideramos

escuelas del nivel secundario ubicadas en espacios segregados socio-espacialmente que redundan en la conformación de una matrícula homogénea en términos socio-económicos y otras ubicadas en zonas céntricas más heterogéneas en términos de orígenes sociales de los y las estudiantes. También en paralelo se consideró incluir en cada ciudad escuelas con el mismo tipo de especialidad: bachilleratos de formación general, escuelas con orientación en arte y escuelas técnicas. La selección se basó en una muestra intencional en escuelas que representan comunidades educativas similares, para poder así preguntarnos tanto por las regularidades en los modos de resolución de los conflictos, de construcción de la convivencia y la ciudadanía, o el uso de las TIC, como por las diferentes formas en las cuales los actores escolares enfrentan estas cuestiones.

En esta oportunidad, prestamos las respuestas a una de las preguntas del apartado sobre participación. Nuestro objetivo es sencillo, queremos constatar si tuvieron experiencias de participación en diferentes espacios y si es factible encontrar una correlación entre el tipo de comunidad educativa, retomando las dimensiones que presentamos en el apartado anterior, y la motivación al involucramiento en esas instancias. En esta sección, presentamos los resultados, primero diferenciando si participan o no de acuerdo a jurisdicción y tipo de institución, para finalmente explorar en los tipos de protestas de los que se involucran. Nos interesa dar cuenta de un proceso de

9 En el año 2017, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires promovió la Escuela Secundaria del Futuro, proyecto que busca reorganizar a cantidad de materias, agrupar contenidos, establecer trayectos por créditos y la realización obligatoria de pasantías en empresas durante la mitad del último año de cursada. Ante la

reforma se sucedieron una serie de movilizaciones y tomas de escuelas. Cabe aclarar que en la Argentina, si bien existen organismos que buscan orientar de manera general la política educativa a nivel nacional (desde el Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación donde están representados todos los ministros provinciales), la gestión del sistema educativo depende de cada jurisdicción.

reconfiguración de los sentidos sobre la ciudadanía, de la presencia de temáticas y un modo de involucramiento político que se encuentra equidistante tanto de prácticas militantes (aunque quienes militan más activamente suelen participar de la mayoría de ellas) como de la supuesta apatía juvenil. Entendemos que la asistencia a marchas permite observar dos cuestiones: qué temáticas los interpelan y la forma en que se reconfiguran el espacio escolar y el público, principalmente, el lugar que ocupan mujeres y varones.

En la encuesta, además de consultarles sobre la presencia de Centro de Estudiantes, las acciones que realizarían ante situaciones hipotéticas como un problema de infraestructura o las formas de distribución de bienes escasos, si participaban en espacios como centro de estudiantes, partidos políticos, movimientos feministas o de reconocimiento de la diversidad sexual, sindicatos, agrupaciones barriales, les preguntamos si habían participado alguna vez de una marcha o protesta. Entre las opciones listamos aquellas acciones propias del calendario de los movimientos sociales y partidos políticos (desde la marcha conmemoración del golpe de Estado del 24 de marzo, la del 16 de septiembre, la marcha del orgullo LGBTQ), por aspectos educativos (organizada por el centro de estudiantes o alguna movilización por el derecho a la educación o contra reformas educativas), actividades de partidos políticos o las más novedosas –y quizás también más numerosas– referidas al movimiento #NiUnaMenos o el paro de mujeres. En el momento en que realizamos el trabajo de campo no estaba en discusión el proyecto por la ley de legalización del aborto.

Tal como es posible apreciar en el Cuadro 2, los niveles más bajos de participación ocurren en la Provincia de Buenos Aires (en realidad contemplaba las localidades de La Plata y Moreno), mientras que la Ciudad de Buenos Aires –jurisdicción que además atravesó una coyuntura particular cuando realizamos el tra-

bajo de campo– muestra los mayores niveles. Sin embargo, la diferencia con Comodoro Rivadavia no es tan marcada, aspecto que nos alerta sobre pensar las dinámicas de participación en el centro del país. Al mismo tiempo, ambas jurisdicciones atravesaron coyunturas particulares. En la Ciudad de Buenos Aires se trató de la discusión por los cambios curriculares propuestos por la denominada Escuela Secundaria del Futuro, mientras que en Comodoro Rivadavia primero fue la inundación de la ciudad, pero durante el año 2018 la movilización ocurrió por la demanda del boleto estudiantil, solapada con la discusión por la Ley IVE. En ambos casos pareciera tratarse de sucesos que amplifican la participación¹⁰. Por su parte, en la ciudad de La Plata, particularmente en una de las instituciones consideradas, los estudiantes tienen una activa participación en la marcha en conmemoración de la denominada Noche de los lápices¹¹.

10 En este punto, cabe aclarar que posiblemente ante los sucesos ocurridos en Moreno en agosto de 2018 puede modificarse, lo que nos recuerda la necesidad de pensar los fenómenos socioeducativos de manera situada y evaluando el impacto de las coyunturas políticas.

11 Conmemoración de la desaparición de un grupo de estudiantes secundarios de la ciudad de La Plata que reclamaban por la implementación de un boleto estudiantil en septiembre de 1976 durante la última dictadura militar en la Argentina.

Cuadro 2: Participación en algún tipo de marcha/protesta



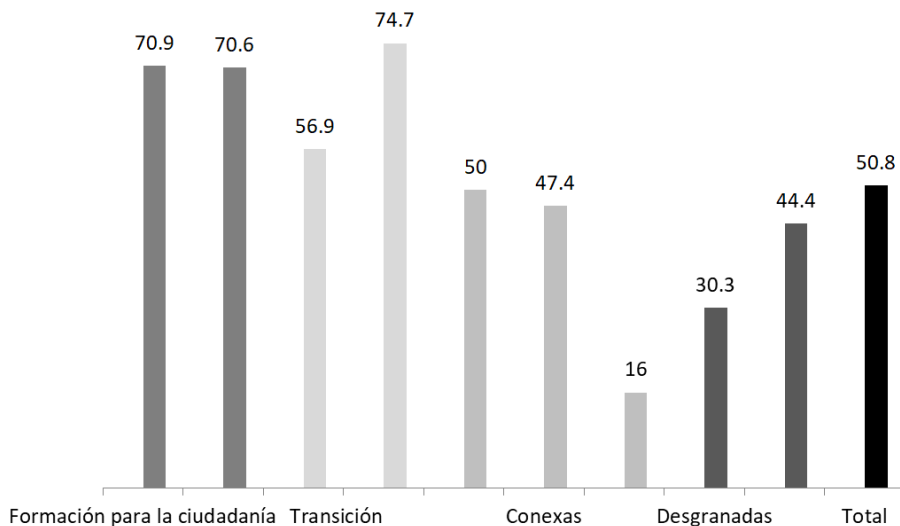
Fuente: Elaboración propia en base a resultados Proyecto PICT 2014-2958: “Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales”.

Ahora bien, nuestro foco es la institución educativa, por lo que nos interesaba observar la misma pregunta por establecimiento. Si bien en el siguiente cuadro aparece cada uno de ellos, agregamos un color diferente para poder analizarlos en tanto estilos institucionales. Agrupamos las escuelas dependientes de universidades, las técnicas, dos de modalidad artística y tres bachilleratos que concentran una población más homogénea en términos de niveles socio educativos de padre/madre¹². Es decir, las comunidades de formación para la ciudadanía (donde ubicamos a las dependientes de las universidades nacionales), otras en transición (ambas de modalidad artística y con alta participación de sus estudiantes), dos desgranadas y tres conexas, una de ellas situada en la zona oeste del Gran Buenos Aires en un barrio con poca conexión al centro del distrito sólo el 16% dice haber participado de una protesta o marcha, aunque recientemente se conformó el CE y organizan distintos tipos

de actividades (posiblemente la distancia entre el lugar donde se encuentra la escuela y los lugares de manifestación disminuya estas posibilidades). Aquí también hallamos diferencias notorias ya que las escuelas que denominados de formación para la ciudadanía son las que concentran los niveles más altos de participación de manera casi pareja, aunque levemente mayor en PBA que en CABA –70,9 y 70,6%, respectivamente–, seguidas por las *en transición* (una artística de Comodoro Rivadavia –74,7%–, la otra técnica artística en CABA –56,9%–). Las escuelas agrupadas en las comunidades conexas, con la excepción de la situada en Moreno, presentan un comportamiento similar (50,4 la de modalidad técnica de Comodoro Rivadavia y 47,4% la bachiller de CABA). Finalmente, las escuelas de comunidades desgranadas muestran los niveles más bajos de participación en protestas o marchas (44,4 la escuela bachiller de CR y 30,3 la escuela técnica de PBA).

12 En el caso de las dos escuelas dependientes de universidades el porcentaje de padres con universitario completo oscila entre 30 y 35% y el de madres en un caso llega al 50%. Por el contrario en instituciones como los tres bachilleros los padres con el mismo nivel educativo son entre el 10 y el 15% y las madres menos del 10%.

Cuadro 3:
Participación en protestas o marchas por tipo de comunidad educativa

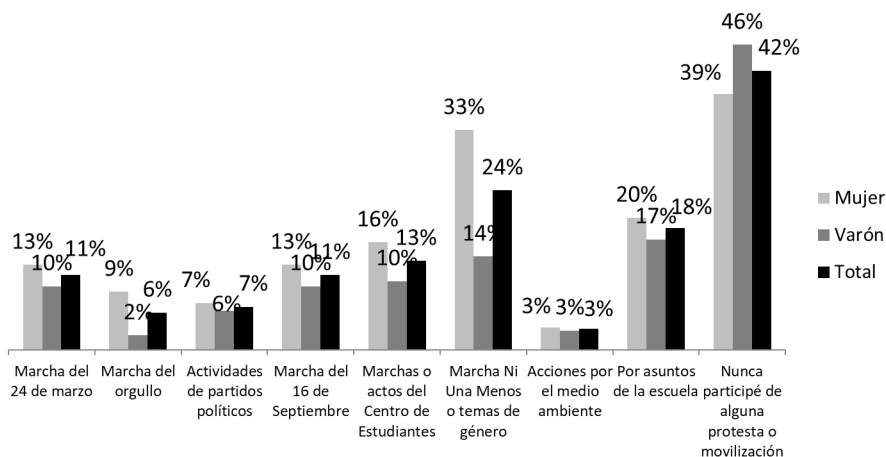


Fuente: Elaboración propia en base a resultados Proyecto PICT 2014-2958: “Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales”.

Finalmente, abordamos la última cuestión para dar cuenta de las causas militantes, es decir, sus demandas y construcción de una agenda propia que puede o no estar en sintonía con una coyuntura más amplia. Más de la mitad de los estudiantes señaló haber participado recientemente en marchas, incrementándose este porcentaje en el caso de las mujeres. Las causas que más adhesiones reúnen –y donde existe mayor diferencia por género– es precisamente en las #NiUnaMenos o por temáticas de género (33% de menciones por parte mujeres frente a sólo un 14% de varones), seguida por cuestiones vinculadas a asuntos de la escuela y las marchas o actos organizados por el CE (18% y 13% respectivamente, prácticamente sin diferencias por género, aunque en ambos siempre participan más las mujeres). La cuarta temática que los interpela es la marcha del 24 de Marzo –conmemoración del golpe

de Estado que inicia la dictadura militar de 1976– junto a la del 16 de septiembre (en este caso muy mencionada por quienes estudian en las escuelas ubicadas en la ciudad de La Plata). Tal como fue señalado por otras investigaciones, es factible pensar que ciertas cuestiones e intereses de los estudiantes por estas temáticas emergen porque existe una sedimentación de contenidos, discusiones y trabajos específicos sobre la *memoria reciente* en la Argentina que, con sus más y con menos, ha logrado conmovir algo de la temporalidad escolar (CITADEL, 2018).

Cuadro 4:
Tipos de protestas



Fuente: Elaboración propia en base a resultados Proyecto PICT 2014-2958: “Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales”.

En definitiva, es factible apreciar que las temáticas vinculadas al género y a la sexualidad, que están presentes desde hace unos años en las escuelas y que motivaron distintas acciones en las instituciones, se vinculan hoy con una coyuntura de discusión en la agenda, primero de la violencia de género y la visibilización lograda por movimientos feministas a partir de las movilizaciones de #NiUnaMenos (González del Cerro, 2017), del #8M (a las cuales varios estudiantes dicen haber ido) y la discusión parlamentaria del proyecto de ley de legalización del aborto que tuvo lugar en el año 2018. Un segundo aspecto a considerar es la existencia de un sesgo, menor en algunos puntos aunque se incrementa en otras causas, que muestra que las mujeres participan más que los varones en todos los temas. En este escenario observamos cambios tanto en las temáticas como en el lugar que ocupan las mujeres en los reclamos y en la representación del movimiento estudiantil. Gran parte de la agenda de demandas estudiantiles

se encuentra protagonizada por las estudiantes, desde las acciones políticas en las escuelas que hicieron hincapié en las regulaciones sobre la vestimenta y la exigencia en el cumplimiento de la Ley de Educación Sexual sancionada en el año 2005, las denuncias de violencia de género (plasmadas en las redes sociales denunciando el trato de parte de algunos docentes). A partir de estos sucesos en varias escuelas cobraron relevancia las acciones denominadas *pollerazos*¹³

13 En 2014, una noticia se viralizó con el hashtag #VouDeSaia (voy de pollera) en las redes sociales y alcanzó algunos medios internacionales: en una tradicional escuela pública de Rio de Janeiro, unos alumnos varones se habían puesto de acuerdo para asistir a clases vestidos con polleras. El gesto apuntaba a solidarizarse con una compañera trans a la que la escuela obligaba a vestir con uniforme masculino.

así como los *shortazos*. Tal como puntualiza Elizalde (2018), no se trata sólo de la pertenencia a una generación que creció en un clima de época permeable a un discurso reivindicativo de derechos, sino que también despliegan batallas en clave generacional contra el acoso callejero, el hostigamiento y el acoso sexual en las redes y en sus escuelas y universidades, los micromachismos, y la sanción de una ley de legalización y despenalización del aborto. En el caso particular de la escuela secundaria, la protesta estudiantil manifestó en la contemporaneidad una novedad importante: la orientación de las causas a las reivindicaciones de género, principalmente, en favor de la aprobación de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo discutida recientemente en el congreso nacional. La demanda por la aplicación de la ESI tanto como los conflictos por las regulaciones de la vestimenta contempladas en los Acuerdos de Convivencia muestran que se trata de aspectos bisagra entre lo escolar y la esfera pública que redefine y otorga nuevos sentidos a la construcción de la ciudadanía (CITADEL, 2018).

En definitiva, encontramos una correlación entre las instituciones que promueven formas más críticas de construcción de la ciudadanía y la motivación a la participación en protestas o marchas. Este aspecto da cuenta de la primacía del marco institucional más que de los intereses individuales en relación a la participación y al involucramiento político. Si bien se trata de los primeros avances, aún incipientes, de la investigación que es preciso complementar con el análisis de las otras técnicas metodológicas utilizadas, creemos que el estudio da cuenta de la importancia de contar con marcos institucionales que, aún con sus dificultades, propician climas educativos de mayor circulación de la palabra, visibilización de sus opiniones.

La dispersión y la fragmentación del sistema educativo se traducen también en las formas de construcción de la ciudadanía. Si la posibilidad de estudiar en un tipo específico de

institucionales imputa características positivas al grupo social al cual se pertenece (Reygadas, 2004), posiblemente la presencia transversal de ciertas cuestiones como la demanda de ESI e igualdad de género –sin que esto implique necesariamente coincidencia absoluta– puede llevar a disminuir las fronteras de separación entre jóvenes de acuerdo a la institución donde estudien. Siguiendo el planteo de Reygadas (2004) sobre el tipo de flujos que permite una barrera social, pareciera ser que, en el caso analizado, resulta muy difícil acceder a algunas instituciones como las vinculadas a las universidades, un grado de dificultad medio el contar con recursos para la participación y una amplia circulación y conexión en relación a las temáticas que interpelan a los estudiantes. En definitiva, en su experiencia escolar la presencia de estos elementos puede servir como atenuante de las brechas de desigualdad existentes en otros aspectos de la socialización educativa o su ausencia de aumentar las desigualdades presentes en otros aspectos.

Apuntes finales para nuevas preguntas

En este artículo exploramos el estudio de la desigualdad considerando las diferentes trazas que posee la experiencia escolar juvenil y, particularmente, las diferencias (transformadas en desigualdades) existentes en relación a la construcción de la ciudadanía. Los hallazgos presentados nos permiten comprobar una disparidad de tipos de establecimientos, incluso con el riesgo de precisar incorporar nuevos ante la dificultad por hallar patrones comunes entre las instituciones. Aún sin considerar las comunidades endogámicas que, podrían ser al menos de dos tipos, presentamos cuatro tipos de instituciones: *formación para la ciudadanía, en transición, conexas y desgranadas*, las cuales difieren tanto en el tipo de institucionalidad para la participación estudiantil que promueven.

Mientras las primeras cuentan con Centro de Estudiantes de extensa tradición, Asam-

bles estudiantiles y mucho con Consejo Escolar de Convivencia, en algunos casos incluso elegido por el voto estudiantil en el otro extremo las “desgranadas” suelen tener sólo cuerpo de delegados, más allá de la voluntad de algunos docentes y estudiantes de conformar una institucionalidad más potente. En el caso de las comunidades “en transición” también cuentan con Centros de Estudiantes de cierta tradición, aunque su presencia es más intermitente. Por lo general, los estudiantes participan de la elaboración colectiva de las normas de convivencia escolar y de Jornadas de Convivencia. Las instituciones conexas comparten varios rasgos con estos establecimientos aunque se exacerbaban ciertos rasgos. Por ejemplo, el Centro de Estudiantes se caracteriza más bien por la discontinuidad como forma principal y es muy variable de año a año de acuerdo al perfil de estudiantes. También mostramos las diferencias en los grados de participación en protestas y marchas de acuerdo tanto a las jurisdicciones como debidas al tipo de institución y la presencia de una correlación entre el estilo institucional y la disposición a la participación.

Es posible referir, de este modo, a una nueva escena escolar que dificulta la construcción de una identidad común como estudiantes (y ciudadanos/as). El sistema educativo, al menos en sus elementos más visibles en los grandes centros urbanos, posee una triple característica: disparidad de establecimientos, multiplicidad de espacios de participación y la presencia de demandas específicas, expresadas con diferente énfasis o espesor pero de carácter transversal. Tal como hemos señalado de manera insistente, la presencia de instancias de participación de grado más o menos formal, la posibilidad de discutir temáticas, la presencia de docentes que faciliten estos debates y contenidos que circulan puede tanto aumentar como disminuir las brechas de desigualdad.

El trabajo permite observar ciertas líneas de continuidad en la construcción de la ciu-

dadanía y el *peso* que las cuestiones institucionales aún concentran en relación a sus características. La existencia o no de espacios institucionales de participación, de acuerdos de convivencia, la construcción colectiva o vertical de las normas, la existencia de instancias de reconocimiento de derechos vinculados al género y a la sexualidad, entre otras cuestiones, dan cuenta de escenarios diferentes y desiguales para la experiencia escolar juvenil contemporánea. De estar en lo cierto, nos encontraríamos con la conformación de modelos de ciudadanía disímiles, como un clivaje que expresa también la desigual posibilidad de ejercicio de derechos como otra de las trazas donde se expresa la fragmentación del nivel medio.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Sociohistórica*. Núms. 13-14, 79-108. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.379/pr.379.pdf
- Benza, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013. En G. Kessler (Comp.). *La sociedad argentina hoy* (pp. 111-139). Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaves, M., Fuentes, S. & Vecino, L. (2016). *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires: Ed. GEU.
- Di Leo, P.; Camarotti, A. C.; Güelman, M. & Touris, M. C. (2013). Mirando la sociedad a escala del individuo: el análisis de procesos de individuación en jóvenes utilizando relatos biográficos. *Athenea Digital*. 13 (2), 131-145. Disponible en <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/DiLeo>

- Dubet, F. & Martuccelli, D. (1998). *Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- Dussel, I. (2005). Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas. En J. C. Tedesco (Comp.). *¿Cómo superar la fragmentación del sistema educativo argentino?* (pp. 85-116). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Elizalde, S. (2018). Contextos que hablan. Revisiones del vínculo género/juventud: del caso María Soledad al #NiUnaMenos. *Revista Última Década*. Núm. 50, CIDPA, 157-179.
- Fitoussi, J. P. & Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- García-Huidobro, J. (2010). Educación inclusiva y formación democrática. En E. Duro (Coord.). *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes* (pp. 127-154). Buenos Aires: UNICEF.
- Gluz, N. (2011). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Buenos Aires: UNGS.
- Gluz, N. & Rodríguez Moyano, I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Propuesta Educativa*. Núm. 23 (41), 63-73.
- González del Cerro, C. (2017). *Del #Niunamenos a la regulación de la vestimenta escolar: nuevos estilos de participación política juvenil*. En *La educación como espacio de disputa. Miradas y experiencias de los/las investigadores/las en formación*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Hopenhayn, M. (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL/OIJ.
- UNIPE (2018). *Informe PICT 2014-2958: Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales*. Manuscrito no publicado.
- CITADEL (2018). *Informe Argentina Proyecto Ciudadanos inteligentes para ciudades participativas, Unión Iberoamericana de Universidades*. Manuscrito no publicado.
- Jelín, E. (1997). Ciudadanía de las mujeres en América Latina. *Revista Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*. Núm. 7, 189-214.
- Kessler, G. (2010). La disyunción educación-trabajo en el MERCOSUR. Coincidencias y diferencias entre jóvenes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. *Propuesta Educativa*. Núm. 34, 53-64.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. No 3, 5-40.
- Litichever, L. (2010). Los Reglamentos de Convivencia en la Escuela Media. La producción de un orden normativo escolar en un contexto de desigualdad. *Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Ed. Losada.
- Mayer, L. & Núñez, P. (2017). Nuevas y viejas desigualdades en la experiencia educativa juvenil en América Latina. *Temas*. Núm. 87-88, 33-40.
- Morduchowicz, A. (2008). Hitos y Hiatos del federalismo fiscal-educativo argentino. Buenos Aires. *Seminario de Política Educativa y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Nardin, N. (2017). La noción de "soporte" en Robert Castel y Danilo Martuccelli. Sus aportes al estudio de los procesos de individualización en el mundo popular. Ponencia presentada en el *II Congreso Latinoamericano de Teoría So-*

- cial y Teoría Política. Buenos Aires, 2 al 4 de agosto.
- Nobile, M. (2011). Redefinición de la relación docente-alumno: una estrategia de personalización de los vínculos. En G. Tiramonti (Dir.). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (pp. 179-204). Rosario: Homo Sapiens.
- Núñez, P. & Litichever, L. (2015). *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven (es) en la escuela*. Buenos Aires: Editorial GEU.
- O'Donnell, G. (2004). [1997]. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Portes, A. & Hoffman, K. (2003). Latin American class structures: Their composition and change during the neo-liberal era. *Latin American Research Review*. Vol. 38, Núm. 1, 41-82.
- Redondo, J. (2009). La educación chilena en una encrucijada histórica. *Diversia. Educación y sociedad*. Núm. 1 (1), 13-39.
- Reguillo Cruz, R. (2000). *Estrategias del desencanto. La emergencia de culturas juveniles en Latinoamérica*. Buenos Aires: Norma.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad. Un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*. (22), 7-25.
- Rockwell, E. (1990). La dinámica cultural en la escuela. En A. Álvarez (Ed.). *Hacia un currículum cultural: la vigencia de Vygotski en la educación* (pp. 21-38). Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO/Ciesas.
- Sennett, R. (2007). *El artesano*. Buenos Aires: Anagrama.
- Tedesco, J. C. & Tenti Fanfani, E. (2002). *Nuevos tiempos y nuevos docentes*. Buenos Aires: IIPE.
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*. Núm. 29, 63-71.
- Therborn, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, C. (2000). *La Desigualdad Persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. (Comp.). (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. & Ziegler, S. (2008). *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Walzer, M. (2004). [1993]. *Las Esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Para citar este Artículo de investigación:

Núñez, P. (2019). La construcción de la ciudadanía: Dinámicas de desigualdad en la experiencia escolar juvenil. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 123-145.



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

“La hermanita menor”.

Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales

“The younger sister”.

Dominant conceptions about non-contributory social security in judicial files

Por Pilar Arcidiácono*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 09 de abril de 2019.

RESUMEN

Este artículo de investigación analiza casos judiciales sobre pensiones no contributivas que llegaron a captar la atención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Presenta un conjunto de concepciones dominantes sobre estas prestaciones que están presentes en el entramado de actores que dan forma a los expedientes judiciales (principalmente demandantes, burocracias judiciales y del Poder Ejecutivo). La indagación se realizó sobre aspectos materiales de la producción del saber burocrático (los expedientes judiciales). Este tipo de abordaje toma distancia de los frecuentes análisis sobre “la sentencia” como momento central en la creación del derecho.

Añadir una visión multiactoral y etapista permite identificar diferentes “emisores” que detentan capital jurídico, redefinen y recodifican derechos y desigualdades. ¿De qué manera los temas “no contributivos” son abordados en los expedientes judiciales? ¿Cuáles son las concepciones dominantes sobre las prestaciones y los principios que justifican (o no) restricciones en el acceso?

Palabras clave: *Pensiones No Contributivas, Judicialización, Burocracias-Merecimiento.*

ABSTRACT

This article analyzes judicial cases on non-contributory pensions that came to capture the attention of the Supreme Court of Justice

* Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Profesora de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: pilar.arcidiacono@gmail.com

of the Nation. It presents a set of dominant conceptions about these benefits that are present in the network of stakeholder that shape judicial files (plaintiffs, judicial bureaucracies and the executive branch). The inquiry was conducted on material aspects of the production of bureaucratic knowledge (judicial files). This type of approach takes distance from the frequent analysis on “the sentence” as the central moment in the creation of the right. Adding a multi-stakeholder vision and staging allows identifying different “issuers” that hold legal capital, redefine and recode rights and inequalities. How do judicial records incorporate “non-contributory” issues? What are the dominant conceptions of benefits and the principles that justify (or not) restrictions on access?

Keywords: *Non-Contributory Pensions, Judicialization, Bureaucracies-Deserving.*

Presentación

Las Pensiones No Contributivas (PNC) se expandieron masivamente entre los años 2003 y 2012, convirtiéndose en el primer presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En paralelo, dentro del campo de la judicialización de los derechos sociales tuvo trascendencia un caso vinculado con PNC que ocupó la atención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Se trata de “Reyes Aguilera, D. c/ Estado Nacional” (en adelante Reyes Aguilera) de 2007 donde la parte demandante cuestionaba el requisito de 20 años de residencia para el acceso a una PNC por invalidez, logrando que el máximo tribunal se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de esta exigencia. Puede adelantarse que esta sentencia no tuvo impacto colectivo ni implicó una posterior modificación de la política pública. De hecho, se sucedieron múltiples casos judiciales en diferentes tribunales inferiores que por la vía individual procuran obtener acceso obteniendo diversas respuestas. Pero también otros

casos alcanzaron la atención de la CSJN que serán abordados a lo largo de este artículo.

Sin dudas, el lugar que ocupan estos casos para los propios actores judiciales (pertenecientes a las Fiscalías en sus diferentes instancias, los Juzgados de Primera Instancia Federales de Seguridad Social, la Cámara Federal de Seguridad Social o la Corte Suprema de la Nación-CSJN) es menor si se compara con la masiva litigiosidad del campo previsional. Se adelanta que esta dimensión cuantitativa se refleja en el término nativo “hermanita menor”¹ que motivó el título de este artículo. Como se verá, esta mención también hace referencia a concepciones dominantes sobre este tipo de prestaciones que circulan en los expedientes, aproximando la idea al carácter secundario y residual de las prestaciones.

Este artículo es producto de una investigación de mayor envergadura² en la que se indagó sobre un conjunto de casos contributivos y no contributivos que obtuvieron sentencia de la CSJN. Para este trabajo, se consideraron cuatro casos en materia no contributiva con la finalidad de captar las concepciones dominantes sobre estas prestaciones que están presentes en el entramado de actores (principalmente demandantes, burocracias judiciales y del Poder Ejecutivo) que dan forma a los expedientes judiciales. ¿De qué manera incorporan los temas “no contributivos”? ¿Cuáles son las concepciones dominantes sobre las prestaciones y los principios que justifican (o no) restricciones en el acceso?

1 Este término surge de una entrevista realizada a un funcionario de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

2 Proyecto de Desarrollo Técnico y Social (CIN-CONICET)- IP 591: “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”.

1) Abordaje metodológico

En cuanto al abordaje metodológico, se realizó un análisis de casos de tipo instrumental y colectivo (Stake, 1999). Estos tuvieron lugar entre 1998 y 2015.

Si bien algunos casos como Reyes Aguilera o Fernández Machaca pueden agruparse en torno a discusiones estrictamente de “contenido” (vinculados con requisitos para el acceso a las pensiones) otros casos (como Lifschitz o Álvarez) son procesados por el poder judicial en clave procesal (por ejemplo, se discute la legitimidad de las acciones de amparo como vía para iniciar el reclamo o la necesidad de recurrir a la vía ordinaria). Sin embargo, este trabajo recupera discusiones de contenido sobre el campo no contributivo, resultando esta diferencia entre “tipos de casos” más bien borrosa. El punto fundamental es que se trata de litigios que captaron la atención de la CSJN.

Por las propias características de las prestaciones y los montos referidos, la mayoría de estos casos son patrocinados por la Defensa Pública, por organizaciones sociales o clínicas jurídicas de Universidades que se interesan por promover este tipo de casos, a diferencia de litigio previsional donde los patrocinios provienen principalmente de letrados privados o estudios jurídicos.

El artículo recupera las concepciones sobre las PNC que resultan más recurrentes y aparecen como dominantes, repasando someramente aquellas que son minoritarias. Salvo excepciones, los casos ofrecen matices que no hacen posible dividir taxativamente entre los diferentes actores del proceso, ofreciendo la oportunidad de una lectura transversal sobre las prestaciones no contributivas. La indagación se realizó sobre aspectos materiales de la producción del saber burocrático: concretamente los expedientes judiciales. Estos resultan centrales en las culturas jurídicas argentina, donde la práctica judicial se articula sobre todo a través de procedimientos escritos sin necesidad de la presencia física de las partes.

Pero lo central, es que los expedientes hablan de acontecimientos, registran procesos, instituyen relaciones de conocimiento y prácticas dentro del aparato legal e incluso establecen los límites de su propia realidad, esto es, de la realidad del saber jurídico (Barrera, 2012: 78).

Este tipo de abordaje toma distancia de los frecuentes análisis sobre “la sentencia” como momento central en la creación del derecho. Añadir una visión multiactoral y etapista permite identificar diferentes “emisores” que detentan capital jurídico, redefinen y recodifican derechos y desigualdades. Para ello, se toman variadas piezas de los expedientes (la demanda, los dictámenes de fiscalía, las respuestas del organismo demandado y finalmente las sentencias). No se trata ni de concebir al poder judicial como un “todo” ni a los jueces como los únicos actores de dicho poder, razón por la cual, se desdibuja la diferencia taxativa entre funcionarios y burocracias técnico-profesionales del poder judicial que se incorporan en esta lectura como actores centrales en la construcción del proceso y en la escritura de las piezas del expediente. En otras palabras, implica suponer que el derecho que emerge de la sentencia se vincula con las relaciones de poder entre los titulares de diversos tipos de capital jurídico que operan en el campo (Bourdieu, 2000).

En el trabajo de campo se enfrentaron una serie de obstáculos a la hora de recuperar los cuerpos de los expedientes, sobre todo en las causas en las que debía solicitarse “desarchivo”. Cabe recordar que, como cualquier escrito presentado en una causa, sólo puede solicitarlo un letrado/a dificultando el acceso de investigadores pertenecientes a otras disciplinas. En la mayoría de los juzgados la solicitud de desarchivo debe realizarse en día jueves. A esto se sumó la resistencia por parte de algunos funcionarios judiciales que se sintieron “auditados” por el requerimiento de estas piezas burocráticas, aspecto que planteó cierta sospecha con respecto sobre los motivos del pedido, generando aclaraciones por escrito sobre el obje-

to de la investigación y hasta reuniones con los magistrados para poder acceder al desarchivo. Una vez obtenidos los expedientes se encontraron dificultades vinculadas con el carácter ilegible de muchas de las páginas (deterioro y humedad), aspecto que dificultaba el escaneo o fotografía de las piezas.

Para realizar este trabajo, se diseñó un instrumento de recolección de información a través de un formulario que permitía relevar diversos aspectos del expediente³ y que también dialogaría con expedientes seleccionados para la seguridad social contributiva que trabajaron otros colegas del equipo.

El trabajo de campo incluyó una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas a diferentes agentes del poder judicial⁴. Estas sirvieron para encuadrar el trabajo, identificar las causas relevantes y tener información más marco sobre el litigio en materia no contributiva. Asimismo, se mantuvieron conversaciones con abogados patrocinantes de causas asociadas con derechos sociales. La no directividad de este último tipo de encuentros, celebrados en diferentes situaciones sociales, contribuyó en nuestra investigación a “corregir la tendencia a

la imposición del marco del marco del investigador” (Guber, 2010, 74), posibilitando, de ese modo, la incorporación de temáticas e intereses del universo de los actores y empezar a preguntar por ellas (*ibid.*). Desde este registro, rico en comentarios, varios actores ocuparon el campo un lugar de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave.

A continuación, se incorpora una descripción sintética de los casos:

i) “**Álvez, María Cristina c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ Amparos y Sumarísimos**” (Expte. N° 24.814/2002). La Sra. Álvez poseía una pensión graciable. La ex empleadora de su madre fallecida le realizaba aportes previsionales mínimos a fin de que, al expirar la pensión a los diez años de su otorgamiento, pueda gestionar una jubilación. Frente a este hallazgo se le redujeron los haberes de la pensión y se dieron de baja los beneficios de la pensión graciable que recibía por generar incompatibilidad entre estas prestaciones. La actora promovió una acción de amparo para lograr el restablecimiento de las pensiones que percibía. El caso contó con el patrocinio de un letrado apoderado y participó también la Defensa Pública (Stella Maris Martínez, que intervino cuando el expediente llegó a la CSJN). El titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 7 hizo lugar a la acción de amparo y ordenó que se restituyeran las pensiones. La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia por considerar que la cuestión planteada requería de un mayor debate y prueba y excedía el reducido margen de la vía procesal intentada que sólo era procedente cuando no existía otro medio judicial más idóneo. Luego, la CSJN hizo lugar a la queja, concedió el recurso extraordinario, revocó la sentencia apelada y admitió la demanda de amparo estableciendo que fue infundada la

3 Se agradece a la Abogada Rocío Riesco por su colaboración en todo el proceso de reconstrucción y análisis de los expedientes. Pero sobre todo por su el compromiso y firmeza frente a la difícil tarea de reconstruir los expedientes. Se agradece a la Dra. Ana María Bestard por sus permanentes respuestas frente a las inquietudes jurídicas de la autora.

4 En el período marzo a octubre de 2017 se realizaron 3 entrevistas a Fiscalía General ante la Cámara de Seguridad Social (a burocracias técnico-profesionales y funcionario judicial), 2 entrevistas a funcionarios de la Procuración Fiscal ante la CSJN, 2 funcionarios judiciales de la CSJN en temas vinculados con la Seguridad Social y 3 entrevistas a abogados/as patrocinantes de los casos.

decisión que dio de baja las pensiones graciables y que no se demostró que la actora contara con ingresos económicos incompatibles con dichas prestaciones.

ii) **“Lifschitz, Graciela B. y otros c. Estado Nacional s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. Nº 47.410/1998).** Lucas Nicolás Riguero de 17 años al momento de presentar la demanda padece una encefalopatía perinatal, más comúnmente llamada parálisis cerebral. Al llegar la etapa escolar, consiguió vacante en un establecimiento público por no existir cupo acorde a su patología teniendo que recurrir a uno privado. Los padres de Lucas, fueron los patrocinantes de la acción de amparo en representación de su hijo menor contra el Estado Nacional - Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, a fin de que se condene a la demandada a la prestación de la asistencia educativa, en el establecimiento que corresponda, acorde a la discapacidad que detenta Lucas. Solicitaron también que se otorgue una pensión graciable que cubra las necesidades y que se lo incorpore como afiliado del PAMI. El juez a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social Nº 7, hizo lugar al amparo condenando al Estado Nacional a disponer la asignación de un subsidio. Ante la apelación de la parte demandada la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia del juez de grado, declarando que el amparo resulta improcedente cuando la cuestión requiere una mayor amplitud en el debate y la prueba, siendo deber de los jueces extremar la cautela a fin de que no se decida por esta vía aquello que deba resolverse por otros medios procesales. Contra ese pronunciamiento los actores interpusieron recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. La CSJN hizo suyos los argumentos de la Procuración y declaró procedente el recurso extraordinario dejando sin efecto la sentencia apelada. Se ordenó a la Cámara dictar un nuevo pronunciamiento

con arreglo a lo expresado. La Cámara ordenó a la CNPA la entrega, con carácter urgente de un subsidio a favor de Lucas Nicolás Riguero.

iii) **“Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional y otros s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. Nº 62.999/2003).** Daniela Reyes Aguilera, una niña de nacionalidad boliviana con parálisis cerebral severa, nacida el 8 de agosto de 1989 obtuvo su radicación en la Argentina con posterioridad a su ingreso en 1999. Su madre y su padre solicitaron una pensión no contributiva por invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Ante la negativa de las autoridades administrativas a concederle dicha pensión por no contar con la residencia mínima de 20 años requerida para los extranjeros (conforme el art. 1., inc. e del anexo I del Decreto 432/97), iniciaron una acción de amparo en el año 2003 invocando la inconstitucionalidad de este último requisito. El caso fue llevado adelante por la Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CELS-CAREF-UBA. La acción fue iniciada por los padres de Reyes Aguilera Daniela tanto en representación de su hija como también del colectivo que se encontrara en idénticas condiciones. Lo solicitado por la demanda fue rechazado en primera instancia por el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N 4 y, posteriormente, dicha decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones. Contra ese pronunciamiento los actores interpusieron recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. La CSJN resolvió revocar la sentencia de Cámara y devolverla para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al fallo de la Corte. En su fallo, condenó al Estado argentino a otorgarle una pensión por invalidez a Reyes Aguilera. La sentencia de la Corte Suprema, para resolver la cuestión de fondo, no refiere a la situación individual de Daniela, sino que se expide de manera general para todos los casos que revistan las mismas caracte-

terísticas. A pesar de ello, no se pronuncia de forma expresa sobre la admisibilidad ni sobre el fondo del reclamo de alcance colectivo.

iv) “**Fernández Machaca, Judy Vladimirc/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ Amparos y sumarísimos**” (Expte. Nº 15.513/2011). El Sr. Judy Vladimirc Fernández Machaca, de 33 años de edad y nacionalidad boliviana, ingresó al país el día 7 de marzo de 1996. Desde entonces, se desempeñó laboralmente en distintos talleres textiles de confección de indumentaria en la Ciudad de Buenos Aires. En abril de 2005 sufrió un accidente laboral que derivó en una discapacidad del 74%, con un diagnóstico de “Discopatía Crónica Lumbar Múltiple, Radiculopatía”. A raíz de esa situación se ve imposibilitado para desempeñarse laboralmente y satisfacer sus necesidades básicas y la de su grupo familiar, formado por su mujer y cuatro hijos menores. Con el patrocinio del Consultorio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires interpuso una acción de amparo contra el Estado Nacional, Ministerio de Desarrollo Social, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo de la norma que establece los 20 años de residencia como requisito para que los extranjeros accedan a las pensiones no contributivas por invalidez (según artículo 1 inc. e del Anexo I del Decreto 432/97). En primera instancia se resolvió hacer lugar a la acción de amparo, ordenar a la CNPA, para que en forma conjunta e individual arbitre los medios necesarios para que en el plazo de treinta días hábiles de quedar firme la sentencia, dicte expreso acto administrativo sobre la petición de pensión por invalidez efectuada por el demandante. Declaró inaplicable la exigencia de los requisitos citando a “Reyes Aguilera D. c/ Estado Nacional”. La Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la sentencia de primera instancia, citando a Reyes Aguilera y la declaración de inconstitucionalidad de la nor-

ma en cuestión tratada en ese fallo. Frente a esto la parte demandada presentó una queja ante la CSJN que fue desestimada. Cabe aclarar que, de todas formas, la CSJN enfatizó que las sentencias no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que las motivó, dejando una posibilidad abierta con respecto a todos los casos posteriores que tengan las mismas características de Reyes Aguilera o Fernández Machaca.

2) La expansión de las Pensiones No Contributivas (PNC)

A nivel regional se inicia con el nuevo siglo una expansión de los sistemas no contributivos (Arza y Chanbederian, 2014; Bertranou, Solorio y Ginnken, 2002; Bertranou, Cetrángolo y Grushka, 2011), como parte de las decrecientes coberturas de los tradicionales arreglos de bienestar sostenidos bajo el principio contributivo y sostenido con mercados de trabajo asalariados con altos niveles de empleo y formalidad.

En la Argentina, desde 2003, la intervención estatal en el campo social fue consolidándose paulatinamente a través medidas principalmente orientadas a los trabajadores asalariados registrados, quienes fueron mejorando sus condiciones en comparación con las políticas aplicadas durante los años noventa (Kessler, 2014). Sin embargo, en un esquema de bienestar atravesado históricamente por un fuerte componente contributivo (“trabajocéntrico”), la persistencia de un elevado nivel de informalidad laboral, en general, y de empleo asalariado no registrado, en particular, disminuyó el impacto de las mejoras en los ingresos y aumentó las brechas entre los asalariados y de estos con relación a los receptores de programas sociales.

Hasta el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (2009) y la Asignación por Embarazo (2011), ambas en la órbita de ANSES, los programas sociales destinados a población desocupada o

en situación de vulnerabilidad (como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o el Programa Familias) tenían bloqueado el ingreso de nuevos receptores. Las históricas PNC se consolidaron la vía de acceso abierta y privilegiada para transferir ingresos ante situaciones particulares. El aumento de las PNC de tipo asistencial fue una característica constante de toda desde 2003 en adelante⁵ (Tirenni, 2013). Tomando como referencia a diciembre de 2003, había 183.563 PNC de tipo asistencial, mientras que en junio 2012 se alcanzaron 1.148.608 prestaciones. Desagregando estos números, las Pensiones por invalidez pasaron de 81.539 a 791.150; las de madres de 7 ó más hijos de 58.752 a 319.026 (MTEySS, 2012). Mientras que las pensiones por vejez aumentaron de 38.432 a 43.272, la mayoría entre 2004 y 2006. Su estancamiento se debe sobre todo al surgimiento de la moratoria previsional como opción de ingreso al sistema previsional.

Las PNC no requieren cotizaciones previas para lograr el acceso a los beneficios y se financian con recursos generales, mediante una transferencia desde la ANSES hacia la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) dependientes de Ministerio de Desarrollo Social (MDS)⁶. Pueden clasificar-

se en tres grandes grupos. El primero son las pensiones por leyes especiales, que reconocen un mérito o realizan una reparación: dentro de ese grupo las más significativas por su número son las que se entregan a ex combatientes de la Guerra de Malvinas y aquellas destinadas a familiares de desaparecidos. El segundo son las pensiones gratificables (PG) cuyos beneficiarios son escogidos por los integrantes del Poder Legislativo Nacional⁷. Y un tercer grupo (donde se concentra este artículo), el de las pensiones asistenciales, compuesto a su vez por tres tipos de prestaciones: pensiones por invalidez, pensiones a la vejez (datan de 1948 y fueron creadas por la Ley N°13.478) y pensiones a madres de 7 ó más hijos nacidos vivos (creadas en 1990 por Ley N°23.746). Uno de los puntos más controversiales y que será objeto de disputa judicial son los requisitos de las PNC asistenciales para el acceso de extranjeros residentes en el país. Estos ascienden a 15 años en las pensiones para madres de 7 hijos o más, 20 en el caso de invalidez y vejez. En cuanto

el Adulto Mayor (PUAM) en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, un beneficio no contributivo gestionado por la ANSES, con un haber mensual superior y requisitos menos exigentes que los de la PNC por vejez. Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 698 del 6/9/2017, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad dependiente de la Secretaría General de la Presidencia suprimiendo la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (artículo 6°) y transfiriendo sus créditos presupuestarios a la nueva dependencia (artículo 8), si bien su actividad se focalizará en las pensiones por invalidez (Gamallo, 2017).

5 En un artículo publicado por esta misma Revista, en la Núm. 1, Jorge Tirenni (2013) analiza el proceso de expansión de diversas prestaciones a lo largo de las gestiones kirchneristas (no sólo las PNC), señalando la “doble cara del Estado”, donde conviven lógicas de derechos con programas sociales que mantienen características más tradicionales de la asistencia.

6 Si bien no es parte del período aquí abordado, cabe destacarse que este campo tuvo modificaciones institucionales con la gestión de Cambiemos. En junio de 2016, la Ley N° 27.260 creó la Pensión Universal para

7 Si bien estas prestaciones también existen en otros países, no alcanzan una cobertura tan significativa como en la Argentina (Bertranou et al., 2011).

al monto hay disparidad entre las propias PNC. Mientras que la pensión para madres de 7 hijos o más tiene un nivel similar a la jubilación mínima, le siguen por su monto las pensiones graciables y, en el extremo inferior, se ubican las asistenciales (vejez e invalidez) cuyo haber medio no supera el 80% del haber mínimo (ELA, 2011).

Las PNC tienen un carácter vitalicio y utilizan un *test* de recursos para identificar personas que no cuentan con ninguna otra forma de sostén personal y familiar. Sin embargo, la reglamentación no establecía pautas que le permitan a la CNPA determinar en qué casos los recursos que posee el peticionante o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar, lo que en muchos casos se transforma en una causal de denegatoria de la solicitud (CELS, 2004).

Más allá de la demanda hacia las pensiones (sobre todo frente a programas cerrados), parte del incremento de la cobertura se explica por los cambios en la oferta. Cabe recordar que este instrumento recibió diversas críticas por sus dilaciones y sus niveles de subejecución presupuestaria, que treparon hasta el 42% en 1998 (CELS, 2004)⁸. Desde 2003 se llevaron a cabo campañas y operativos a nivel municipal, como así también se avanzó en mecanismos de gestión de la información que mejoraron los tiempos de la tramitación

8 Asimismo, desde 1998, el acceso a estas pensiones se había suspendido por decisión gubernamental y el otorgamiento de nuevos beneficios quedó supeditado a una baja equiparable. Por lo tanto, entre 1999 y 2003, se observa un relativo estancamiento en la cobertura de las PNC. La creación en 2003 del Programa Adulto Mayor Más removió algunos de los obstáculos presupuestarios que impedían una mayor extensión del sistema de pensiones a la vejez (CELS, 2004).

y el acceso a nuevos receptores. Esta mirada sobre los cambios de la oferta explican por qué las pensiones por madres de 7 o más hijos aumentaron mientras que entre 2003-2011 hubo una tendencia decreciente de los nacimientos cuyo número de orden es de 6 o más hijos (Cogliandro, 2013)⁹.

Los casos judiciales que se analizan a continuación tuvieron lugar en paralelo a este contexto de expansión de las pensiones por parte de diferentes gestiones de gobierno (Néstor Kirchner y Cristina Fernández). La reconstrucción a partir de los expedientes permite captar ciertas tensiones entre la actuación del Ejecutivo en los expedientes y la impronta expansiva de las PNC en el mismo período. Esto surge en la medida en que este artículo se aleja de una visión de la política pública fundada en la coherencia, las racionalidades lineales o en visiones totalizadoras sobre el Estado, los gobiernos y las burocracias¹⁰.

3) El actor judicial en el campo de los derechos sociales

La participación del poder judicial en los asuntos sociales tiene larga data en la Argen-

9 En 2003, el 7,2% de los nacidos vivos correspondían a niños de madres que tenían 6 hijos o más, es decir, 49.965 niños o niñas, mientras que en el año 2011 se redujo al 4,2% (32.190 niños o niñas) (Cogliandro, 2013).

10 Perelmiter (2008: 12) sostiene que estas miradas no sólo desatienden procesos sociopolíticos importantes cuyo locus es el Estado, sino que interpretan como carencias o distorsiones realidades que podrían ser pensadas en su productividad y singularidad política. Más allá de las objeciones propiamente teóricas, la autora señala que en la realidad empírica de los Estados ningún agente en particular tiene influencia o autoridad uniforme a lo largo de todos los sectores estatales, y la acción estatal no es ni centralizada ni coherente.

tina. Por ejemplo, bajo la vigencia en la Argentina de la Ley 10.093 (conocida como Ley de Patronato) de 1919, cuyo sentido tuvo un carácter de tutela y control social por parte de los jueces. Por el contrario, la noción de “judicialización” de derechos sociales que aquí se recupera refiere a una nueva generación de intervenciones judiciales en la materia, bajo ciertas condiciones (democratización, estado de derecho, jerarquía constitucional de tratados internacionales de derechos humanos) que tiene lugar a nivel regional a comienzos de este siglo.

Surgieron sentencias judiciales relevantes fundamentadas en instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y a la seguridad social principalmente por parte de tribunales argentinos, costarricenses, brasileños y colombianos (Arcidiácono *et al.*, 2010; Bercovich y Maurino, 2013; Abramovich y Pautassi, 2009). Este escenario fue posible por el activismo de organizaciones sociales y de actores de la defensa pública que brindaron patrocinio y asesoramiento legal para el reclamo y la defensa de los derechos sociales vulnerados. A la vez, estos actores se retroalimentaron con este tipo de litigio. Asimismo, organismos de derechos humanos fueron incorporando en su agenda este repertorio de derechos; y otras organizaciones comenzaron a tener una agenda propia de litigio de casos individuales o colectivos, muchos de estos con pretensión estratégica (Bergallo, 2006).

La judicialización de los derechos sociales abre la posibilidad de que un juez ordene una reparación, tal como ocurre con la violación de un derecho civil o político, o bien de reclamar el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho (Artigas, 2005). Distintos factores se combinan para explicar el incremento de los reclamos judiciales vinculados con la satisfacción de derechos sociales en la región en el nuevo siglo: el proceso de democratización y la consecuente res-

tauración del estado de derecho; el deterioro de las condiciones económicas y sociales como consecuencia del proceso denominado de “Ajuste estructural”, que el periodo de recuperación posterior no logró resolver; la existencia de bloqueos o “callejones sin salida” en los canales tradicionales de la democracia representativa; la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes Ejecutivo y Legislativo; reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos de ciudadanía garantizados por el Estado e incluyeron nuevas herramientas para su protección. Dicha formalización constitucional y legal abrió el camino de disputas y conflictos en el terreno judicial incorporando en un escenario corriente la participación de los tribunales en diversas cuestiones políticas.

Esto transcurre en paralelo a una nueva ola de juridificación de cuestiones que se encontraban reguladas de manera autónoma o informal (O’Donnell, 2008) con la consecuente penetración del campo jurídico (Bourdieu, 2000) en ámbitos sociales diversos, “publicando” asuntos privados, y redefiniendo e invadiendo relaciones domésticas e íntimas.

El universo de la política social no contributiva no escapa a esta tendencia. Sólo a modo de ejemplo cabe recordar los 194 amparos judiciales individuales presentados por el cierre de inscripción del Plan Jefas y Jefes de Hogar el 17 de mayo de 2002 (Arcidiácono *et al.*, 2009). Algunos casos obtuvieron sentencia favorable luego de años de demora, pero esto no implicó un impacto en la modificación de la política pública. Cabe recordar que desde una mirada crítica a los procesos de judicialización, Pierre Rosanvallon (1995) resalta el peligro de la radicalización de un individualismo que promueva una intervención estatal compensadora y reparadora de la situación del individuo perdiendo el carácter de reconstruc-

ción del vínculo social¹¹. En esta misma línea, los casos aquí elegidos no representan litigios conocidos como “estratégicos” donde los procesos de judicialización tienen efectos simbólicos (Mc Cann, 1991 y Galanter, 1983) ni tampoco impacto en la política pública¹². En clave de la topografía de la dominación (Auyero, 2013) son casos individuales por prestaciones de mínima cuantía para sobrevivir frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que llevan entre 5 y 7 años de proceso que, en el mejor de los casos, obtienen sentencia favorable.

4) Concepciones dominantes sobre las Pensiones No Contributivas

a) Una comedia de malos entendidos ¿Pensiones Graciables o Pensiones No Contributivas?

11 Luciano Nosetto (2014) presenta las coordenadas de esta judicialización en un recorrido de autores clásicos.

12 Sólo a modo de ejemplo, el fallo de Reyes Aguilera en 2007 no implicó un impacto en la política pública. De hecho, no se modificó el requisito de años de residencia para acceder a la PNC por invalidez en caso de extranjeros. El tipo de sistema normativo argentino establece que los efectos de las sentencias tienen carácter individual. En este marco, el 16 de mayo de 2017 la Sala 2 de la Cámara Federal de la Seguridad Social rechazó los efectos colectivos que habían presentado los demandantes del caso (Clínica Jurídica por los Derechos de los Migrantes y Refugiados UBA - CELS - CAREF). Esto explica de qué manera en 2015, ocho años después de Reyes Aguilera, la sentencia de la CSJN en el caso Fernández Machaca si bien recoge el precedente de Reyes Aguilera recuerda que no son extrapolables los casos.

Una lectura atenta de los cuatro expedientes judiciales permite encontrar un primer hallazgo. Existen numerosas formas de denominar las prestaciones que se reclaman (que en general se trata de PNC). Tal situación dificulta arduamente la tarea de un lector externo y conlleva a idas y vueltas sobre cada pieza que compone el expediente para poder comprender “de qué se habla”. Las múltiples formas para nombrar las PNC se mezclan con confusiones con otras prestaciones sobre todo las Pensiones Graciables (PG), aspecto que atraviesa la mayoría de los expedientes desde el comienzo hasta el fin y a los diferentes actores casi de manera indistinta. A continuación, se detallan algunos ejemplos sobre este uso indistinto.

En Lifschitz la propia demanda menciona que se trata de una PG cuando en realidad se trata de una PNC, “a V.S. pedimos: (...) Se dicte sentencia haciendo lugar al amparo y disponiendo que el Estado Nacional otorgue una pensión graciable que cubra las necesidades de nuestro hijo (fs. 5). Luego, a lo largo del expediente se usan de manera indistinta ambas pensiones, es más, cuando se nombran requisitos para denegar la solicitud se refieren a los requisitos exigidos para las PNC. Para aportar más a la confusión cuando el caso se resuelve de manera favorable en la CSJN que ordena a la Cámara la revisión de la sentencia se introduce la idea de “subsidio” sin clarificar de qué tipo de prestación se trata: “*Ordena a la Secretaría de Desarrollo Social -Comisión de Pensiones Asistenciales- la entrega, con carácter urgente de un subsidio a favor de Lucas Nicolás Rigüero destinado a facilitar la actividad intelectual del citado y que le permita atender completamente la educación escolar tal como la que recibía y costear el transporte especial conforme la dolencia que padece*” (fs. 8).

En Álvez una minuciosa reconstrucción del expediente permite identificar que la actora tenía una PG que en la propia demanda se presenta como PNC. “*Mi representada obtuvo los beneficios de pensión no contributiva*

cumpliendo con los requisitos exigidos en ese momento bajo el régimen de la Ley Nº 24.764” (fs. 24 vta).

En Fernández Machaca la propia demanda plantea la necesidad de un “subsidio” o PNC de manera indistinta. Por su parte, la Cámara confunde PG con PNC y haciendo una síntesis las denomina “pensión graciable por incapacidad”: *“Surge de autos que el titular entabló demanda contra la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, con el objeto de obtener el beneficio de pensión graciable por discapacidad. Al respecto considera inaplicable la aplicación del precedente “Reyes Aguilera” del Alto Tribunal. Asimismo, apela la imposición de las costas”* (fs.54).

Esta suerte de “comedia de malos entendidos” aparece con mayor fuerza en el caso Reyes Aguilera, el de mayor relevancia pública y cuyo expediente duplica en tamaño a los restantes. La parte demandada plantea explícitamente que no hay en juego un derecho porque se trata una PG. La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social resolvió confirmar la sentencia recurrida fundando tal decisión en que la pensión reclamada era graciable y, por ello, la determinación de los requisitos para su otorgamiento constituía *“un acto de política legislativa del Congreso Nacional no justiciable”* (fs. 45). Luego, en su dictamen la Procuración Fiscal ante la CSJN, entendió que corresponde a una facultad del Congreso en función del artículo 75 inc. 20 de la Constitución: *“una facultad sometida a total prudencia y discreción y entonces, los parámetros y requisitos a cumplir para el otorgamiento de la pensión de esas características, es un acto de política legislativa no justiciable”* (fs. 65).

Algunos de los ministros de la CSJN advirtieron el error (votos de Fayt/Zaffaroni – presentación conjunta– y luego de Maqueda). Es así que dan una detallada explicación sobre las diferencias entre las prestaciones. Esto se plasma en la sentencia favorable de la CSJN, que señala “en primer término, corresponde

advertir que el beneficio en juego no deriva, contrariamente a lo afirmado por el a quo, de la atribución del Poder Legislativo de “dar pensiones” (tradicionalmente llamadas pensiones graciables) contenida en el citado art. 75.20 de la Constitución Nacional anterior art. 67.17) (...) Más aún; el propio legislador, cuando hizo expresa mención de las prestaciones del citado art. 9 en la ley 24.241, las denominó “prestaciones no contributivas” (art. 183). El beneficio instituido por el recordado precepto de la ley 13.478 y sus modificatorias, no es un “mero favor”, tal como caracterizó esta Corte a las pensiones graciables en el caso Ramos Mejía c. Nación Argentina. Antes bien, cabe inscribirlo, con arreglo a lo que se expone en el considerando siguiente, en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social, que la reforma constitucional de 1957 destacó en el art. 67.11, hoy 75.12” (fs. 245).

Sintéticamente, a lo largo de los expedientes suele hacerse uso indistinto entre PG otorgadas por el Congreso y las PNC asistenciales (principalmente por invalidez). Como se describió en el primer apartado, se trata de dos tipos de prestaciones que no representan lo mismo, que son otorgadas por diferentes poderes del Estado y destinadas a cubrir un abanico diverso de “riesgos sociales”.

b) Las múltiples denominaciones

Más allá del plano de las confusiones, en los expedientes judiciales se utilizan diferentes artilugios para denominar a estas prestaciones no contributivas que por lo general se alejan de la idea de “derechos” y más aún de la “seguridad social no contributiva”. Si se toma distancia de una visión unívoca sobre los derechos que implique un lugar predeterminado a los mismos (en clave de emancipación o promesas vacías) (Brown, 2003), este carácter ambiguo es parte constitutivo de las PNC. Si bien las PNC por invalidez datan de 1948 en el marco de un proceso de efectivización de la asistencia

como derecho ciudadano y de deuda pública¹³ (Soldano y Andrenacci, 2005), lo cierto es que la apropiación burocrática y las relaciones con los destinatarios fueron moldeando la impronta de este tipo de instrumento. Los márgenes de discrecionalidad que tienen las burocracias asistenciales para aceptar o denegar las prestaciones, los esquemas probatorios que sirven para filtrar el acceso, los requisitos y los altos niveles de dilación y congelamiento durante años fueron distanciando estas prestaciones de una idea de derecho.

En este escenario, quienes presentan las demandas judiciales intentan correr los límites sobre lo que es o no legítimamente reivindicable, las prácticas e intervenciones que se habilitan, los problemas y los sujetos que pueden presentarse con el “permiso” para reclamar (Heller, 1996). En definitiva, se proponen que problemas expresados en lenguaje ordinario se traduzcan en lenguaje jurídico vinculados con el sentimiento de injusticia que se basa en la experimentación de la sensación de tener derechos. Por esta razón, los casos patrocinados por organismos de derechos humanos o la defensa pública les otorga mayor protagonismo a los derechos sociales o a la idea de seguridad social en el texto de las demandas. Por ejemplo, en Reyes Aguilera se plantea la noción de “*Seguridad Social Universal*”. La demanda también apela a violaciones de otros derechos como el derecho a la salud, los derechos de las personas con discapacidad, derechos de los niños, niñas y adolescentes, niñez. Aunque en menor medida, el caso Álvarez donde tiene participación la Defensa Pública también se apela fuertemente a instrumentos de derechos humanos. En cambio, este aspecto se desdibuja en Lifschitz donde el patrocinio de la propia

familia no utiliza argumentos tan robustos en este sentido.

A nivel de las sentencias, Reyes Aguilera representa el único caso cuya sentencia hace explícita mención al derecho a la seguridad social como parte del esquema no contributivo. Como señala Abramovich (2009), en paralelo y sin demasiados puentes argumentales, algunos votos favorables de los ministros de la CSJN (Fayt/Zaffaroni) apoyan también sus argumentos en el derecho a la vida más que en los restantes andamiajes de derechos sociales que la propia demanda plantea. Algunos análisis jurisprudenciales (GIDES, 2017) destacan que, en Fernández Machaca, la CSJN no citó ni analizó la Observación General 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). Un pasaje pertinente de esa OG señala: “*Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto (párrafo 23)*”. El origen nacional es uno de los motivos prohibidos. Además, la OG 19 (2007)¹⁴ destaca la necesidad de esquemas no contributivos –como el discutido en el fallo– para lograr cobertura universal.

La CSJN suele emplear en la mayoría de los casos y de manera indistinta: “*beneficio*”, “*pensión no contributiva*” y “*pensiones alimentarias*”. La apelación a lo alimentario resulta frecuente en este tipo de casos, y recuerda al tipo de abordaje propio del fuero de la Seguridad Social vinculado con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Arcidiácono *et al.*, 2009). En esos casos, se ponían en evidencia las dudas alrededor de la naturaleza misma del Plan, habilitando reiteradas lógicas discursivas y denominaciones encontradas.

13 Diferenciándose de la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico caritativo propio de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

14 Esta OG fue emitida después del fallo de Reyes Aguilera.

Lo que resulta recurrente en el análisis de los expedientes es que las visiones de los actores judiciales o del Poder Ejecutivo que son resistentes a otorgar la prestación apelan a la “Facultad discrecional” de la autoridad pública que la otorga. Si bien aparece para el campo de las PNC, sobre todo se hace presente con más fuerza cuando se las confunde con las PG otorgadas por el Poder Legislativo, aspecto que nos devuelve al problema de las confusiones abordado previamente. Esta discusión sobre las facultades tiene implicancias directas en los procesos de judicialización, disputando las fronteras de aquello que no es justiciable. Los siguientes extractos dan cuenta de ello:

En Álvarez, el demandado (la CNPA) sostiene: *“La pensión graciable –no contributiva– no responde a una contraprestación del Estado, y proviene como ya se ha expresado, de un acto prudencial o discrecional de quien tuvo facultades a ese efecto. Y que también tiene facultades para regular sobre esta clase de beneficios, estableciendo requisitos para su goce”* (fs 52). *“El otorgamiento de las pensiones graciales corresponden a un acto discrecional del Congreso de la Nación, pero no convierten a las mismas en un derecho adquirido, tal como pretende el actor”* (...). *“En rigor no existe violación de derecho adquirido alguno del actor. La naturaleza de estas pensiones graciales no puede asimilarse a las pensiones contributivas, es decir a los beneficios previsionales. No derivan de ningún derecho sino simplemente de la voluntad de los miembros del Poder Legislativo. Por lo que son inaplicables al caso los conceptos y jurisprudencia alegada por la actora al intentar confundir los conceptos de ambos beneficios, netamente diferenciados”* (fs 51 vta). (...). *“De ninguna manera pueden revestir el carácter de derecho adquirido ya que dependen en última instancia de la Ley de Presupuesto, no siendo obligatorias porque no responden a una causa legal. De lo contrario todos los habitantes de la Nación tendrían un derecho similar”* (fs 51).

En Fernández Machaca el demandado sostiene que: *“Estas pensiones no contributivas, asistenciales, tienen naturaleza jurídica diferente a los beneficios previsionales. No dependen de aportes efectuados por los beneficiarios, sino que derivan de una facultad discrecional de manera que sólo se está obligado a satisfacerla cuando se cumplan los requisitos exigidos”* (fs.16).

En Reyes Aguilera el dictamen de la Procuración Fiscal ante la CSJN sostiene *“nos encontramos ante un beneficio que nace a partir de una facultad discrecional de uno de los Poderes del Estado, el que sólo está obligado a satisfacerlo cuando se cumplan los requisitos exigidos, por lo que el derecho que asiste a quien quiera solicitarlo, estará fatalmente condicionado a esta circunstancia, pues –como lo precisa destacada doctrina– la extensión y la oportunidad de estas facultades legislativas, depende, pues, del sólo criterio del Congreso”* (...). *“Se trata de beneficios que aprueba el Congreso como favor o amparo, a diferencia de la pensión legal que proviene de la vinculación preexistente regida por un estatuto legal en el cual el beneficio se establece en forma estricta y directa con los servicios rendidos y los aportes realizados”*(fs.145).

En definitiva, las concepciones dominantes de los actores judiciales y del Ejecutivo que circulan en el expediente suelen vincular las prestaciones no contributivas con nociones más próximas a favores y a la facultad discrecionalidad de las autoridades públicas. A la vez, los argumentos en materia de derechos sociales son poco desarrollados o ausentes salvo en los casos mencionados.

Si bien las transformaciones estructurales del mercado del trabajo y la expansión de estas prestaciones sugieren que se trata de un elenco estable de la seguridad social, en los expedientes aparece una mirada residual para los esquemas no contributivos. Esto se encuentra atravesado por las visiones morales y jurídicas de quienes son actores del expediente y están tradicionalmente familiarizados con el recorrido del empleo y las prestaciones previsionales.

Tal vez la distinción que denomina “Legales” a las prestaciones contributivas es la más elocuente de este tipo de visión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012). Como señala Bourdieu (2000), el poder específico de los profesionales jurídicos se basa en la capacidad de revelar derechos, en otras palabras, se trata de manipular las aspiraciones jurídicas, ampliarlas y expandirlas en algunos casos o desalentarlas en otros. Esto es lo que se disputa en los judiciales analizados.

Reflexiones finales

La disputa actual por la ampliación de las prestaciones sociales no contributivas tiene como escenario también los tribunales. El recorrido por los expedientes permite identificar diferentes emisores que detentan capital jurídico a lo largo de los procesos. Más allá de la separación más evidente entre demandantes y demandados, por momentos se identifican algunas concepciones dominantes que desdibujan la clásica diferencia.

La idea de “hermanita menor” que titula este artículo y que surge como categoría nativa, organiza y condensa algunas de estas visiones. En un primer acercamiento, “la hermanita menor” se asocia con una dimensión cuantitativa. Esta impronta puede encontrarse principalmente en la visión de los referentes judiciales de las diferentes instancias (jueces, fiscales, burocracias técnico-profesionales). Desde sus concepciones, estos reclamos son mínimos comparados con la amplia litigiosidad del campo previsional. Cabe recordar que de todas formas esto tiene lugar en el marco de un proceso de expansión y masificación de las prestaciones de la seguridad social no contributiva como parte de las respuestas gubernamentales ante el desacople entre los arreglos de bienestar centrados en esquemas “trabajocéntricos” y las transformaciones del mercado de trabajo.

Una segunda lectura indica que la referencia a “la hermanita menor” se vincula con el carácter residual de las prestaciones, visión que

con matices atraviesa todos los emisores jurídicos de las causas judiciales, no sólo quienes se niegan a otorgar las prestaciones.

Por un lado, en tanto las PNC tienen un segundo nivel, incomparables por su propia entidad con la seguridad social contributiva. La fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de seguridad social organizado a partir de la relación salarial formal no sólo impregna las demandas, la propia elaboración de políticas por parte del Poder Ejecutivo, sino que aparece con más fuerza en diversas visiones del entramado judicial. Esto emerge con más fuerza a la hora de discutir y definir el acceso a colectivos históricamente excluidos (como los migrantes, las personas con discapacidad). Por otro lado, la residualidad se pone de manifiesto en las dificultades para identificar las prestaciones o en las confusiones (que con diferentes connotaciones o apelaciones) atraviesan también los diferentes emisores y etapas del litigio.

Finalmente, esta residualidad emerge a la hora de evaluar el impacto de este tipo de litigios. Si bien no es objeto de este trabajo, la evidencia empírica indica que estos casos no abrieron canales de diálogo entre los poderes ni reformado las políticas públicas, sino que más bien opera una lógica del “caso a caso”. Lejos de encontrar frondosos argumentos legales que sirvan como horizontes de validación y justificación, la ampliación o restricción de los derechos aparece mayormente asociada con las valoraciones de los diferentes referentes del entramado judicial, los actores que traccionan los casos y el “clima de época” que atraviesa los diferentes períodos. En otras palabras, se trata de las formas que adquiere el proceso de recodificación de desigualdades y derechos en el campo de la política social no contributiva.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales* (pp. 1-89). Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P.; Fairstein, C. y Kletzel, G. (2009). El “enfoque de Derechos” en políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda? En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales* (pp. 139-163). Buenos Aires: Del Puerto.
- Arcidiácono, P.; Espejo, N. y Rodríguez Garavito, C. (Coords). (2010). *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre editores.
- Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales (110)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arza, C. y Chanbederian, F. (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. *Documento de Trabajo del CIEPP*. Núm. 89.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barrera, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bercovich, L. y Maurino, G. (Comps). (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bergallo, P. (2006). Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público. *Revista Jurisprudencia Argentina. INFOJUS*. (1) Núm. 1, 207-225.
- Bertranou, F.; Solorio, C. y Ginneken, W. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Santiago: OIT/CEPAL.
- Bestard, A.; Carrasco, M. y Pautassi, L. (2015). La cuestión federal pendiente: sistemas previsionales locales y brechas contributivas. En L. Pautassi y G. Gamallo (Dir.). *El bienestar en brechas. Políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad* (pp. 91-137). Buenos Aires: Biblos.
- Bourdieu, P. (2000). *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Uniandes.
- Brown, W. (2003). *La crítica de los derechos*. Colombia: Siglo del Hombre.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). (2004). *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*. Buenos Aires: CELS.
- Cogliandro, G. (2013). *Pensiones no contributivas para madres de 7 ó más hijos: Seguridad social para las madres en situación de vulnerabilidad social*. Boletín del observatorio de la maternidad, (66).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). *Observación General Número 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, Aprobada el 23 de noviembre de 2007.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2011). *Sistema previsional en argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires: ELA.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Galanter, M. (1983). The Radiating Effects of Courts. En K. Boyum y L. Mather (Eds.).

- Empirical Theories About Courts* (pp. 117-142). New York: Longman.
- GIDES (Grupo de Investigación en Derechos Sociales). (2017). *La Corte Suprema argentina y el Pacto*. Informe presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 61 Pre-Sesional Working Group (09 al 13 de octubre de 2017).
- Guber, R. (2010). *La etnografía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heller, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- Jefe de Gabinete (2018). *Informe ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Número 110*. Presentado el 23 de mayo de 2018.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marcus, G. (1998). *Ethnography Through Thick and Thin*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Mc Cann, M. (1991). Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application. *Studies in Law, Politics and Society*. Núm. 11, 225-254.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social). (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. II trimestre 2012. Secretaría de Seguridad Social.
- Nosetto, L. (2014). Reflexiones Teóricas Sobre la Judicialización de la Política Argentina. *Documentos y Aportes de Administración Pública y Gestión estatal*. (23), 93-123.
- O'Donnell, G. (2008). Epílogo. En R. Sieder, L. Schjolden y A. Angell (Eds.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 351-359). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Perelmiter, L. (2008). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política social. *Revista Papeles de Trabajo*. (1), 33-56.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp.17-80). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*. (1). Núm. 1, 123-140.

Para citar este Artículo de investigación:

Arcidiácono, P. (2019). “La hermanita menor”. Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 149-164.

El recorrido de la membresía argentina en el G20 (1999-2018): *¿Qué logró como honest broker la Presidencia del Grupo en 2018?*

*The trajectory of Argentine membership in the G20 (1999-2018):
What did chairmanship as a humble honest broker achieve in 2018?*

Por Melisa Deciancio* y Diana Tussie**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2019.

RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es exponer el lugar del G20 en la política exterior de Argentina desde su ingreso como miembro hasta la presidencia del grupo, durante el gobierno de Mauricio Macri; así como un análisis de lo acontecido en la cumbre de presidentes de noviembre de 2018. Se entiende a la participación en el grupo como una plataforma de relacionamiento con el mundo, así como escenario para la consolidación y cristalización de la estrategia de política exterior implementada por cada gobierno. Se sostiene que la presidencia argentina del G20 se plan-

teaba como una oportunidad para poner de manifiesto las necesidades e intereses de los países de la región frente a los líderes globales, planteando una agenda representativa de las problemáticas de la región tales como la desigualdad, la pobreza, la falta de financiamiento y su dependencia de financiamiento externo. Sin embargo, la agenda propuesta de presidencia argentina fue reducir las tensiones a un mínimo para garantizar el orden del evento. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que debió firmar la Argentina y la propia inestabilidad financiera durante la presidencia del G20 pusieron de manifiesto la vulnerabi-

* Investigadora del Área de Relaciones Internacionales y Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. CONICET. Correo electrónico: mdeciancio@flacso.org.ar

** Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Directora del Área de Relaciones Internacionales y de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Correo electrónico: dtussie@flacso.org.ar

lidad del gobierno y socavaron la ambición de posicionarse como jugador de grandes ligas.

Palabras clave: *G20, Argentina, Mauricio Macri, Política Exterior, Donald Trump.*

ABSTRACT

This paper aims to expose the place of the G20 in the foreign policy of Argentina from its beginning as member until the presidency of the group during Mauricio Macri's administration; as well as the perspective on what will happen at the summit of presidents of November 2018. Participation in the group is understood as a platform of relationship with the world, as well as a scenario for the consolidation and crystallization of the policy strategy externally implemented by each government. It is argued that the Argentine presidency of the G20 was presented as an opportunity to highlight the needs and interests of the countries of the region in the face of global leaders, posing an agenda representative of the region's problems such as inequality, poverty, lack of financing and dependence on external financing. However, the agenda proposed by the Argentine presidency relegated these demands with view to reduce conflicts to a minimum and in order to build bridges with the agendas of developed countries. Moreover, as the year evolved Argentina went into a tailspin and was forced to sign an agreement with the International Monetary Fund.

Keywords: *G20, Argentina, Mauricio Macri, Foreign Policy, Donald Trump.*

Introducción

La agenda de política exterior argentina del 2018 estuvo sin dudas marcada por la presidencia del G20. En el marco de un discurso que proponía el "regreso al mundo", una nueva inserción "madura" e "inteligente" del país en los mercados internacionales, el acercamiento a los Estados Unidos y a Europa y el abandono del "aislamiento" al que condenaba el gobierno anterior, el gobierno de Mauricio

Macri puso al G20 en el centro de la agenda. Así como durante el gobierno de Cristina Fernández el G20 se constituyó en una herramienta de posicionamiento de los intereses del país frente al mundo, con una mirada distinta, Macri buscó utilizar esta plataforma como escenario del viraje que planteó para la inserción internacional del país en su gobierno y su ambición de que la Argentina jugara en las grandes ligas. Para ello, en lugar de marcar una agenda como normalmente hacen los países anfitriones, adoptó un tono de mediador o "honest broker". En última instancia, la gran ambición era jugar en las grandes ligas para atraer una "lluvia de inversiones". Sin embargo, a medida que avanzaba la presidencia argentina, se profundizaría la crisis. En abril se anunció que la Argentina tomaría un préstamo del Fondo Monetario Internacional que para septiembre se transformó en el préstamo más grande en la historia del organismo y precipitó la renuncia del presidente del Banco Central. Así la Argentina sería el primer país en presidir el G20 al mismo tiempo que pedía un salvataje financiero.

Es sabido que la política internacional de la Argentina se ha visto ampliamente redefinida en los últimos tiempos, marcada por el cambio en la orientación del gobierno y su nueva estrategia de inserción en línea con las características del modelo político y económico propuesto. En este proceso se han ido adoptado diversos caminos que, con variaciones, permitieron la adaptación del país al cambiante contexto internacional generando desafíos y oportunidades a cada paso. Para ello es necesario contemplar que los modelos de desarrollo, implícitos o explícitos, que los distintos gobiernos ponen en marcha juegan un papel central en las orientaciones de política exterior. Los lineamientos de dichos modelos hacen referencia, por un lado, a una lectura del contexto internacional. Por otro lado, atienden a los intereses de actores prioritarios de la coalición gobernante. Desde esta perspectiva,

debe también contemplarse que el gobierno de Macri se caracteriza por un *ethos* gerencial, dada la inclusión de *CEOs* y *managers* en el gabinete. Ello indica la importancia que ha tenido el mundo de la empresa como espacio de reclutamiento de personas y de repertorios de gestión y de mapas de acción.

Este artículo de investigación busca exponer las acciones de política exterior argentina orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y el abordaje de los desafíos emergentes en relación a su participación en el Grupo de los 20 (G20). Como sucede en cualquier ámbito de concertación multilateral, ser miembro de dicho foro presenta oportunidades asociadas a la mayor participación en el proceso de toma de decisiones a nivel global, a la vez que exige la adecuación a un determinado conjunto de reglas establecidas. La oportunidad que presenta la presidencia argentina puso en evidencia el quiebre, no sólo con la estrategia expuesta por el gobierno anterior en el foro, sino también con la realidad de los países latinoamericanos y sus demandas.

Nuestro objetivo primordial es exponer el lugar del G20 en la política exterior de la Argentina desde su ingreso como miembro hasta la presidencia del grupo, durante el gobierno de Mauricio Macri; así como la perspectiva en torno a lo acontecido en la cumbre de presidentes de noviembre de 2018. Se entiende a la participación en el grupo como una plataforma de relacionamiento con el mundo, así como escenario para la consolidación y cristalización de la estrategia de política exterior implementada por cada gobierno. Se sostiene que la presidencia argentina del G20 se planteaba como una oportunidad para poner de manifiesto las necesidades e intereses de los países de la región frente a los líderes globales, planteando una agenda representativa de las problemáticas de la región tales como la desigualdad, la pobreza, la falta de financiamiento y su dependencia de financiamiento externo. Sin embargo, la agenda propuesta

por la presidencia argentina resultó muy poco comprometida con dichas demandas sino más bien funcional a las agendas de los países desarrollados.

Para los países medianos o periféricos, con un rol secundario en la estructura del sistema internacional, la posibilidad de incidencia en los asuntos globales resulta desafiante. Espacios multilaterales como el G20 pueden implicar dos resultados que conviven en tensión permanente. Por un lado, pueden convertirse en foros desde donde imponer la voluntad de los más poderosos a los más débiles y asegurar así el cumplimiento de ciertas medidas que sirven a los intereses de pocos. Por otro lado, —no por ello descartando lo anterior— estos foros pueden erigirse como plataformas para que muchos países de menor peso relativo puedan tener cierta incidencia en el delineado de reglas globales y así ganar mayor protagonismo y legitimidad en el escenario internacional.

Para la Argentina el G20 se erigió, desde su surgimiento como cumbre de líderes, como uno de los ámbitos desde y hacia donde pensar la política exterior del país, a partir del cual se busca construir un nuevo espacio multilateral de incidencia global de la periferia de acuerdo al lugar ocupado por la Argentina en él. Durante el gobierno de Cristina Fernández y en base a su participación en las cumbres, se buscó hacer uso de este foro para el tratamiento de cuestiones trascendentales de la política interna y externa. No sólo ha marcado desde las orillas una posición en asuntos que hacen a la gobernanza global, sino que también ha utilizado el foro y el contexto en el que dichas cumbres se celebraron para proyectar un nuevo rol a nivel regional con mayor presencia en cuestiones clave para el continente. A partir de la llegada de Mauricio Macri al gobierno y el viraje en la configuración de las relaciones exteriores del país, el G20 se transforma en un escenario distinto, donde se cristaliza el nuevo proyecto de “inserción en el mundo” a través de un diálogo íntimo con el mundo empre-

sarial. Este fenómeno cualitativa y cuantitativamente novedoso logró internalizar la lógica empresarial en la política exterior.

Con esta particular marca de gestión, el gobierno aprovechó la histórica relevancia que los espacios de cooperación internacional adquieren para lograr incidencia y prestigio en el ámbito global. La cooperación ha servido históricamente como forma de concertación para la búsqueda de una mayor incidencia internacional, ya sea a través de acuerdos bilaterales como multilaterales. En este marco, los avances en los diversos intentos por lograr una buena y efectiva gobernanza global emergen como una oportunidad donde los países pueden acceder a espacios de debate y toma de decisiones, y participar con voz y voto de la elaboración de reglas globales. En esta oportunidad, y dado el conflictivo escenario internacional en el cual hasta se dudaba de la presencia de Trump quien además pateaba el tablero del multilateralismo cada vez que podía, Macri se propuso actual como “honest broker” o mediador con una agenda de minimis. En las siguientes secciones, antes de analizar la cumbre del 2018, daremos cuenta del recorrido de la Argentina en el G20.

La Argentina y su historia en el G20

Dos hechos han caracterizado a la política exterior argentina en los últimos años: la búsqueda constante por insertarse en espacios multilaterales de discusión, y el predominio de la diplomacia presidencial como forma de entablar relaciones internacionales. En paralelo, un contexto plagado de cada vez más foros y cumbres internacionales ha ofrecido los espacios para llevar adelante esta estrategia. La Argentina posee una tradición internacional de participación en foros internacionales que va desde la Liga de Naciones y Naciones Unidas, pasando por el Grupo de Río y las Cumbres de las Américas, al Grupo de los 20 (G20); comprendiendo temáticas que abarcan la seguridad internacional y regional, el comercio,

las finanzas, el cobro de deudas, entre otras. En su historia, la Argentina ha participado de numerosos foros internacionales en el nivel global y continental, ha llevado propuestas, hecho escuchar su voz y reclamado por lo que considera justo. Es en este sentido que el multilateralismo fue una estrategia central en la forma de abordar los asuntos internacionales. A la vez que reduce los costos de una negociación —ante la posibilidad de actuar en coordinación con aliados— permite alcanzar una relevancia internacional que difícilmente se podría adquirir individualmente. El multilateralismo sirve como legitimador de los reclamos y propuestas dando mayor relevancia al bloque y cada uno de sus integrantes. Para países de poder intermedio como la Argentina, la participación en foros multilaterales resulta un capital fundamental (Deciancio & Tussie, 2015).

El G20 nació como parte de una iniciativa del Grupo de los 8 (G8) (Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) y, especialmente, del entonces presidente norteamericano, Bill Clinton. El propósito central de estos líderes de países desarrollados consistía en la creación de un foro más efectivo, inclusivo y flexible que agrupe a dirigentes de gobierno y ministros de los veinte países más desarrollados del mundo en torno a dos objetivos centrales (Argüello, 2017). Por un lado, dar respuesta a los desafíos provenientes de un mundo que en la década de los '90 avanzaba cada vez más rápido en el proceso globalizador; y, por el otro, movilizar las capacidades en aumento de los países emergentes —especialmente los países asiáticos— que no se encontraban bien conectados con la gestión de los acuerdos de gobernanza global forjados en 1944-45 y 1975. Con la llegada de la crisis asiática en julio de 1997, esta iniciativa se vio fuertemente reforzada. Como resultado de una serie de encuentros celebrados en el marco de la APEC (Cooperación Económica de Asia-Pacífico), surgió de manera temporar-

ia, el G22, en noviembre del mismo año con el fin de dar tratamiento a la irrupción de la crisis financiera asiática como a las que se anticipaban en otros grandes deudores (Brasil, Turquía, la Argentina). El objetivo era tanto anticipatorio como preventivo y así encaminar el refuerzo necesario de la arquitectura financiera internacional en respuesta a ella. En 1999, bajo la presidencia de Alemania, el G7 dio nacimiento a un nuevo órgano: el Fondo de Estabilidad Financiera (FEF). El mismo, tenía como objetivo el tratamiento de cuestiones técnicas del sector financiero del G7 y que luego de las crisis de fines de los '90 habían demostrado tener gran impacto y relevancia para el mundo en general. Paralelamente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) creaba el Nuevo Arreglo de Préstamos (NAP) con el fin de proveer la asistencia financiera necesaria para contener las crisis económicas de la nueva era.

Dados estos avances iniciales, el proyecto más ambicioso de extensión del G7 en un ampliado G20 con el propósito de ocuparse de las crisis financieras globales, fue concluido en septiembre de 1999. Este nuevo grupo se centró exclusivamente en asuntos financieros y estaba compuesto por los ministros de economía y presidentes de bancos centrales de los países miembros sumados a representantes de la Unión Europea, el FMI y el Banco Mundial. Rápidamente luego de su creación, el G20 comenzó a emitir declaraciones que en poco tiempo trataron de erigirse como un efectivo centro de gobernanza global en un mundo cada vez más afectado por las crisis y, por ende, más vulnerable (Kirton, 2005). En este sentido, el foro de ministros de economía del G20 fue el resultado de diversas fuerzas. Por un lado, los cambios estructurales en los desafíos generados por la globalización, la nueva fuerza de las economías emergentes —especialmente la asiática—, el fracaso de las organizaciones internacionales existentes y la iniciativa estadou-

nidense representada en el entonces presidente Bill Clinton (Kirton, 2005).

El ingreso de la Argentina en este foro de los 20 países con mayor PBI del mundo se inscribe en una serie de hechos particulares provenientes tanto del ámbito local como internacional y de la interacción entre ambos. Durante la década de los '90, el gobierno de Carlos Menem se concentró en llevar adelante una política exterior orientada a formar parte de Occidente como manera de generar confianza internacional. Así, el país buscó acercarse a los países más poderosos con el fin de obtener los beneficios de esa relación a la vez que se mostraba dispuesto a hacer concesiones para que esto suceda (Deciancio, 2010).

El plan de convertibilidad y los “beneficios” de la apertura económica permitieron el ingreso del país al listado de países con mayor peso relativo en la economía internacional. Paralelamente, el monto de la deuda argentina y las buenas relaciones forjadas desde el inicio del gobierno de Menem con los países desarrollados —especialmente los Estados Unidos— han servido como apoyo fundamental e implicaron una puerta de entrada a este foro (Argüello, 2017). Fue así como durante las discusiones acerca de la definición sobre quiénes serían los miembros del grupo, la Argentina siempre figuró en el listado de países pertenecientes al mismo, lo cual no sucedió con Chile, que finalmente no logró ingresar. Sin embargo, esto se encontraba más relacionado a los impactos que podía llegar a tener en el sistema financiero internacional la cesación de pagos de la deuda argentina —en contraste con la solidez financiera que presentaba Chile—, que al desarrollo económico particular del país en este período (Deciancio, 2010).

Otra de las razones sustentando la pertinencia de la Argentina a dicho foro se centra en el hecho de que el G20 buscaba ampliar la representación del G7 incluyendo países emergentes de diversas regiones del mundo. Por ello, como primera y segundas economías

de la región, parecía lógico que México, Brasil y la Argentina fueran seleccionados como representantes de la región en el Grupo ¹. Por último, y en lo referente a lo estrictamente financiero, hacia 1999 se evidenciaban signos de la que sería la peor crisis económica argentina de todos los tiempos, sobre todo dada la recesión económica que había comenzado en 1998 y la experiencia vivida por las economías mexicana, asiáticas, rusa y la “mega-devaluación” brasilera de enero de 1999. Ante los riesgos de un efecto dominó que alcanzara a la ya debilitada economía argentina, su participación en el Grupo permitiría un mayor control y una mejor manera de proveer recomendaciones en caso de que la crisis se manifestara.

De Washington a Pittsburgh: la Argentina, el G20 y la manifestación de la autonomía

A partir de la debacle financiera internacional que comenzara en agosto de 2007 con el desencadenamiento de la crisis *subprime* en el mercado hipotecario de los Estados Unidos —que desembocó en 2008 en una de las peores crisis económicas del último siglo—, los principales líderes del mundo se vieron obligados a redefinir las estructuras existentes de regulación económica y política internacional frente al fracaso de los organismos internacionales tradicionales nacidos en Bretton Woods. En ese contexto de estancamiento, desencanto y falta de coordinación de los órganos multilaterales formales, el G20 emerge como el nuevo foro de gobernanza global para abordar las principales problemáticas financieras internacionales. Bajo esa premisa, en noviembre de 2008, el entonces presidente George W. Bush convocó a una reunión de jefes de Estado de los países miembros del grupo con la convic-

ción de que, dadas las dimensiones y el impacto de la crisis, ésta requería ser discutida y resuelta por el accionar consensuado de los líderes del grupo. Al incluir en la agenda del G20 temas no financieros se esperaba ampliar los márgenes de la negociación y lograr consensos para apoyar a los Estados Unidos y a Europa en los temas financieros de urgencia inmediata.

La posibilidad de que el G20 financiero pasara a convertirse en un foro de líderes de estos países ya tenía para entonces algo de vuelo, pero hasta el momento de la crisis no encontraba respaldo en la administración Bush. Desde la creación del grupo en 1999, el entonces Ministro de Finanzas canadiense y representante ante el grupo, Paul Martin, había manifestado la relevancia del foro como ámbito de formación de consenso en cuestiones internacionales. En su visión, la tarea del G20 consistía en “traducir los beneficios de la globalización en ganancias aún mayores y mejores oportunidades para todo el mundo”, convirtiéndose en un ámbito clave para la gobernanza global. Con foco en estas oportunidades, Martin insistió en la necesidad de que el G20 se convirtiera en una mayor fuente de liderazgo estratégico de largo plazo, en lugar de un foro orientado técnicamente, limitado y reducido a un solo tema, actuando solamente en cuestiones inmediatas del día a día. Bajo este precepto, junto a otros funcionarios de países miembros del G 20, instó a la formación de un G20 a nivel presidencial, el “L20” (Leaders-20).

El L20, sería la respuesta y solución a la inacción y parálisis de los organismos internacionales resultantes de Bretton Woods, proveyendo un ámbito de diálogo equitativo entre países desarrollados y países en desarrollo, mucho más informal y sincero, donde los encuentros se constituyeran como “procesos de aprendizaje, dando a los líderes la posibilidad de escucharse” (Gurria, 2004). Finalmente, el proyecto frustrado del L20 fue concretado en

1 Lo mismo sucedió con Sudáfrica del continente africano y Corea e Indonesia del continente asiático.

2008 gracias a las presiones que la crisis internacional impuso sobre las principales economías del mundo.

Desde la primera reunión de líderes del G20 en Washington y todas las que se sucedieron durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) la presidenta argentina participó de las cumbres. A medida que fueron transcurriendo, las cumbres fueron cobrando cada vez más relevancia, con una participación cada vez más activa y positiva. Las primeras cumbres, especialmente la de Washington (2008) y las de Londres (2009), estuvieron signadas por la urgencia de los principales centros económicos del mundo azotados por la crisis financiera internacional. Los países en desarrollo, que no se habían visto fuertemente afectados por la crisis, participaron del encuentro sin grandes propuestas. En el caso argentino —y al igual que en otros casos—, la relevancia de este encuentro resultaba de alguna manera ajena al país, incluso los medios argentinos dieron escasa cobertura a la reunión, dado el desconocimiento sobre las cuestiones específicas que se tratarían en ella. En la cumbre de noviembre de 2008, la presidente se unió al llamado de sus socios latinoamericanos —Brasil y México— para la inclusión de España (no miembro del Grupo) como invitada a la reunión. Asimismo, asistió con una propuesta consensuada con su socio del MERCOSUR centrada en el reclamo de reforma del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que los países en desarrollo logren alcanzar un mayor peso en el organismo y puedan tener acceso a nuevas líneas de crédito no condicionadas al cumplimiento de metas económicas, como sucedió durante la década de los '90s en la mayoría de los países en desarrollo (Deciancio, 2010).

Durante la cumbre de Londres, el tema central giró en torno a la fuerte presión ejercida por los presidentes de Francia y Alemania —a la que se sumaron otros líderes, entre ellos la Argentina— para la eliminación de los

paraísos fiscales, y un mayor control sobre los fondos soberanos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo. Bajo el lema “empleo, crecimiento y estabilidad” esta cumbre incluyó por primera vez la cuestión laboral en la agenda de los países desarrollados, sirviendo de puntapié para que el problema del empleo a nivel global sea tratado en un ámbito multilateral donde países desarrollados y países en desarrollo. Para el gobierno de Cristina Fernández el reconocimiento de esta oportunidad se manifestó en la mayor relevancia otorgada al encuentro y en un rol más activo de la presidente en la cumbre. Vale destacar que, a pesar de tratarse de un foro sin cuotas ni jerarquías, la voz de los países en desarrollo tiene más gravitación que en los organismos de Bretton Woods, pero como es de esperar, con un menor peso relativo que el de los países desarrollados. Durante este encuentro, Fernández llegó a Londres con una postura media entre los dos polos en tensión. Avalando la idea encabezada por los Estados Unidos y Gran Bretaña de estimular la economía y reactivar así la demanda; pero también considerando oportuna la propuesta de Alemania y Francia sobre un mayor control a los mercados financieros y paraísos fiscales. La Argentina —apoyada por Brasil— tuvo un rol clave en impedir que se incluyera en el acuerdo final una propuesta sobre flexibilidad de la legislación laboral dada las “nefastas consecuencias que tuvo para la Argentina” (Deciancio, 2010).

La cumbre de Pittsburg (2009) consiguó instaurar al G20 como el principal foro de discusión para la cooperación económica internacional. La decisión de los más importantes líderes internacionales de disolver el G8 e instaurar al G20 como único foro para la resolución de las cuestiones financieras internacionales marcó no sólo la voluntad de los países desarrollados de democratizar la agenda económica internacional, sino también la oportunidad para los países en desarrollo de comenzar a incidir en la elaboración de reglas

de alcance global. Con referencias al surgimiento de un mundo “menos ingenuo y más homogéneo”, los resultados de lo acordado en esta cumbre tuvieron repercusión en todo el mundo. En esta oportunidad, Argentina tuvo un gran protagonismo en la decisión adoptada para que el G20 tenga a partir de ahora mayor poder de decisión a nivel mundial. Primó entre los líderes mundiales el criterio que impulsaba Argentina y otros países emergentes y en vías de desarrollo, por sobre el criterio de algunas potencias centrales que pretendían que el G8 siguiera siendo el ámbito de referencia en la discusión mundial en materia económica. Además, la participación argentina se destacó al solicitar la inclusión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a la mesa de discusión y la elaboración de un capítulo sobre trabajo decente, destacando el gran impacto que la crisis económica ha tenido sobre el empleo en todo el mundo (Argüello, 2017). Tal como relata Cecilia Nahón –ex sherpa argentina ante el G20– en la entrevista realizada por María Cecilia Míguez (2016: 110):

“Argentina ha sido líder en impulsar la agenda laboral en el G20, dando voz a los sindicatos y trabajadores, y advirtiendo del impacto de la crisis internacional en los niveles de desempleo. También fuimos clave para frenar, junto con Brasil, los intentos de optar por la flexibilización laboral como respuesta a la crisis, argumentando en cambio en favor de políticas activas para proteger el empleo y siempre con la mirada puesta en la problemática de la desigualdad. Hoy el G20 reconoce que los escandalosos niveles de desigualdad a nivel global no sólo son inmorales, sino que son un freno al crecimiento, por lo que deben ser abordados y atacados como un tema central. Otra cuestión que planteó la presidenta desde el origen fue la necesidad de refor-

mar los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI, que no fue capaz de anticipar ni de entender, y menos aún de resolver, la crisis financiera vigente.”

En las cumbres que se desarrollaron en los últimos ocho años², como señalan Nahón y López (2018), las reformas que se acordaron en materia de regulación financiera son de tres tipos: “la regulación a nivel nacional de las operaciones extrabursátiles con derivados financieros; la aplicación de estándares más exigentes de capital (acordes al marco normativo establecido por el Comité de Basilea en el llamado Basilea III) y de capacidad de absorción de pérdidas para las instituciones consideradas demasiado grandes para quebrar o *too big to fail* por sus efectos sistémicos; y la cooperación transfronteriza para el intercambio de información en materia financiera (siguiendo el marco de referencia desarrollado por el Comité de Estabilidad Financiera –FSB–)” (Nahón & López, 2018: 41).

Conforme las cumbres fueron avanzando y la economía internacional empezó a mostrar signos de recuperación, la relevancia de las cumbres del G20 fue disminuyendo progresivamente. La participación en el foro siempre fue una prioridad para la política exterior del gobierno argentino. El foro se convirtió en una plataforma desde donde sentar las bases de una posición divergente en un intento de incidir en el delineado de las reglas globales con un marcado sesgo desde los países en desarrollo (Míguez, 2015). La posibilidad de ampliar los márgenes de maniobra a nivel internacional se evidenció en las diversas propuestas realizadas por la presidenta en las cumbres, la coordinación de políticas con el presidente brasileño

2 Toronto (2010), Corea del Sur (2010), Cannes (2011), Los Cabos (2012), San Petersburgo (2013), Brisbane (2014), Antalya (2015), Hangzhou (2016), Hamburgo (2017).

Luiz Inácio “Lula” da Silva y la crítica a los organismos financieros internacionales tradicionales que tanto habían afectado a la Argentina en períodos anteriores. La pertenencia al G20 permite a la Argentina ser interlocutor en el foro donde se definen actualmente las políticas comerciales y financieras mundiales. Esas instancias permiten construir relaciones de paridad frente a situaciones puntuales del sistema internacional.

La presidencia del G20 en la política exterior de Mauricio Macri

La presidencia argentina del G20 llegó en un momento crucial para un gobierno cuya agenda internacional se construyó en torno a la idea de “reinsertar” el país al mundo, recuperar las alianzas tradicionales con Europa y los Estados Unidos y salir finalmente del “aislamiento” impuesto por la gestión anterior. Como señalan Frenkel y Azzi (2018), para el gobierno de Mauricio Macri, la “vuelta al mundo” propuesta implicaba más que nada “recomponer las relaciones con Occidente – específicamente los Estados Unidos, Europa y los organismos multilaterales de crédito– y, con base en ello, renegociar la profundidad del vínculo con Rusia y China” (Frenkel & Azzi, 2018: 187). De la mano del proyecto de liberalización económica, las señales a los mercados y la búsqueda de inversiones fueron el centro de las relaciones exteriores argentinas de la nueva gestión (Deciancio, 2017). Un tanto hiperbólicamente, Laura Jaitman, encargada del *track* de fianzas del G20, declaró que la reunión del G20: “es el evento histórico, en materia internacional, más importante del país.”³

A diez años de la primera cumbre de presidentes del grupo, la presidencia argentina del

G20 llega en un momento en que la relevancia de este foro comienza a debilitarse. El triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos y el giro radical en la posición de este país sobre el comercio dieron un golpe a la continuidad y peso del G20 como foro de discusión. Como señalan Nahón y López (2018), el primer enfrentamiento se experimentó en la reunión de ministros de finanzas del G20 en Baden-Baden, Alemania, en marzo de 2017. Los Estados Unidos no estuvo dispuesto a dar el consenso para reiterar el mantra tradicional de “resistir el proteccionismo en todas sus formas” y se abrieron negociaciones por una redacción alternativa de la declaración final, lo que forzó la revisión de las posiciones comerciales del G20 por parte del resto de los miembros.

Por otro lado, a nivel regional, la presidencia argentina llega en un momento en que la coordinación regional se encuentra cada vez más resquebrajada, con los miembros latinoamericanos del grupo jugando cada uno su propio juego interno. Las instancias formales de coordinación formuladas en el período anterior, y coronadas con la creación de la UNASUR y de la CELAC, quedaron paralizadas ante la falta de iniciativa de los nuevos gobiernos de centro derecha a muchos de los países miembros. El anuncio de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de abandonar la UNASUR en abril de 2018 (Nación, 2018) constituye uno de los principales gestos de cara al regionalismo latinoamericano como fue concebido con anterioridad. Incluso meses más tarde, en agosto, Colombia anunció finalmente que iba a denunciar el tratado, “por ser una caja de resonancia de Venezuela” (BBC, 2018). En una situación de quiebre en la coordinación regional, las posibilidades de pensar la participación conjunta de los países latinoamericanos en el G20 fueron imposible. Como señala Argüello (2018): “Mientras la situación política y económica en Brasil tras la destitución de Dilma Rousseff sigue muy inestable, México mantiene abierto el conflic-

3 <https://www.infobae.com/g20/2018/11/29/laura-jaitman-deputy-de-finanzas-ya-tenemos-senales-de-que-el-g20-argentino-fue-exitoso/>

to migratorio y comercial con los Estados Unidos en un año electoral, en la Argentina una dogmática apertura financiera decidió al gobierno de Mauricio Macri a regresar al país varias décadas atrás recurriendo a un millonario salvataje del FMI. Con la pésima reputación que se había hecho el organismo financiero en la región, podría decirse que fue el gobierno argentino el que rescató al FMI de entre el destaralado orden heredado de los acuerdos de Bretton Woods” (Argüello, 2018: 30-31).

Este escenario hizo que la agenda planteada por el gobierno argentino para la Cumbre del G20 fuera más bien lavada, sin apelar a las demandas tradicionales de la región en torno a las desigualdades económicas y sociales, y los reclamos a los países desarrollados por acceso a mercados e inversiones, y evadió los principales temas de la agenda económica internacional para no entrar en conflicto con los Estados Unidos y China. Aunque es imposible que la guerra comercial entre ambos países quede fuera de las discusiones de la cumbre, la agenda formal poco facilitó el debate para que ello suceda. Construida en torno al lema “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible”, la agenda estuvo focalizada en tres cuestiones clave: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible (Visión de la presidencia argentina 2018). Siguiendo lo acordado en las cumbres anteriores, los grupos de trabajo o grupos de afinidad se estructuraron en el Labor 20 (L20), el Civil 20 (C20), el Think-Tanks 20 (T20), el Youth 20 (Y20), el Science 20 (S20), el Business 20 (B20) y el Women 20 (W20). Cada uno de ellos retomó las prioridades propuestas por la presidencia del grupo para elaborar sus recomendaciones que fueron elevadas a Macri antes de la cumbre de presidentes de noviembre.

En todos ellos la agenda estuvo claramente marcada por el objetivo más general de la administración Macri, orientado a la búsqueda de consensos en el ámbito empresarial y el

acercamiento a los inversores y organismos financieros internacionales. De hecho, las prioridades que la administración Macri imprimió al Grupo durante su mandato, fueron replicadas, por ejemplo, al interior de los *taskforces* del foro empresarial. Todos los ejes de mayor preponderancia del G20 fueron adoptados por las autoridades del B20 dentro de su agenda. Temas como el combate a la corrupción, la equidad del sistema financiero global o las cuestiones medioambientales –que ya venían siendo trabajados por presidencias anteriores–, también fueron incorporadas a las temáticas del “grupo de afinidad” y sus *taskforces* (Comini & González Bergé, 2018). Incluso la agenda del W20 estuvo fuertemente marcada por una mirada empresarial y muy poco asociada a los reclamos más sobresalientes de los diversos movimientos de mujeres, sobre todo teniendo en cuenta la fortaleza que cobró el movimiento feminista en el mismo año de discusión por la legalización del aborto en la Argentina.

Los mayores y más resonantes logros de la cumbre se dieron en el marco de las reuniones paralelas a la misma, más que en el documento final acordado por los países. Las incógnitas en torno a la visita de Donald Trump y su pelea comercial con China estuvieron en el centro de la escena. La reunión que mantuvieron ambos mandatarios en paralelo a la cumbre estableció una “tregua” al menos momentánea a la disputa por los mercados de la que todo el mundo estuvo pendiente. Paradójicamente, tanto en la pelea con Trump como en la cumbre de los BRICS y la del G20, China asumió el rol de defensor del multilateralismo y del libre comercio en contraposición con la estrategia bilateral planteada por el estadounidense. En la pulseada con China y la Unión Europea, Trump logró eliminar la palabra “proteccionismo” del documento final y se mantuvo firme en la necesidad de reforma del sistema multilateral de comercio. China, aliada a Alemania y Francia, lograron, por su parte, incorporar

en el documento final la necesidad de que el intercambio comercial siga ciertas reglas, y declarar “irreversible” el Acuerdo de París, que obliga hasta 2020 a reducir emisiones de dióxido de carbono para frenar el calentamiento global⁴.

En esta línea, tal vez una de las cuestiones más resonantes de las reuniones paralelas fue la firma de una nueva versión de NAFTA que componen Canadá, los Estados Unidos y México, el USMCA (por sus siglas en inglés). El tratado que entrará en vigor en el segundo semestre del 2019, promete la creación de buenos trabajos bien pagados y nuevas oportunidades para unos 500 millones de personas en Norteamérica y establecerá nuevas reglas de origen sobre el sector automotriz, uno de los más afectados de los Estados Unidos. A diferencia del NAFTA que preveía que el 62,5 % de las autopartes fueran fabricadas en América del Norte, el nuevo acuerdo prevé un 75%, además, entre el 40% y el 45% del vehículo deberá estar fabricado por trabajadores que ganen como mínimo 16 USD la hora.⁵

Para el gobierno argentino, el G20 ha sido una plataforma de “venta” al mundo que no se condice con la realidad en que se encontraba el país. Mientras los ministros de finanzas de los 20 países se reunían en las diversas ciudades de la Argentina, el precio del dólar sufrió una de sus mayores decaídas, acompañado por marchas y contramarchas en los anuncios del FMI sobre los préstamos que otorgaría a nuestro país. De hecho, el acuerdo cerrado en junio de 2018 con el organismo fue revisado

en octubre dado que “no llegó a frenar las turbulencias financieras.”⁶

El balance de la cumbre para el gobierno argentino puede plantearse como positivo en términos de la obtención de un documento final. Esto no resulta menor en el contexto de suma tensión entre las potencias en que se dio la cumbre y dada la condición estructural del país en el sistema internacional, con escasos márgenes de maniobra para presionar o imponer agenda.

En términos de las relaciones exteriores argentinas, Macri aprovechó la visita de sus pares para concertar encuentros bilaterales en torno a agendas particulares. El canciller Jorge Faurie señaló que “se busca que la cumbre del G20 sea también el marco para que se firmen una serie de acuerdos bilaterales con esos presidentes y para que su paso por la Argentina cobre otro cuerpo.”⁷ Macri mantuvo un encuentro bilateral con Donald Trump donde intentó distanciarse de la disputa con China y preservar el vínculo que la Argentina posee con ambos países. Mientras la relación con China es fundamental para la colocación de productos argentinos, los Estados Unidos fue, además, fundamental a la hora de obtener el último crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) o de apoyar el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En la reunión con Vladimir Putin, la agenda estuvo centrada en cuestiones de seguridad y el intercambio comercial. Se trata de un acuerdo intergubernamental sobre colaboración en ciberseguridad internacional y, como ha declarado el embajador ruso en nues-

4 https://tn.com.ar/internacional/el-g20-en-argentina-la-cumbre-que-busco-el-empate-para-enfriar-la-tension-mundial_921368

5 <https://www.cronista.com/internacionales/Trump-logra-su-objetivo-y-firma-con-Mexico-y-Canada-un-nuevo-Nafta-20181001-0083.html>

6 https://www.clarin.com/economia/economia/directorio-fmi-revisa-viernes-acuerdo-alcanzado-argentina_0_m7iHectaO.html

7 https://www.clarin.com/politica/preparan-visita-oficial-lideres-g20-junto-cumbre-no-viembre_0_FmMH0ATs0.html

tro país, Dmitri Feoktístov, la Argentina está interesada en colaborar con los Ferrocarriles de Rusia, la corporación estatal Rosatom, especializada en el sector nuclear, la empresa de construcción de maquinaria energética Power Machines, y el productor de locomotoras y vagones Transmashholding (Sputnik, 2018). Además, se mantuvieron los acuerdos vinculados a los medios de comunicación, que garantizarán hasta 2022 la emisión de *Russia Today* en la red de TDA.

En este marco, la cumbre mostró más resultados por fuera del acuerdo final tanto a nivel geopolítico global como en términos de la política exterior argentina. Los avances en materia de acuerdos entre las potencias, la —aunque momentánea— calma a la que se llegó en la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, la firma del USMCA y el acercamiento entre China y la Unión Europea para impulsar una agenda multilateral común, no hacen más que poner de manifiesto el reacomodamiento del tablero global. En esa línea, la Argentina no fue más que el escenario donde poco interviene la agenda presidencial. El éxito de la cumbre no puede ser medido en esos términos, sino en tanto posibilidad de haber logrado la presencia de todos los líderes de Estado (luego de las amenazas de ausencia de Trump) y alcanzado un documento final con ciertos acuerdos básicos. Pedir o esperar más de una cumbre en un país de poco peso internacional como la Argentina era una ilusión.

Reflexiones finales

La cumbre del G20 estuvo marcada por la guerra comercial entre China y los Estados Unidos, así como por el intento de los países europeos paradójicamente aliados con China por contar con el apoyo de Trump en el diseño de la arquitectura global por el que los Estados Unidos abogó históricamente. A pesar de los intentos del gobierno argentino de presentar una agenda que evite entrar en los conflictos comerciales, luego de la confirmación de la asistencia de Do-

nald Trump al evento, el comercio se convirtió en el eje de una cumbre que originariamente no lo contemplaba en el centro de su discusión.

La presidencia argentina llegó en un momento en que la relevancia del bloque se encuentra en decadencia, donde la puja entre los Estados Unidos y Europa y China paralizan gran parte de los avances planteados en las primeras cumbres orientados a coordinar reglas comunes para la gobernanza global. Fue una cumbre sin mayores sobresaltos para el gobierno argentino, que asumió muy bien el papel de anfitrión y espectador de las discusiones “entre mayores”. La agenda argentina contó con el consenso necesario de los miembros en la mayoría de los temas, dado el poco compromiso que ellos infieren, e incluso cuando la agenda comercial se coló en la redacción del acuerdo, lograron cerrarla de manera coordinada. En el mientras tanto, el gobierno argentino aprovechó la cumbre para reforzar lazos de manera bilateral con varios de sus socios, así como aprovechar las visitas para avanzar en acuerdos ya firmados.

Sin dudas el quiebre en los objetivos de política exterior entre el gobierno de Cristina Fernández y el de Mauricio Macri es tan marcado como en el resto de sus agendas. Sin embargo, ambos mandatarios, por diversas razones, priorizaron la relevancia de su participación en el G20 durante sus gobiernos. Tanto Fernández como Macri participaron del foro en vistas a dar visibilidad a la agenda de política exterior de cada uno, ya sea ésta orientada a plantear una postura más autonomista y de coordinación y cooperación con los países del sur, y de la región en particular. O, en el caso de Macri, apelando a la idea de inserción al mundo y de fortalecimiento de los vínculos con los Estados Unidos y Europa. El gobierno de Macri se postuló ser el *honest broker* de la reunión con una agenda a tono. Resta ver qué futuro le depara al G20 como foro en sí mismo. Sea o no sea el evento más importante de la historia argentina, en última instancia,

el éxito del G20 podrá evaluarse por su contribución al *standard* que el mismo gobierno se impuso, la ansiada lluvia de inversiones. En el camino, el gobierno debió sufrir la crisis financiera que lo llevó a buscar un préstamo con el Fondo Monetario Internacional y la renuncia de dos presidentes del Banco Central en sucesión, lo que más allá del tono conciliatorio de la agenda, expuso la extrema vulnerabilidad del gobierno.

Referencias bibliográficas

- Argüello, J. (2017). ¿Quién gobierna el mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Argüello, J. (2018). Las alianzas abiertas de América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 21-35.
- BBC. (10 de agosto de 2018). Colombia se retira de UNASUR "por ser una caja de resonancia de Venezuela". Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45150648>.
- Comini, N. & González Bergéz, T. (2018). La dimensión económica del G20. Dinámicas, actores y agenda del B20. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 61-75.
- Deciancio, M. (2010). El G20 como estrategia de inserción internacional. *Observatorio del G20*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Deciancio, M. (2017). El escenario en Argentina: perspectivas globales y regionales del cambio político. *Anuario de política internacional y política exterior*. Montevideo.
- Deciancio, M., & Tussie, D. (2015). Argentina en el mundo. En M. Plotkin (Ed.). *Argentina. La búsqueda de la democracia. Tomo 5 (1960-2000)* (pp. 323-350). Madrid-Buenos Aires: Fundación Mapfre.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*. Núm. 95, 177-207.
- Gurria, Á. (29 de febrero de 2004). *The G20 at the Leaders' Level?* Disponible en: www.uvic.ca/research/centres/globalstudies/publications/publicationsdb/pubs/the-g20-at-the-leaders-level-id-18.php
- Kirton, J. (2005). *From G7 to G20: Capacity, Leadership and Normative Diffusion in Global Financial Governance*. Disponible en: http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2005/kirton_isa2005.pdf
- La Nación* (21 de abril de 2018). La Argentina y otros cinco países abandonan la UNASUR. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-y-otros-cinco-paises-abandonan-la-unasur-nid2127623>
- Míguez, M. C. (2015). La inserción internacional de la Argentina: encrucijadas y posibilidades. En D. García Delgado y M. C. Ruiz del Ferrer (Comps.). *Documento de trabajo Núm. 2: Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas* (pp. 39-49). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Míguez, M. C. (2016). La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y el dilema de la autonomía. En M. Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Buenos Aires: Octubre.
- Nahón, C. & López, P. (2018). Una década de G20: De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización. ¿Hay futuro para el G20? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 37-60.
- Sputnik. (24 de octubre de 2018). *Putin y Macri se reunirán durante la cumbre del G20 en Argentina*. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810241082950510-reunion-de-putin-y-macri-en-g20-en-argentina/>

Para citar este Artículo de investigación:

Deciancio, M. y Tussie, D. (2019). El recorrido de la membresía argentina en el G20 (1999-2018): ¿Qué logró como *honest broker* la Presidencia del Grupo en 2018? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 165-177.

El Estado bajo la lupa del feminismo: *Corriendo el velo de la ceguera y la ingenuidad*

*The State under the lens of feminism:
Removing the veil of blindness and naivety*

Por Yussef Becher*

Fecha de Recepción: 12 de diciembre de 2018.

Fecha de Aceptación: 16 de abril de 2019.

RESUMEN

El feminismo ha ido efectuando diferentes aportes a las diversas disciplinas sociales. Sin embargo, muchas veces, tales aportes quedan soterrados por construcciones, que por mayor sistematicidad o difusión, logran una visibilidad superior en la construcción del conocimiento en las ciencias sociales. A partir de ello, este artículo de investigación se propone revisar los aportes de la teoría feminista sobre el Estado que logran consolidarse entre las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, tales aportes surgen ligados a la emergencia de un posestructuralismo crítico que comienza a advertir la presencia de una vigilancia sobre las subjetividades en donde quedan particularmente incluídas, como lo permiten aseverar los aportes feministas, las corporalidades femeninas. En dicho ejercicio de control también cumplen

un papel relevante las representaciones sociales dominantes sobre lo que supone ser mujer y la maternidad cuando corresponde, aunque allí nuevamente el Estado tiene su responsabilidad pues puede actuar subvirtiendo o reproduciendo el orden social de género. A partir de los registros teóricos anteriores, se afirma que las sujeciones que limitan las autonomías femeninas responden a un proceso bifronte que es socio-estatal, pues proviene de representaciones sociales dominantes e inacción estatal, con matices de acuerdo a los diferentes gobiernos, que intentan mantener amarrada la subjetividad a un orden social de género. En tal sentido, para reflejar esa realidad, nos detendremos en las desigualdades sociales de género ligadas a las tareas de cuidado al interior de los hogares. Ello tiene sentido por cuanto se afirma que la desproporcionada distribución sexual

* Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Magister en Sociedad e Instituciones por la Universidad Nacional de San Luis. Abogado por la Universidad Católica de Cuyo. Correo electrónico: ubecher@unsl.edu.ar

del trabajo no remunerado de tareas domésticas constituye una de las discriminaciones más estructurales que recae sobre el género femenino. Allí acudimos —a fin de mostrar la incidencia estatal— al último informe elaborado por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que corresponde al año 2016.

Palabras clave: *Estado, Feminismo, Desigualdades Sociales de Género, Tareas No Remuneradas al Interior de los Hogares.*

ABSTRACT

Feminism has been making different contributions to the various social disciplines. However, many times, such contributions are hidden by constructions, which by greater systematicity or diffusion, achieve a higher visibility in the construction of knowledge in the social sciences. From this, this text aims to review the contributions of feminist theory on the State, which managed to consolidate between the 1980s and 1990s. Likewise, such contributions arise linked to the emergence of a critical poststructuralism that begins to notice the presence of an exercise of vigilance over the subjectivities where they are particularly included, as feminist contributions allow, feminine corporeality's. In this exercise of control also play a dominant role hegemonic social representation of what it means to be a woman and motherhood when appropriate, although there again the State has its responsibility because it can act subverting or reproducing the social order of gender. From the previous theoretical notes, it is affirmed that the restraints that limit the feminine autonomies respond to a two-sided process that is socio-state, because it comes from dominant social representations and State inaction, with nuances according to the different governments, that try keep subjectivity tied to a social order of gender. In this sense, to reflect this reality, we will dwell on the social inequalities of gender linked to

care tasks within homes. This makes sense because it is affirmed that the disproportionate sexual distribution of unpaid work for domestic tasks constitutes one of the most structural discriminations that fall on the female gender. There we will go -in order to show the State incidence- to the last report prepared by the Committee of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) that corresponds to the year 2016.

Keywords: *State, Feminism, Social Inequalities of Gender, Unpaid Tasks Within Households.*

Introducción

Este artículo de investigación tiene como objetivo reflejar los aportes del feminismo a la construcción de una teoría sobre el Estado. Para ello, se vuelven necesarios dos ejercicios: 1- acudir a conceptos del posestructuralismo por cuanto los aportes feministas, gestados en la década de 1980 y 1990, apelan a esos conceptos. Desde ya —como siempre sucede con la teoría feminista—, es imposible describir si unos aportes u otros fueron primero, pues posiblemente si existieron antes fueron soterrados. 2- reflejar la particularidad de un orden social de género que intenta ejercer control —en términos deleuzeanos— sobre los cuerpos femeninos. De allí que las sujeciones a dicho orden responden a un proceso bifronte: inacción estatal y representaciones sociales hegemónicas sobre lo que supone la feminidad. Pues bien, primera conclusión, aunque pueda parecer apresurado, el Estado no es ingenuo y su ceguera de género —expresión utilizada en materia de burocracias estatales por la feminista india Naila Kabeer (1999)— se vincula con la necesidad de ejercer dominio para mantener posiciones subjetivas en las cuales se ha relegado a las mujeres.

A fin de continuar desandando los aspectos que planteamos en este artículo, nos parece interesante detenernos —por cuanto permite

reflejar el proceso bifronte al que aludimos— en las desigualdades sociales de género ligadas a las tareas de cuidado al interior de los hogares. Ello pues posiblemente pueda ser considerada una de las discriminaciones más estructurales que repliega a las mujeres al ámbito de lo privado, cercenando sus derechos humanos de participar en la vida pública. Para reflejar las acciones estatales propuestas que operan sobre esas sujeciones —y sus limitaciones—, acudimos al último informe del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) del año 2016.

Finalmente, arribamos a una conclusión que intenta tejer las ideas que hemos ido desarrollando a lo largo del artículo y proponer una medida alternativa para lograr algunas autonomías femeninas ligadas con la obligación estatal de cumplir derechos humanos, aunque requieran de la vigilancia continua de los movimientos feministas.

Los primeros apuntes

Estado y subjetividad. Desde un enfoque posestructuralista —en donde podemos ubicar particularmente a las ideas foucaultianas— el Estado, en el marco del siempre viejo y siempre nuevo capitalismo neoliberal, es concebido como un conjunto de técnicas de gobierno que mediante mecanismos de poder —en donde adquiere protagonismo el control— intenta lograr el dominio de las subjetividades¹. Guattari (1986, 2006) —quien se perfila dentro del psicoanálisis posestructuralista— asevera que en la contemporaneidad los dispositivos de vigilancia han logrado la construcción

en serie de las subjetividades, de modo tal que las denomina subjetividades capitalísticas. El concepto de control —que desde comienzos de este párrafo se viene augurando como central— es una de las principales incorporaciones de Deleuze (1991) quien plantea la continuidad y vigencia actual de las sociedades disciplinarias foucaultianas. Sin embargo, tales sociedades —a las que Foucault dedicó su estudio durante el siglo XIX colocando su centralidad en las instituciones de encierro— son transformadas por medio de una vigilancia que se halla dispersa y no concentrada, lo cual la diferencia del disciplinamiento institucional. Bauman (2006) utiliza la figura del sinóptico para marcar la diferencia entre el pasaje de un tipo de sociedad a otra, pues Foucault apelaba a la del panóptico —cuyo detalle arquitectónico le debe a Bentham— para figurar el modo en que el disciplinamiento estaba centrado en un punto nodal y de allí se dispersaba a los restantes. En Deleuze dicho pasaje es representado por medio de las figuras del topo y la serpiente. El topo desde su madriguera —que tiende a ser permanente— aguarda con tranquilidad sus presas, en cambio, la serpiente se desliza por la superficie —de modo casi imperceptible— hasta lograr cazar, en un juego cuasi seductorio, a sus roedores preferidos. La principal novedad de las sociedades de control tiene dos ejes centrales: 1- la dispersión del disciplinamiento —al que Deleuze denomina control— y 2- el fin de las instituciones de encierro como medios de sujeción al orden social.

El enfoque guattariano de la subjetividad —influenciado por Deleuze, quien era compañero personal y de recorridos académicos— plantea que en el contexto antes descrito es posible construir singularidad. Vale decir: escapar a los dispositivos de vigilancia para diferenciarse de la modelización que intentan imponer. Para lograr singularidad es necesario reconocer en las emociones y en los deseos —que se anclan en experiencias concretas— las posibilidades de emancipación

1 Tales planteos aparecen en diferentes textos de Foucault. Podemos identificar principalmente dos: *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (1975 2006) y *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France: 1977-1978* (2006).

subjetiva. Este posestructuralismo ofrece una crítica al estructuralismo lingüístico freudiano en varios aspectos. Entre ellos, el del lugar relegado que le otorgaban a las pulsiones en las cuales Guattari y Deleuze hallan la posibilidad de construir autonomía en el marco de las sociedades de control capitalistas². En *El sujeto y el poder* (1988), Foucault —en donde confiesa que su verdadero interés siempre ha sido la subjetividad— plantea la existencia de relaciones de poder que admiten resistencias que incluso pueden pasar desapercibidas. El filósofo francés distingue tipos de relaciones de poder en donde las de sujeción o de negación de la subjetividad —que se asemejan a las relaciones de dominación tal como las ha definido en otros textos— no admiten resistencias por cuanto implican una negación absoluta respecto de toda existencia otra. Sin embargo, esas microresistencias —que en otras miradas postestructuralistas aparecen como revoluciones moleculares— son las que posibilitan fracturar el orden mediante líneas de fuga que escapan a los instituidos.

Los primeros esbozos de una teoría feminista del Estado enunciada como tal parecen corresponder con aportes de feministas norteamericanas cercanas al giro posestructuralista de la década de 1980 y 1990. Lynne Haney (1996) en un texto titulado *Homeboys, babies, men in suits: the State and de the reproduction of*

male dominance afirma: “... desde que MacKinnon (1983) audazmente proclamó que no había “ninguna teoría del Estado” dentro del feminismo dicho objetivo se convirtió en un aspecto central de los desarrollos posteriores de los estudios feministas” (759. Traducción propia)³. A partir de ello, distingue con claridad dos miradas al interior de los estudios feministas sobre el Estado: una, a nivel macro y otra a nivel micro. En la primera de ellas, el Estado es identificado como cómplice de la reproducción de las reglas del patriarcado. El paradigma patriarcal —tal como lo define Femenías (2018)— supone imprimir la marca de la inferioridad sobre determinados sujetos sociales —convirtiendo en naturales atributos derivados del sexo-género, la opción sexual, la raza o la etnia— a partir de lo cual se justifican prácticas discriminatorias. El estudio de Haney se inscribe en la segunda línea —micro— y presenta una mirada sobre el Estado que evidentemente comulga con el posestructuralismo, respondiendo a otras miradas actuales que se han ido desarrollando durante la década de 1990 en adelante. Luego de un exhaustivo estudio —de corte etnográfico— sobre políticas punitivas, Haney concluye que el Estado presenta un contexto institucional heterogéneo, fragmentado, con múltiples sitios de control y de resistencia. Asimismo, plantea que la burocracia —de acuerdo con su estructura patriarcal— incorpora a las mujeres en su agenda intentando captar sus demandas para lograr la normalización de sus reclamos. Sólo para advertir la vigencia de estos planteos podemos

2 Luce Irigaray —tal como comenta Schutte (1990)— realiza una crítica a las teorías de la subjetividad inspiradas en el psicoanálisis freudiano, continuadas por Lacan, por cuanto la mujer siempre es colocada en una relación de subordinación. Epistemológicamente, se la identifica con el objeto de conocimiento —mientras el hombre es el sujeto— y en psicoanálisis con el inconsciente —al cual las teorías freudianas le han otorgado un espacio residual— mientras el hombre ocupa el espacio del consciente.

3 Haney señala diferentes estudios que con el fin de elaborar una teoría feminista del Estado se fueron desarrollando en distintas áreas: políticas sociales (Abramovitz, 1988; Gordon, 1990; 1994; Skocpol, 1992), normas legales y burocracias (Eisenstein, 1985; MacKinnon, 1989) y ciudadanía (Jones, 1990; Orloff, 1993; Pateman, 1988).

reconocer la importancia que ha ido adquiriendo la agenda feminista en gobiernos de diferentes orientaciones político-ideológicas e incluso de parte de los organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial o el Foro Económico Mundial. Algunas feministas latinoamericanas señalan que ello es producto de apreciar el efectivo aporte a los circuitos productivos que pueden efectuar las mujeres, mientras otros/as vemos en esos intereses, intentos por evitar singularidades que puedan subvertir el orden social de género⁴. A ese concepto nos dedicaremos en el punto siguiente.

Nancy Fraser y Linda Gordon (1992) en *Contrato versus caridad* nos permiten profundizar en los efectos normalizadores y de resistencia subjetiva frente a las intervenciones estatales. En primer lugar, señalan el modo en que la caridad es ligada a lo femenino y las emociones, mientras que el contrato aparece vinculado a lo masculino y el raciocinio. Las autoras feministas plantean que frente a los contratos estatales de definición de necesidades sociales —que darán lugar a políticas sociales— quedan pocos espacios para las negociaciones subjetivas. De allí que surgen como imposiciones estatales normalizando los efectos colectivos y eminente políticos de las necesidades sociales. Ante ello, surgen resistencias que plantean una nueva interpretación de las necesidades sociales que el Estado nuevamente intentará normalizar mediante reinterpretaciones que se ajusten al paradigma patriarcal.

Representaciones sociales hegemónicas y violencia contra las mujeres: la construcción de un orden. De los apuntes anteriores, pu-

dimos advertir el modo en que la teoría feminista comienza a denunciar la complicidad estatal en la reproducción del orden patriarcal, que intenta mantener a las mujeres en los roles que socialmente les han sido atribuidos. Decimos socialmente porque precisamente se trata de construcciones que intentan ser solapadas bajo supuestos atributos biológicos o naturales respecto de las particularidades de uno u otro género. En Simone de Beauvoir —tal como afirma Femenías (2008)—, podemos encontrar las primeras distinciones entre sexo y género, aunque no fue quien concibió dicho término tal como más adelante intentaron atribuirle. Se puede apreciar con claridad la distinción que establece de Beauvoir entre el sexo como dato biológico de las significaciones construidas culturalmente en torno a la mujer. Sin dudas, aquel fue uno de los primeros aportes relevante en torno a desnaturalizar lo femenino. En Judith Butler podemos encontrar seguramente a una de las críticas principales a la feminista francesa quien en el primer capítulo de *Gender trouble* —traducido al castellano como el *Género en disputa* (2007)— la elige como su referente polémica. A partir de ello, desarrolla sus planteos en referencia constante —de hecho, se puede observar la mención permanente en cada uno de sus párrafos— a Simone de Beauvoir. La propuesta de Butler (2007) resulta interesante por cuanto reconceptualiza la categoría tradicional de las ciencias sociales *identidad* —tan recurrente en materia de género— y advierte sobre el carácter de construcción social de aquello que consideramos biológicamente determinado por medio del sexo. En cuanto a identidad, propone deconstruir el esencialismo ontológico que como tal excluye a otras identidades que pueden reconocerse en el feminismo, limitando las capacidades de acción y de representación del movimiento. Por ello, apuesta a la construcción de una identidad feminista amplia y heterogénea que en tanto tal pueda comprender —y por consiguiente lograr mayor

4 Se pueden revisar tales posturas en León Trujillo, M. (2017). *Autonomía económica de las mujeres y justicia de género. En Curso Políticas públicas, justicia y autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe*. CLACSO-ME-SECVI (OEA).

performatividad colectiva— a quienes se identifican con el reclamo aunque no con esencialismos identitarios que son asociados al feminismo hegemónico⁵. En tal sentido señala, “... la construcción variable de la identidad es un requisito metodológico y normativo, además de una meta política” (2007: 27) o bien “La identidad del sujeto feminista no debería ser la base de la política feminista” (2007: 27). Por otra parte, para sostener el carácter de constructo social del sexo elige diferenciarse radicalmente de Simone de Beauvoir por cuanto en ella encuentra la afirmación de un dimorfismo de género producto del binarismo sexual. Ante ello, comienza respondiendo que la construcción sexo-género se halla anclada a diferentes contextos culturales, a partir de lo cual, es posible que sobre el cuerpo sexuado se impriman distintos significados culturales, “... entonces no puede afirmarse que un género únicamente sea producto de un sexo” (2007: 28). Si el sexo no es invariable —dice Butler— es posible que siempre se haya tratado de una construcción cultural de modo tal que en realidad no exista distinción con género. A partir de ello y con un claro sentido político, invierte el concepto de identidad tradicionalmente conocido afirmando que no existe una identidad de género detrás de las expresiones de género, pues la identidad se construye performativamente por medio de tales expresiones que, a su vez, son resultado de criterios de identificación.

El orden social de género emerge a partir de la necesidad de ejercer control —por ello la centralidad que anteriormente le otorgamos al concepto— sobre los cuerpos femeninos

5 Dicho término ha sido desarrollado por Sciortino (2012) en referencia a aquellos movimientos feministas que no incluyen la posibilidad de incorporar otras identidades tales como indígenas, afrodescendientes, lesbianas, gays, entre otros.

a fin de garantizar la posición subjetiva que históricamente el paradigma patriarcal les ha asignado⁶. Para garantizar dicho orden, existe una recurrencia a la violencia —mediante la omisión estatal— o bien la imposición de representaciones sociales dominantes que impiden subvertirlo. Tanto la inacción estatal como la violencia de parte de sectores sociales proviene de la necesidad de ejercer control sobre las mujeres para mantener las posiciones a las que antes aludimos. Tal como aclara Femenías: “... las violencias se producen mediante complejos mecanismos que van desde las formas físicas más evidentes hasta las más complejas negaciones, complacencias y exclusiones, como los modos habituales en los que se teje un cierto entramado ideológico” (2018: 23). No es casual que al mismo tiempo que los movimientos feministas logran constituirse en líneas de fuga respecto de los poderes dominantes incrementen las cifras de feminicidios. De acuerdo con datos actuales del Poder Judicial de la República Argentina, en el año 2017, se cometieron 251 feminicidios mientras cada 37 horas muere una mujer por tal

6 El concepto de orden de género no reconoce referentes uniformes o sencillamente identificables pues deriva del uso que le han dado diferentes teóricos/as. Sin dudas en el uso que hacemos en este texto se puede reconocer la influencia del posestructuralismo que anteriormente desarrollamos. Las primeras menciones al concepto —tal como rastrea Solano Suárez (2014) en su tesis doctoral— podemos ubicarlas en Connell (1989) quien a su vez retoma a Jill Mathews. Asimismo nos interesa la definición de orden de género de Virginia Maquieira (2010) quien lo describe como: “... sistemas de poder y desigualdad que asignan espacios, tiempos y actividades y se acompañan de representaciones simbólicas que condicionan el acceso de las mujeres a los recursos en un sentido amplio” (p. 51).

causa. Precisamente, los movimientos feministas son los que han tenido históricamente —con menor o mayor acompañamiento social y estatal— la ardua tarea de invertir las reglas de juego a favor de las mujeres, y no sólo de ellas, pues tal como premonitoriamente anunciaba Butler, con el transcurso del tiempo dichos movimientos han ido incorporando reclamos e identidades que no se hallan ligados con lo exclusivamente femenino⁷. Los reclamos feministas —tal como afirma Femenías (2018)— deben partir de una premisa inicial: mientras otros reclamos se producen y se disputan entre iguales, las mujeres —y quienes no se adecuan al paradigma patriarcal— no integran esa regla de igualdad. De Miguel Álvarez (2000) —acudiendo a una cita de Kate Millet— asevera que la peculiaridad del feminismo es que tiene que enfrentarse constantemente al orden social y al código moral más ancestral, universal y arraigado de los existentes. Frente a diferentes momentos sociales y políticos que —parafraseando a Heller (1985)— han desestructurado la vida cotidiana, los feminismos han encontrado la posibilidad de fracturar los instituidos y construir singularidad. Posiblemente, en la historia reciente argentina, podemos ubicar temporalmente uno de esos momentos en la última dictadura cívico-militar. En ese sentido, Femenías (2017) considera que existen tres grandes intersecciones en materia de feminismos entre los que ubica a las mujeres y

el poder en el marco de luchas armadas. En la década de 1960 y 1970, en la Argentina, las mujeres que decidieron involucrarse en movimientos peronistas y de izquierda —con un evidente protagonismo de parte del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)— comenzaron a manifestar nuevas prácticas que impugnarón las representaciones hegemónicas sobre la feminidad, dando lugar a lo que Paola Martínez —citada por Femenías— denomina una asunción alternativa de su género. A lo cual Marisa Ruiz (2012) agrega como dato que muchas de esas mujeres luego se incorporaron a movimientos feministas.

Las desigualdades sociales de género y las acciones estatales

Tal como señalamos anteriormente, el orden social de género intenta ejercer control sobre las mujeres para mantenerlas en una posición subjetiva determinada. De entre las posibles posiciones en las que se intenta preservar a las mujeres, nos parece relevante detenernos en la de producción y cuidado de la especie, por cuanto la coloca en un rol central respecto de la reproducción social con efectos sobre las esferas público-privado. Frances Raday —ex miembro del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)— señala: “La práctica cultural más dominante y dañina globalmente... es la estereotipación de las mujeres exclusivamente como madres y amas de casa, de forma tal que limita sus oportunidades de participar en la vida pública ya sea política o económica” (2007: 71). En este caso, nos enfrentamos a representaciones sociales hegemónicas que operan como control para mantener los instituidos. Cook y Cusack (2010) los denominan estereotipos compuestos por cuanto no sólo comprenden prejuicios o valores sobre roles sexuales sino también sobre cualidades atribuidas a cada sexo y sobre la sexualidad. El estereotipo sobre las mujeres como las reproductoras de la especie

7 Parte de ello se vincula con desarrollos recientes sobre la categoría género y su intersección con otros clivajes identitarios tales como edad, sexo, raza-etnia, sector social de pertenencia. En lo referido a raza-etnia podemos reconocer como trabajos pioneros los de Silvia Rivera Cusicanqui y Ochy Curiel que han posibilitado la emergencia de un feminismo decolonial, aunque no se las reconozca como precursoras de dicho feminismo (Femenías, 2017).

y cuidadoras predilectas contiene un primer prejuicio sobre atributos asignados al sexo —a lo supuestamente determinado naturalmente—, y, asimismo, otros sobre roles sexuales y sexualidad que limitan ambos aspectos a la función de reproducción.

Rita Segato (2011) nos ayuda a desentrañar los orígenes de la representación antes enunciada que se ubica en los comienzos mismos de las distinciones sexuales y de género. Para ello, la investigadora lleva a cabo un estudio de corte antropológico con comunidades originarias. A partir de ello, advierte que en la conformación de las aldeas, en donde convivían varones y mujeres, existían diferencias de sexo-género aunque no tan pronunciadas y con cierta igualdad en la toma de decisiones entre uno y otro género⁸. La colonización trae aparejada como efecto la profundización de esas diferencias al designar al varón como encargado de mantener los vínculos con los colonizadores. Desde ese momento, las mujeres indígenas quedan replegadas al ámbito de lo privado —en las aldeas— y los varones a la esfera de lo público. De allí que se trasladan las disparidades de género propias de las culturas colonizadoras a las comunidades originarias. Es posible encontrar allí los primeros antecedentes de la división sexual del trabajo al interior de los hogares.

Con el transcurso del tiempo y desarrollos posteriores, la economía feminista ha ido demostrando el importante papel que ocupa el cuidado femenino y su estratégico ocultamiento en los circuitos de valor comerciales. Cristina Carrasco (2006) muestra que dicho ocultamiento se vincula, por una parte, con la predominancia de economistas varones que

poco han reparado en las desigualdades sociales de género y, por otra, con la intención de ocultar el valor del cuidado para no reconocer el significativo aporte que constituye a la reproducción social. De allí, tal como afirma Rodríguez Enríquez: “El trabajo de cuidado... cumple una función esencial en las economías capitalistas: la reproducción de la fuerza de trabajo” (2015: 36). En consecuencia, sin el aporte del trabajo doméstico que permite que el capital disponga de trabajadores/as en condiciones de emplearse, no podría reproducirse. Por ello, Rodríguez Enríquez sugiere incorporar al flujo circular de la renta las tareas de reproducción domésticas, pues de lo contrario, “... el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza dentro de los hogares (y que realizan mayoritariamente las mujeres) constituye un subsidio a la tasa de ganancia y de acumulación del capital” (2015: 40).

Una herramienta que se ha vuelto recurrente para valorar el impacto del cuidado en la vida de las mujeres son las encuestas sobre uso del tiempo. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) realizó la última en el año 2013 —cuyos resultados fueron publicados en 2014— como parte de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU). La tasa de participación de las mujeres en las tareas no remuneradas al interior de los hogares es de 88.9%, mientras la de los varones es de 57.9%. Asimismo, en cuanto a las franjas etarias, el porcentaje se concentra mayoritariamente en mujeres de 30 a 59 años mientras la disminución más significativa se halla en la edad de 60 años en adelante. Otro aporte de los datos muestra que las mujeres desarrollan mayores tareas de cuidado respecto de sus cónyuges y que en aquellos hogares en los que tanto varones como mujeres trabajan en el mercado remunerado, las mujeres continúan siendo las principales responsables del cuidado: representa el 89.3% de las mujeres ocupadas, mientras que entre los varones el porcentaje es de 57.9%. Estos datos nos permiten

8 María Lugones (2008) no coincide con Segato por cuanto señala que en el período precolonial el género no era binario ni estaba jerarquizado. Femenías (2017), por su parte, coincide con Segato.

realizar diferentes lecturas. En primer lugar, una evidencia que ya hemos venido anunciando en los párrafos anteriores es la desigual distribución de tareas reproductivas en el marco de la vida doméstica entre varones y mujeres. Al mismo tiempo, que las mujeres transcurren una significativa proporción de sus vidas jóvenes dedicadas al cuidado mientras que cuando comienzan a envejecer tales tareas empiezan a disminuir. Ello nos muestra la centralidad que tiene el cuidado en la experiencia vital juvenil femenina y también en lo que se denomina el lapso de vida económicamente activo. En ese lapso se concentran las mayores posibilidades de obtener empleo y de aporte al sistema económico. Finalmente, los datos permiten aseverar que en parejas heterosexuales convivientes las mujeres se convierten en las principales encargadas de las tareas reproductivas en los hogares, mientras si permanecieran con sus padres u otros familiares —tal como muestran los datos—, tales porcentajes disminuyen. Una posible lectura de dicha disminución se vincula con que al convivir junto con sus padres probablemente las tareas de cuidado se distribuyan entre madres e hijas, pues dudosamente la incidencia de los varones en el hogar contribuya a reducir la carga de cuidado.

Ahora bien, ya reflejado el modo en que las representaciones sociales y estereotipos dominantes sobre las posiciones subjetivas que históricamente han sido atribuidas a las mujeres impiden superar las diferencias de acceso respecto de los varones al ámbito de lo público, podemos preguntarnos: ¿cómo contribuye el Estado para subvertir esa diferencia? Ya hemos aclarado que la omisión estatal es una estrategia para preservar el orden social de género, sin embargo, principalmente el accionar de los movimientos feministas, más allá del acompañamiento estatal que ha estado presente en uno u otro momento, ha logrado que con el transcurso del tiempo los Estados adopten medidas para disminuir desigualdades sociales de género que restringen el acceso de

las mujeres a la esfera pública. En ese sentido, para reflejar tales acciones en el caso de la Argentina, nos parece relevante acudir al informe del año 2016 del Comité de la CEDAW en lo referido a la participación en la vida política y pública, por cuanto refleja su involucramiento en dicha esfera y en la toma de decisiones⁹. Allí el Comité destaca la importante participación femenina en los poderes legislativo y judicial y la aprobación del proyecto de ley para la paridad de género en los órganos legislativos. A ello, agrega la aprobación del proyecto de ley para la igualdad de género en las listas de los partidos políticos y su adhesión por parte de provincias tales como Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro. Sin embargo, tal paridad no se halla presente en el Poder Ejecutivo y en las burocracias provinciales. Tampoco se ha logrado, a pesar de la existencia de una ley desde el año 2002, mayor equidad de género en los órganos de representación de sindicatos y del empleo privado. Si bien estas medidas pueden plantear soluciones que logren una mayor inserción en ámbitos públicos, no resuelven el aspecto estructural ligado a representaciones y omisiones estatales que las repliegan al ámbito de lo privado, tal como señala el Comité de la CEDAW: “Los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en la vida política y pública... (comprenden) la desigualdad en la distribución de las tareas domésticas y de crianza de los hijos entre las mujeres y los hombres” (2016: 11).

Al mismo tiempo, cuando las mujeres deciden involucrarse en la vida pública por

9 El Comité de la CEDAW controla el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, por medio de acciones estatales, en cada uno de los Estados parte que han ratificado la Convención. Vale aclarar que en nuestro país no sólo fue ratificada, sino que también posee jerarquía constitucional a partir de la reforma del año 1994.

medio de la participación política deben enfrentarse a las estructuras patriarcales de los partidos políticos y, en algunos casos, cuando logran visibilidad a la estigmatización de los medios de comunicación. Sobre estas cuestiones advierte el Comité de la CEDAW. En su informe anterior —del año 2010—, destacaba la importante significancia de que por primera vez se haya elegido por medio del voto popular a una mujer para que ejerza el Poder Ejecutivo: Cristina Fernández. Y, en ese sentido, el caso de la ex mandataria constituye uno paradigmático en lo referido a violencia ligada al género contra las mujeres proveniente de medios de comunicación, por cuanto muchas de sus decisiones políticas fueron atacadas acudiendo a estereotipos que eran difundidos por medios masivos. La periodista Luciana Peker comenta: “A Cristina Fernández de Kirchner la photoshopearon desde la tapa de *Noticias* en un orgasmo simulado en éxtasis por ejercer el poder (como si el orgasmo fuera maligno y una mujer que ejerce el poder no pudiera disfrutar de ejercer el poder)” (2017: 20). Continúa: “Jorge Lanata la insultó como “vieja enferma”. El diario *Clarín* la dibujó con un ojo morado similar al de todas las mujeres que reciben un golpe en sus casas, y agachada frente al juez Thomas Griesa... en una posición que indica disponibilidad sexual frente a un enemigo que logra ver arrodillada y disponible a su víctima...” (2017: 22).

A partir de lo enunciado en los párrafos anteriores, podemos advertir que las acciones estatales que intentan lograr una mayor incidencia de las mujeres en la vida pública encuentran limitaciones frente a discriminaciones estructurales ligadas a la desproporcionada distribución por género de las tareas de cuidado al interior de los hogares. Asimismo, deben enfrentarse a estructuras políticas patriarcales y estigmatizaciones —producto de representaciones sociales hegemónicas— que el Estado tampoco logra resolver y que cercenan el ple-

no ejercicio de los derechos de las mujeres a involucrarse en la esfera pública.

Conclusión

Los primeros aportes del feminismo a una teoría del Estado tuvieron como objetivo —y son reflejo de ello— demostrar que dicha burocracia no es ingenua ante un orden social de género que intenta mantener a las mujeres en determinadas posiciones subjetivas. A partir de eso, podemos afirmar que el control que se ejerce sobre el género femenino responde a un proceso bifronte: inacción estatal para subvertirlo y representaciones sociales dominantes. En ese marco, acudir a la violencia para mantener posiciones de inferioridad se vuelve recurrente.

De entre las posibles posiciones en las cuales se intenta preservar a las mujeres, nos detuvimos en las relativas a las tareas del hogar por cuanto resulta una de las más estructurante que incide de modo decisivo en la posibilidad del género femenino de involucrarse en la esfera pública. Tal como vimos, esos controles que intentan mantener a la mujer en el ámbito del hogar —al igual que toda opresión sobre el género— responden a estereotipos y representaciones e inacciones estatales que impiden la autonomía de las mujeres. Para reflejar cuán profundos son los entramados que se tejen en ese tipo de sujeción a los instituidos, de Miguel Álvarez (2000) afirma la necesidad de lograr para las mujeres una libertad cognitiva, por cuanto superar las tareas de cuidado supone poner en tela de juicio valores y actitudes aprehendidos e interiorizados desde la infancia. Asimismo, pudimos apreciar —con el último informe del Comité de la CEDAW para Argentina— las limitaciones de las acciones estatales propuestas para afrontar esas desigualdades, que tal como el mismo organismo denuncia, hallan sus limitaciones en estructuras patriarcales que no son superadas.

Finalmente, queremos referirnos al tema de los derechos humanos. Pues bien, el femi-

nismo ha detectado el papel del Estado en el control de un orden opresivo hacia las mujeres y, asimismo, vimos que el propio aparato estatal con sus inacciones aporta a sostenerlo. De allí que la conquista de derechos humanos para las mujeres —que son producto de sus luchas colectivas— parecen ir poniendo coto a las inacciones estatales, pues tampoco es ingenuo que hayamos seleccionado el informe de la CEDAW para mencionar las políticas descritas en este texto. Con ello, queremos reflejar que la ausencia de medidas de parte del Estado que contribuyan a subvertir el orden de género puede ser motorizada por un discurso y una práctica ligada a los derechos humanos, por cuanto supone obligaciones internacionales que posiciona de uno u otro modo a la Argentina frente a otros Estados, por consiguiente, su incumplimiento no va a resultarle indistinto. Por ello, parece haber allí una opción para obligar al Estado a que actúe, aunque quede para los movimientos feministas la ardua tarea de estar atentos a que esa burocracia no trate con sus medidas de maquillar realidades que no existen o continuar normalizando o controlando a los cuerpos femeninos.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2006). *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: una apuesta por otra economía. En M. J. Vara (Coords.). *Estudios sobre género y economía* (pp. 29-62). Madrid: Akal.
- Connell, R. (1987). *Gender and power*. Cambridge: Polity Press.
- Cook, R. J. y Cusack, S. (2010). *Esteriotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. Colombia: Profamilia.
- De Miguel Álvarez, A. (2000). Movimiento feminista y redefinición de la realidad. Ponencia presentada en *el Congreso Feminista de Córdoba*. España.
- Deleuze, G. (1991). Posdata sobre las sociedades de control. En C. Ferrer (Comp.). *El lenguaje literario (Tomo II)*. Montevideo: Nordan. Recuperado el 12 de 04 de 2016. Disponible en: <http://www.philosophia.cl/biblioteca.htm>
- Femenías, M. L. (2008). Simone de Beauvoir: hacer triunfar el reino de la libertad. *Oficios Terrestres*. XIV (23), 32-45.
- Femenías, M. L. (2017). Algunos apuntes sobre feminismos en América Latina. *VirtuaJus*. 13 (1), 48-73.
- Femenías, M. L. (2018). Violencia contra las mujeres: obstáculos para enfrentarla. En M. L. Femenías y S. M. Novoa (Coords.). *Mujeres en el laberinto de la justicia. Los ríos subterráneos (volumen VI)* (pp. 21-36). Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Foucault, M. (1975, 2006). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*. 50 (3), 3-20.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. y Gordon, L. (1992). Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *ISEGORÍA*. 6, 65-82.
- Guattari, F. (1986, 2006). Subjetividad e historia. En F. Guattari y S. Rolnik, *Micropolítica. Cartografías del deseo* (pp. 39-147). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Haney, L. (1996). Homeboys, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance. *American Sociological Review*. 61 (5), 759-778.
- Heller, A. (1985). *Historia y vida cotidiana. Una aportación a la sociología socialista*. México: Grijalbo.
- Kabeer, N. (1999). Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and*

- change*. 30, 435-464. Institute of Social Studies. Oxford.
- León Trujillo, M. (2017). Autonomía económica de las mujeres y justicia de género. En *Curso Políticas públicas, justicia y autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe*. CLACSO-MESECVI (OEA).
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tábulas Rasa*. 9, 73-101.
- Maquieira, V. (Ed.). (2010). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Madrid: Catedra.
- ONU (2016). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina*. Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). ONU.
- Peker, L. (2017). *La revolución de las mujeres. No era solo una píldora*. Villa María (Córdoba): Editorial Universitaria Villa María.
- Raday, F. (2007). Culture, Religion, and CEDAW's. En H. B. Schöpp-Schilling y C. Flinterman (Eds.). *The circle of empowerment: twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. Nueva York: Feminist Press.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*. 256, 30-44.
- Ruiz, M. y Sanseviero, R. (2012). *Las rebenas*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Schutte, O. (1990). *Irigaray y el problema de la subjetividad*. *Hiparquia, III. Asociación de Mujeres Argentinas en Filosofía*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Sciortino, S. (2012). Antropología y feminismos en América Latina: hacia una práctica descolonial. En E. Hernández Corrochano (Comp.). *Teoría feminista y antropología: claves analíticas* (pp. 133-151). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Segato, R. L. (2011). Género y colonialidad: en busca de las claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En K. Bidaseca y V. Vazquez Laba (Comps.). *Feminismo y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina* (pp. 17-48). Buenos Aires: Ediciones Godot.
- Solano Suárez, Y. (2014). *Sistema social y orden de género: cambios y permanencias en Providencia y Santa Catalina Islas entre 1961 y 2011*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/handle/10481/34421>

Fuentes consultadas

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) (2013). *Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo*. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=117
- Poder Judicial de la República Argentina (2017). *Datos estadísticos del Poder Judicial sobre feminicidios 2017*. Oficina de la Mujer - Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

Para citar este Artículo de investigación:

Becher, Y. (2019). El Estado bajo la lupa del feminismo: corriendo el velo de la ceguera y la ingenuidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 179-190.

Balances de la participación ciudadana en la Argentina.

Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos

*Balance of citizen participation in Argentina.
Analysis of trajectories, assumptions and challenges*

Por **María Laura Pagani***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2019.

RESUMEN

La participación ciudadana en las políticas estatales se ha convertido en una temática presente en distintos niveles de gobierno y aparece asociada a diversos procesos socio-políticos, según contextos socio-históricos. En este artículo de investigación se presentan los distintos argumentos en la promoción de las políticas de participación asociados, por ejemplo, a la mejora de la gestión, a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de actores comunitarios, a la modernización del Estado, entre otros. Sin embargo, consideramos que, si bien la participación ciudadana tiene enormes potencialidades para generar cambios, no implica ni la panacea, ni la solución para dar respuestas a todas las problemáticas con las

que se la relaciona. Proponemos en este artículo una reflexión en torno a las características que asumen estos procesos en diversas etapas, identificando las características específicas del escenario actual, posterior al cambio de gestión en el año 2015 en la Argentina. Asimismo, se abordan los requisitos y desafíos a tener en cuenta tanto desde la dimensión de la gestión estatal como desde la sociedad.

Palabras clave: *Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Gestión.*

ABSTRACT

Citizen participation in state policies has become a current issue at different levels of government and appears associated with various socio-political processes, according to

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Especialización en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Correo electrónico: mlpagani76@gmail.com

sociohistorical contexts. This paper presents the different arguments in the promotion of participation policies associated, for example, with the improvement of management, the deepening of democracy, the strengthening of community actors, the modernization of the State, among others. However, we believe that although citizen participation has enormous potential to generate changes, it does not imply either a panacea or the solution to give answers to all the problems with which it is related. We propose in this article a reflection on the characteristics that these processes assume in various stages, identifying the specific characteristics of the current scenario, after the change of management in 2015 in Argentina. Likewise, the requirements and challenges to be taken into account are addressed both from the dimension of state management as from society.

Keywords: *Citizen Participation, Public Policies, Management.*

Introducción

En la extensa bibliografía sobre la materia existe acuerdo en que la participación ciudadana es un concepto polisémico que asume diversas definiciones. En este artículo retomamos la noción de Cunill Grau (1991) que denomina como participación ciudadana a un tipo de práctica social y política que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos “penetran en el Estado”. Otra autora que define la participación ciudadana es Bolos (2003), para quien la relación entre Estado-sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que éstos designan o crean, para involucrar a actores de la población en alguna actividad específica.

Como puede verse, es un término que admite variantes y que se superpone con otros (participación comunitaria, popular, social) y

sus orientaciones y significados han cambiado en diferentes etapas históricas, por lo que algunos autores como Sánchez (2000), prefieren hablar de una “idea de participación”, que ofrece como ventaja la de sugerir que el concepto está en elaboración y es abierto a cambios y a nuevas formulaciones.

Un eje de discusión es si la participación es “un medio para” o es un “fin en sí misma”. En el primer sentido, se la concibe como método que garantiza a la población la influencia en la adopción y ejecución de las decisiones de la política institucional y de procesos sociopolíticos más amplios. Como veremos en el siguiente apartado, en los años ‘80, se identificaba a la participación como medio para el desarrollo de la democracia, en los ‘90, como medio para lograr la eficiencia y transparencia del Estado. Luego acompañó el proceso de fortalecimiento estatal y, como expresa Rofman y Foglia (2015: 41), se evidenció una institucionalización de la participación “donde la misma fue asumiendo otros carriles, enmarcada en políticas con enfoque de derechos”.

La participación asociada a un derecho se entiende como un fin en sí mismo, que implica el ejercicio de la ciudadanía, que se justifica por sí solo. En esta perspectiva también incluimos a Sirvent (1999) que define a la participación como un derecho, cuyo ejercicio incide en el crecimiento individual y social, en el desarrollo de las personas y, a la vez, en su capacidad de “hacer cultura” transformando las formas de convivencia y de relaciones sociales. De esta forma, la participación supone la satisfacción de necesidades, el fortalecimiento de la ciudadanía, fortalece la pertenencia, la construcción de una identidad social y la aspiración a ocupar un lugar protagónico en el desarrollo de las sociedades.

Actualmente, y especialmente desde la nueva gestión asumida desde 2015 en Argen-

tina¹, se profundiza la participación como medio para la modernización del Estado, promovida particularmente por el uso de las nuevas tecnologías.

En este sentido, en la primera parte del artículo, se presentan diferentes etapas por los que ha transitado la participación y el vínculo con distintos procesos sociopolíticos por los que atravesó el país: la pobreza, la reforma del Estado, la crisis de representación política, la reconstrucción de la esfera pública, el Gobierno Abierto y las nuevas tecnologías, y las reminiscencias que asumen los procesos de participación actuales, respecto del pasado. Las referencias sobre las características de la participación en los últimos años se sustentan, en su mayor parte, en distintos trabajos de investigación de la autora y de proyectos de los que forma parte en la UNLP². En efecto, se estudiaron las juntas vecinales, los Planes Estratégicos y Presupuestos Participativos de distintos municipios de la provincia de Buenos Aires³, se realizaron relevamientos de portales

web de políticas de la provincia de Buenos Aires⁴ y sus municipios en 2014⁵ y, del período posterior a 2015, se abordaron programas de participación del ámbito provincial, de la Ciudad de Buenos Aires y de La Plata⁶.

Seguidamente, se desarrollan los argumentos de los distintos supuestos de la participación y los desafíos que deberían asumir estos procesos para ampliar sus alcances y resultados.

Por último, se delinearán algunas reflexiones finales acerca de las características que asumen las políticas participativas desde el 2015, donde se concluye retrocesos en la participación ligada a derechos y formatos colectivos y avances en mecanismos individualizados, ligados al uso de nuevas tecnologías y de acotados alcances territoriales.

Los recorridos de la participación

En el apartado anterior expusimos que la participación es un término que contiene ambigüedades. En esta sección señalamos, además, que fue adquiriendo distintas significaciones y fundamentos en diferentes contextos. Para

1 La alianza *Cambiamos* gestiona la administración nacional, la de varias provincias y municipios, desde diciembre de 2015, luego de tres periodos de gobierno del *Frente para la Victoria* a nivel nacional. En el caso de Ciudad de Buenos Aires, desde 2007, gestionó el partido PRO, principal integrante de *Cambiamos*.

2 “*Gobernabilidad, democracia y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: estudios de caso sobre la vinculación entre producción de conocimiento especializado y toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas (2003-2018)*”. Radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS / UNLP-CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Programa de Incentivos a la Investigación.

3 Profundizar en Pagani (2006, 2016, 2018).

4 En un artículo publicado por Pagani y Payo (2015) se afirma que el 26% de las políticas y programas relevados mencionaban algún tipo de participación de la sociedad civil, en especial los del Ministerio de Desarrollo Social y, preferentemente, relacionadas a temáticas de educación, salud y seguridad, teniendo como destinatarios niñez y juventud, adultos mayores, organizaciones sociales y mujeres.

5 Ver Pagani y Pau (2015): de los 113 portales web relevados municipales (22 se encontraban en construcción) sólo 23 evidenciaban alguna política de participación, en su mayoría Presupuesto Participativos.

6 Este estudio forma parte de una actual línea de investigación, por los que resultados que se exponen son avances exploratorios.

este análisis se recorrerán los caminos por los que la participación ha transitado desde la mitad del siglo anterior. En palabras de Alayón (1998: 15):

El ejercicio de la participación contiene siempre un alto componente político. Su presencia se ilumina y se desvanece cíclicamente, de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se reivindica casi míticamente para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, atribuyéndole un emparentamiento maligno con el cuestionamiento y la desestabilización social.

El tradicional trabajo anteriormente citado de Cunill Grau (1991) asocia la participación a dos procesos políticos: 1) a la crisis de representatividad que se hace evidente, según la autora, a partir de la irrupción de los movimientos sociales que reivindicaron nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses y 2) a la crisis de la eficacia del Estado, por su devaluación como promotor del desarrollo social y económico. Agregamos la relación entre participación y pobreza, que no es un fenómeno nuevo, sino que se remonta a la década del '60 como estrategia para el "desarrollo de las comunidades".

Por su parte, Carmona (2012) presenta a la participación bajo tres supuestos, los dos primeros coinciden con los señalados por la autora a inicios de los '90 y agrega un tercero: "es posible distinguir un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que pueden ser ubicados en tres líneas principales: la que enfatiza a la democracia participativa, la que se dirige al mejoramiento de la gestión estatal, y la que postula la recuperación del carácter público del Estado" (2012: 2). Sin embargo, en el conjunto de la bibliografía este último eje fue menos abordado y reemplazado en los últimos años por las bondades de la participación asociadas a la implementación de las NTIC, como medio para alcanzar la mo-

dernización estatal y asociada a la transparencia. Es por ello que, en la actualidad, creemos que la participación ha mutado en su esencia, a partir de interacciones virtuales a través de las tecnologías disponibles instaurando nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con la sociedad, a través de nuevos dispositivos que se caracterizan por la inmediatez y la fugacidad en la interacción con el "vecino".

Si bien en este artículo no se pretende un desarrollo exhaustivo de cada período, consideramos importante dar cuenta de sus principales características a fin de abordar las relaciones de estos procesos que influyeron en la expansión de las políticas de participación. Éstos no se desarrollaron de forma aislada, sino que se fueron retroalimentando y están interrelacionados, pero en el trabajo son presentados de forma esquemática y por separado para una mayor comprensión de los vínculos con la participación, señalando los principales hitos de cada momento. Es decir, que la identificación de las ideas predominantes respecto de la participación no es lineal en el tiempo, aunque en esta exposición aparecen con un ordenamiento en "épocas", intentando demostrar que algunos fundamentos que surgen en una década determinada, recobran fuerza años después e intervienen sobre las prácticas y los significados de la participación. Por ejemplo, en la actualidad, se retoma como centrales la cuestión de la participación ligada a la transparencia y al control del Estado, surgidas en el marco de la reforma del Estado y del paradigma de la nueva gestión pública.

La participación y la pobreza

Entre las primeras experiencias de participación en las políticas públicas se reconocen las asociadas al "Desarrollo de las Comunidades" en las décadas del '50 y '60, en el ámbito rural y en el sector salud (Ugalde, 1987; Cortazzo, Cuenca y Nathanson, 1996; Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Esta concepción implicaba im-

plementar en los países latinoamericanos una serie de “recetas” para alcanzar el desarrollo siguiendo los pasos de las naciones industrializadas y atrayendo industrias para poder “salir” del atraso.

Cortazzo (1996) realiza una historización del concepto de participación y afirma que es heredera natural de la ideología del desarrollo y de la organización de la comunidad y que fue introducida respondiendo a los intereses de los centros hegemónicos a través de los planes de educación, salud y vivienda, objetivando la necesidad de los “grupos marginales”, “los pobres”, los “carenciados” o “los sectores populares”. Las propuestas de estos programas estaban relacionadas con las estrategias modernizadoras que en su mayoría convocaban a la población a aportar mano de obra, bajo el discurso que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo.

Nuevamente en la década del '90, en el marco de la reforma Estatal, se impulsa la participación de las comunidades empobrecidas en la implementación de las políticas sociales focalizadas y descentralizadas.

En el contexto actual, se observa una cultura ciudadana funcional con el modelo neoliberal que Ortiz Gómez (2014) denomina cultura de la autogestión para el desarrollo. Se promueve una relación entre pobreza y participación basada en las prácticas de “autogestión”, que privilegian la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones sociales o privadas (en algunos casos en el marco de la responsabilidad social empresaria⁷), se hagan cargo de su situación,

convalidando una desresponsabilización en el accionar del Estado.

Participación y reforma del Estado

La participación ciudadana se vincula también con la crisis del Estado y se la asocia con la búsqueda de mayor eficiencia de la acción gubernamental. Este proceso, que se inició en los años '70 con la crítica neoliberal al Estado de Bienestar y al intervencionismo estatal, se consolida en años los años '90 con la reforma del Estado orientada a la disminución del déficit público. Las estrategias gubernamentales convergieron hacia políticas centradas en el achicamiento del rol del Estado con el argumento de superar la visión Estadocéntrica y se incorpora la inclusión de los ciudadanos en la producción y administración de servicios. Como define Oszlak (1999: 7-8):

La reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.

Las reformas del Estado, y los principios que propugnaron, se apoyaron en un conjunto de ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública, también referenciada como “New Public Management” y tuvo como uno de sus orígenes la concepción de Gaebler y Osborne

7 Por ejemplo, la Dirección de Responsabilidad Social Empresaria creada en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires por la nueva gestión que asume en el año 2015, tenía entre sus objetivos: fomentar las alianzas estratégicas con empresas y orga-

nizaciones para construir vínculos eficaces, promover el voluntariado corporativo, etcétera y, entre sus programas, el de patrocinio empresarial. En Ciudad de Buenos Aires, con objetivos similares, se encuentra el Programa de Responsabilidad Social Empresaria.

(1994) sobre la "reinención del gobierno", que propiciaba un gobierno empresarial, con un rol catalítico, cuya función era "llevar el timón del barco en lugar de los remos", actuar como un facilitador y promotor de emprendimientos con empresas privadas u ONGs e implementar incentivos del mercado, tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del "cliente-ciudadano".

En este marco, se impulsaron tres tipos de prácticas participativas:

1. se generan mecanismos de *accountability* horizontal (al interior del aparato estatal) y vertical (desde la propia sociedad civil). Es decir, la participación de la sociedad ligada al control del Estado, para lo cual se crean organizaciones sociales "cuyo objetivo es ejercer algún tipo de control tanto sobre las instituciones de gobierno como sobre las personas que ejercen cargos públicos; en un sentido podría decirse que se pretende construir una fiscalización permanente sobre el Estado" (De Piero, 2006: 90).
2. relacionadas a programas compensatorios y de componente asistencial, ligados a la resolución de los problemas sociales y a su operatoria y ejecución. En esta línea, Cardarelli y Rosenfeld (1998) sostienen que se convoca a los sectores populares a participar en programas sociales acotados a un ámbito territorial micro y a un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, los sectores excluidos del producto social aparecen con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofiaba y era la propia sociedad la que generaba respuestas adaptativas ante la profunda crisis socio-económica y los profundos procesos de desintegración social.
3. la participación como sobrevaloración de la satisfacción del "consumidor". Durante la reforma se resaltó la categoría de usuario, consumidor o cliente, directamente ligada

a la capacidad de consumo definida en el mercado (Thwaites Rey, 2005). En este sentido, la crítica apuntó a que se incentivaron "mecanismos de resarcimiento" en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos y se implementaron sistemas de queja y de mecanismos de participación limitados a la consulta (López, 2005).

La participación asociada al control, con una orientación asistencial, resaltando la figura del consumidor sobre la del ciudadano, hoy vuelven al primer plano. La nueva reforma estructural del Estado se trata de una modernización que asume la tecnología y la información como parte de un paradigma despolitizador de la administración pública (García Delgado y Gradín, 2018). En este marco, se impulsan nuevos formatos de participación hacia el interior de la gestión estatal y en las convocatorias sociales para formar parte de encuentros como en los hackatones⁸ y en un

8 Por citar algunas experiencias: en 2018 en la Cámara de Diputados bonaerense se llevó a cabo el primer Hackatón Legislativo en la provincia. Hubo más de 100 participantes que trabajaron en el diseño de herramientas y el prototipo de las mismas en base a tres ejes: relación ciudadanos y diputados, accesibilidad legislativa y Legislatura participativa. El legislador que impulsó esta herramienta afirmó: "*La innovación abierta y las herramientas que nos brinda la tecnología nos van a permitir poder legislar con mayor transparencia de cara a la gente*" (Disponible en: <https://www.minutouno.com/notas/3043726-arranco-el-primero-hackaton-legislativo-la-provincia-buenos-aires>). Asimismo, en Ciudad de Buenos Aires se han desarrollado varios hackatones, entre ellos el de: "Desafíos científicos" para estudiantes de los últimos años del nivel secundario (4.º, 5.º y 6.º) (Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/>)

grupo de técnicas denominadas como metodologías ágiles⁹, definidos como espacios participativos y colaborativos, tomados del sector informático y privado para generar soluciones innovadoras, con un discurso marcado hacia la transparencia:

Seguimos avanzando en el fortalecimiento de una cultura de Gobierno Abierto que garantice la transparencia de la información y promueva la participación ciudadana. Es un orgullo para nosotros ser pioneros en esta política reflejada en nuestro plan de Gobierno Abierto, que puso a disposición de todos, el único catálogo de datos públicos y abiertos de la Ciudad que hoy permite realizar BA Hackatón que utiliza información pública para el desarrollo de aplicativos móviles (Declaraciones del Ministro de Modernización de la Nación en Hackatón de Datos Abiertos, en Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.buenosaires.gov.](https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad)

[educacion/escuelas/planeamiento-educativo/hackaton-desafios-cientificos](https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad)).

- 9 Por ejemplo, en el año 2016 la Dirección de Participación Cívica, de la Dirección Provincial de Innovación Ciudadana, Subsecretaría de Innovación y Experiencia Ciudadana Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires realizó un Open Space en la Facultad de Informática de la UNLP con las temáticas: Mujeres y tecnología; Tecnología y aula; Empleo del futuro; Talento Joven y Tecnología Social. En este dispositivo participaron equipos y destinatarios de distintos programas del Ministerio de Desarrollo Social, de la Subsecretaría de la Niñez, emprendedores platenses, pasantes de la UNLP y organizaciones sociales vinculadas a la promoción de tecnología. Se realizaron distintos tipos de propuestas de las que no hubo luego información sobre su posterior desarrollo. Posteriormente, el área sufrió modificaciones de autoridades y a nivel estructural.

[ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad](https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad)).

En estos dispositivos la interacción es por temas puntuales y acotados en el tiempo, donde si bien los estudios de resultados sobre la aplicación al sector público son recientes, se advierte que:

Son contados los casos en que los productos son retomados para finalizar su desarrollo y/o utilizados posteriormente (...) el carácter efímero de cada evento genera que, hasta el momento, la “construcción de comunidad” se haya limitado a la comunidad de expertos (desarrolladores, programadores y, en ocasiones, también diseñadores), dificultando la continuidad de los aprendizajes por interacción y diálogo entre saberes heterogéneos (Bortz, 2013: 150, 153).

Participación y crisis de representación política

En esta sección, se analiza la relación de la expansión de diversas formas de participación ciudadana con las dificultades de los mecanismos de democracia representativa para expresar los intereses y diferentes derechos de gran parte de la ciudadanía. Asimismo, algunos autores como Carmona (2012) se refieren a los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y de la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales. Por su parte Navarro (2008) concluye que el incremento de iniciativas de participación es consecuencia de un déficit democrático que se ocasionó porque las decisiones públicas no consideraban adecuadamente las necesidades y demandas de la sociedad.

En la Argentina, el agravamiento de las condiciones socioeconómica y la crisis política consecuente, motivaron nuevas formas de acción pública diferentes a las que habían articulado las demandas sociales hasta el momento, por ejemplo, en acciones de protesta en los

años '90 y las manifestaciones y cacerolazos del año 2001 que derivaron en la organización de asambleas vecinales, que se difundieron por distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en otros centros urbanos.

Desde la acción estatal a medida que se fue recuperando el rol interventor, se plantearon articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibilitaron nuevos ámbitos para la participación, abriendo paso a una etapa de institucionalización (ver apartado "la reconstrucción de la esfera pública"). En este sentido, algunos presupuestos participativos recogen como objetivo el de la mejora de la democracia: "hacer ciudad es fortalecer la democracia (...) constituir una relación de confianza entre representantes y representados" (Fernández¹⁰, 2008: 9).

El Presupuesto Participativo representa una nueva relación entre el municipio, las instituciones barriales y los ciudadanos (...) Una forma de superar la crisis de la democracia representativa formal (...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno¹¹ sino desde las asambleas. Implica la construcción de un nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo (...) (Registro de observación del acto de lanzamiento del Presupuesto Participativo en La Plata. Palabras del Intendente. 21/2/2008).

Con la gestión *Cambiamos* la lectura de la crisis de representación política se desplaza hacia discurso anti-político y tecnocrático-gerencial, o en palabras de Martínez (2016: 6):

10 Ex Secretario de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, Municipalidad de Morón.

11 La plaza Moreno está ubicada en el centro del casco urbano y frente a ella se encuentra el edificio municipal.

Un dispositivo de enunciación pospolítico, en el cual tanto la identidad del enunciador como la de los colectivos interpelados se configuraron como el exterior incontaminado a todos los partidos políticos que han gobernado "en los últimos 30 años" (...) En este discurso, las referencias tanto a las identidades partidarias como a las definiciones ideológicas constituyen un obstáculo para una acción política entendida como un hacer, como la traducción de una vocación de servicio eficiente capaz de resolver los problemas del vecino sin los escollos de instituciones o intermediaciones, sin intereses corporativos ni pretensiones de poder.

Es así que se alude a una participación directa, en nombre de la transparencia, relacionada al voluntariado¹², que implica el avance de la individualización social y la configuración de participaciones fragmentadas y discontinuas, basadas en motivaciones particulares y despolitizadas.

La despolitización formal es otro aspecto central en la constitución del voluntariado contemporáneo, cuestión que está muy relacionada con el proceso de individualización social y el debilitamiento y contracción del espacio público. Globalmente el desplazamiento participativo hacia el voluntariado es un síntoma de desmovilización política. En el ámbito del voluntariado, al menos desde un punto de vista formal, la dimensión política no se evidencia, no se busca, no se reivindica, se rechaza, aunque paradójicamente el voluntariado –como cualquier otro tipo de participación social– posee siempre efectos políticos (Zurdo Alaguero, 2011: 2019).

12 Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires ofrece desde el área de participación ciudadana la posibilidad de anotarse a distintos tipos de voluntariados en barrios vulnerables, con mascotas, red de apoyo escolar, entre otros.

En este artículo coincidimos con El Troudi, Harnacker y Bonilla (2007) en que la participación en los asuntos públicos se constituye en uno de los caminos para la politización de los ciudadanos, en un sentido más amplio que partidización, en tanto los sujetos se politizan o adquieren conciencia política en la medida en que dejan de centrar la atención en sus problemas individuales o de su pequeño grupo y se empiezan a repensar los problemas en un contexto más general. Contrariamente, el discurso de la gestión *Cambiemos*, presenta como un valor positivo lo “a político”, apelando a un ciudadano común y desinteresado, altruista y voluntarioso, despolitizando los conflictos sociales que emergen de la contradicción de intereses impuesta por la lógica económica (García Delgado y Gradín, 2018). De esta manera, busca la oposición con el gobierno anterior donde hubo un reposicionamiento de la política¹³. Esta orientación a la participación se busca ampliar la base social de adeptos enfocados en un formato que se repliega a cuestiones puntuales, acotada a solidaridades restringidas y “a partidarias”.

La reconstrucción de la esfera pública

Otro proceso más reciente iniciado a partir del 2003, y en contraposición con la etapa anterior, fue el de la ampliación de la intervención estatal, donde se criticó fuertemente a la reforma neoliberal, a los procesos privatizados y al avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública. Se abrió entonces una mirada de la participación cen-

trada en la recomposición del tejido social¹⁴, orientada a la ampliación de derechos para participar activamente en todas las etapas de la política pública, la definición de prioridades, asignación de recursos, toma de decisiones y evaluación. Desde esta perspectiva, “la promoción de prácticas de participación es vista como un instrumento para democratizar el Estado, ampliar las bases de la ciudadanía y permitir el acceso a servicios públicos de calidad sobre bases de equidad” (Pereira, 2009: 257).

Siguiendo a Rofman y Foglia (2015) en esta etapa, y en marco general de re universalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones, el modelo de articulación con actores asumió mayor protagonismo. Las autoras destacan dos grandes campos de acción estatal: las políticas de protección y promoción de los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, particularmente de los niños, niñas y adolescentes y los programas socioproductivos de promoción de la economía social. Entre las experiencias que se mencionan se incluyen: los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, los Centros

13 Para Rinesi (2011), durante el periodo kirchnerista surge como característica central la recuperación de la política como herramienta de transformación social y la restitución de la ciudadanía como sujeto de derechos, que comienza a ser promovidas por una activa presencia del Estado.

14 El Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo de Morón tuvieron esta impronta de reconstrucción de la relación Estado-sociedad: “*La primera instancia fue esto de recomponer el Estado, recuperar el Estado, ponerlo de pie. Digamos, nosotros veníamos, cuando empezamos en el '99, de un Estado característico de los '90: corrupto, de puertas cerradas, donde la comunidad no se involucraba, donde la relación con su Estado era nula. Con lo cual tuviste que recomponer esa cuestión, ese vínculo con la ciudadanía, y a partir de ahí esto de poner el Estado de pie y después poder empezar a pensar en estos procesos de descentralización.*” (Entrevista a Secretaria UGC N° 2. Morón, año 2013).

de Integración Comunitaria (CICs). También podemos mencionar el proceso de foros participativos de consulta pública realizados en el marco del debate sobre la ley de servicios audiovisuales en el año 2009 (Guzman, 2011; Komissarov, 2016) y las evaluaciones de políticas públicas en convenio con Universidades donde se releva la voz de los destinatarios (Asignación Universal por Hijo, Inadí, Ellas Hacén, Conectar Igualdad, entre otros).

Participación en el Gobierno Abierto

Más recientemente, la participación retoma fuerza como uno de los ejes centrales del paradigma del Gobierno Abierto. En líneas generales, la mayoría de las definiciones coinciden en que se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la participación y la colaboración. Por ejemplo, Ramírez Alujas y Dassen (2012) define a cada uno de estos componentes de la siguiente manera:

- Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
- Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Incentiva la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combina-

do dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

Por otra parte, se impulsa el argumento de que las nuevas tecnologías incorporadas a la gestión estatal permiten una mayor rendición de cuentas, fomentan la transparencia e incentivan la participación ciudadana en el debate público y el control ciudadano y posibilitan mayor acceso a la información pública (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011); favorecen una democracia de mayor calidad a partir de una ciudadanía más activa y una administración pública más controlada (Rosa, 2011); los nuevos formatos y canales de participación digital se presentan con potencial para trascender confrontaciones generadas por reivindicaciones grupales o corporativas y organizar y construir consensos más amplios (Pulido, 2017).

En este marco, las nuevas tecnologías "posibilitan el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de los ciudadanos, multiplicado el alcance de su participación y permitiéndoles actuar y manifestarse con mayor facilidad y libertad" (Tena Espinoza de los Monteros y Merlo Vega, 2017: 115). Estos autores hablan de las tecnologías cívicas como aquellas "que son las que logran empoderar y vincular al ciudadano a partir de promover procesos de cambio (innovación cívica), basados en una solución tecnológica (ecosistema tecnológico), y que son capaces de incentivar la colaboración social, facilitar la participación ciudadana y generar soluciones abiertas y escalables" (2017: 116).

De este modo, en materia de gestión se generó un acelerado proceso de innovaciones, mediadas por tecnologías y el impulso de iniciativas de datos abiertos e información públi-

ca¹⁵, sobre los que aún no se conocen impactos definitivos. Respecto de la participación se identifica en la gestión actual la implementación y promoción de una participación signada por las instancias mediatizadas e individuales, especialmente en el plano local, distantes al encuentro presencial y el debate político. En este marco, se amplían experiencias de participación focalizadas a iniciativas puntuales a través de medios virtuales, donde el involucramiento ciudadano se resume a realizar propuestas, ideas y votar distintas iniciativas. Un ejemplo de ello son los nuevos formatos de presupuestos participativos (por ejemplo, en el caso platense¹⁶) o de herramientas similares

15 Un conjunto de municipios han incorporado en sus páginas web referencias específicas a la transparencia, al acceso a la información e incluso a portales de datos abiertos (por ejemplo La Plata, Bahía Blanca, General Pueyrredón y Pilar: <https://datos.laplata.gov.ar/>; <http://www.bahia.gov.ar/transparencia/>; <https://www.mardelplata.gov.ar/>; <http://www.pilar.gov.ar/gobierno-abierto/>). En el relevamiento de municipios realizado por Pagani y Pau (2015) se registró que el 40% de los portales web publicaban el presupuesto y/o ejecución del gasto, el 31% informes de gestión y el 28% información sobre licitaciones públicas.

16 En la página web institucional del municipio se explica: “Ahora votar es mucho más fácil y transparente. Podés hacerlo a través de tu celular o tu computadora (...) A través del Presupuesto Participativo, podés participar de forma directa en la distribución de los recursos públicos, y transparentar el destino de los fondos y acciones del municipio” (https://presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar/#/eleccion_24/2). La palabra “ahora” se enmarca en una fundamentación del PP 2017 desarrollado por el intendente de la gestión *Cambiamos*, en contraposición con el que había implementado la anterior gestión

que asumen otras denominaciones (Buenos Aires Elige¹⁷ de Ciudad de Buenos Aires).

Supuestos de la participación: tensiones entre argumentos

Anteriormente, hemos descripto que la participación ciudadana en las políticas estatales tiene una amplia trayectoria, es impulsada en distintos niveles de gobierno y aparece asociada a diversos procesos socio-políticos tal como ya lo hemos enunciado en los anteriores apartados. Según Poggiese (2005), se ha convertido en un “metarrelato”, que nadie discute, del que todos se apropian y adhieren. Esta concepción se asocia con una perspectiva que enfatiza los argumentos y los efectos positivos de la participación, que adquirió en los últimos años mayor relevancia. Sin embargo, no es la única postura.

Por un lado, ubicamos los argumentos que remarcan aspectos y efectos positivos de la participación y recorre variadas perspectivas. Desde un punto de vista técnico, se señala la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas. Esta visión está ligada a los organismos internacionales (Rabotnikof, 2001). Asimismo, desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos

del *Frente Renovador Platense/Frente para la Victoria*, entre el 2008/2015 basado en la participación social con presencia en las asambleas barriales.

17 Proyecto que propone la presentación y elección de ideas, vía una plataforma web, que “ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de Buenos Aires”. Se define como un espacio abierto y accesible en donde todos “podemos hacer de nuestras ideas una realidad” (<https://baelige.buenosaires.gov.ar/>). El ingreso a la plataforma requiere el registro a través de perfil de Facebook, Twitter, Google+ o ingresando correo electrónico y una contraseña.

supuestos¹⁸: al mejor funcionamiento de la democracia, de las políticas públicas y de la gestión estatal, a la recuperación del carácter público del Estado, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad y a la transparencia de la gestión pública.

Como explicamos anteriormente, en los últimos años se ha abierto una nueva etapa en los procesos participativos con la incorporación las NTIC, ofreciendo un conjunto de fundamentos que impulsarían su uso. Podemos sintetizar que su incorporación generaría efectos tanto hacia el interior de la gestión estatal como en su relación con la sociedad a partir de una mayor rendición de cuentas, publicación de información pública y participación. Si bien parte de bibliografía reconoce estas "potencialidades" enunciadas previamente, se advierten críticas respecto a sus alcances. Ante el argumento de que el uso de NTIC sobrealora la inmediatez en la comunicación, están quienes remarcan ante la participación en un foro virtual o el envío de propuestas, no se garantiza la lectura, ni que se tome en cuenta estas intervenciones en la toma de decisiones.

Asimismo, los beneficios del gobierno abierto son relativizados por Oszlak (2013). Por una parte, señala que, para ser abierto, el gobierno debe dejar de lado los "secretos" e iniciar canales de diálogo e interacción con los ciudadanos. Para el autor, ello implica "abrir caja negra del Estado" y, en este sentido, se pregunta si existe verdadera voluntad para que ello ocurra. Sostiene que si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a difundir información que destaque sus logros y ocultarían toda información que desacredite su gestión.

Por otra parte, el gobierno abierto supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de diferentes roles (como decisor político, productor y controlador). Entonces el interrogante se orienta a si la ciudadanía participa en igualdad de condiciones y se introduce el tema de la brecha digital¹⁹. En esta línea se plantea algunas advertencias sobre su uso, donde se enfatiza que la incorporación de la tecnología no es suficiente para alcanzar los resultados. De este modo, Álvarez (2011: 19) advierte: "si bien todos entendemos la tecnología como un medio y no como un fin en sí mismo, discrepamos en cuanto a su efectividad, y persiste la tendencia arraigada de pensar que las tecnologías resuelven automáticamente todos los problemas de la organización. Este optimismo es tan ingenuo como reduccionista".

Estos cuestionamientos a los procesos de participación más actuales se suman otros que tienen amplia trayectoria. Un argumento central, es que los procesos de participación terminan convalidando el traslado de las responsabilidades del Estado a la sociedad (Pérez Brito, 2004) y que termina contribuyendo a la construcción artificial de consensos (Pérez,

19 Esta nominación se utiliza para expresar la diferencia socioeconómica entre aquellos individuos y comunidades que tienen acceso a internet, y aquellos que no. Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011) coincidimos en que la brecha digital está intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social, por lo tanto, no implica una mera clasificación de individuos con acceso o no a internet, sino que se vincula con condiciones más estructurales como las referidas a la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades. Así, denota un fenómeno social que está presente siempre en mayor o menor medida en todas las sociedades y que, generalmente, afecta a personas y grupos vulnerables.

18 En Pagani (2015) se desarrollan en profundidad esta serie de argumentos.

2000). Estas situaciones pueden interpretarse como una participación de tipo “simbólica” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999). La participación “simbólica” refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder.

Otra tipología es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998) que se refieren a una participación “creadora de sentido” cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes; la “ampliada” cuando se participa en el proceso decisorio y la “restringida” cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos.

En algunas de estas concepciones se entrecruzan los significados que asume la participación con sus niveles, por ejemplo, es “real” o “ampliada” si se participa en la toma de decisiones²⁰. Pero, por otra parte, también se enfatiza sobre las limitaciones de la parti-

cipación si se analiza sobre qué cuestiones se participa y sus implicancias. En consecuencia, las posturas más críticas cuestionan los procesos participativos que se promueven en la etapa de ejecución de políticas o programas²¹, particularmente en el campo de lo social. Para Bombarolo (2017) en estos casos se asume una participación funcional, que se centra en el alcance de un “producto” para reducir costos, asumiendo una responsabilidad individual.

Otro enfoque que cobra fuerza en el último tiempo es la implementación de acciones de ayuda a través de la figura del voluntariado. En este último caso, se remarca que los voluntarios surgen para cubrir las necesidades sociales que el Estado no logra satisfacer, desplazando sus obligaciones en la resolución de demandas hacia la propia sociedad.

Desafíos en los procesos de participación

En esta parte del artículo se sistematizan una serie de condiciones y desafíos para mejorar los alcances y los resultados de los procesos de participación, en base al análisis de experiencias mencionadas en la introducción y de las recomendaciones que se identifican en la bibliografía teórica sobre la temática

- La incorporación heterogénea de los actores sociales y que éstos logren cierta capacidad de organización, de presencia social y política, de lo contrario se legitimaría la propia corporativización del aparato estatal y “la

20 Los distintos niveles de la participación varían de acuerdo al tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan y en función del poder y control que estos últimos ejercen. Existe un acuerdo en diversos autores (Robirosa et al., 1990 y Dávalos Domínguez, 2005) que plantean que los distintos niveles de la participación son: a) la informativa, que implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad; b) la consultiva, que es la expresión de la opinión y voluntad de la ciudadanía acerca de un problema o decisión y c) la decisoria, requiere el ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.

21 Además de la participación en la prestación de servicios públicos Cunill Grau (1997) sostiene que ésta puede impulsarse en distintos ámbitos o etapas de la política: en la formación de políticas públicas, en la evaluación y en la acción legislativa, permitiendo su ejercicio directo mediante la iniciativa, consulta, referéndum y revocación de mandato de autoridades electas.

monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas” (Cunill Grau, 1995: 9). También es fundamental enfatizar no sólo en la oportunidad de la participación de los actores sociales, sino en la generación de liderazgos para promover procesos de participación.

- Condiciones que garanticen la participación de diversos actores sociales: principalmente la bibliografía se refiere al análisis en las circunstancias que posibilitan la participación en relación a la posición social que ocupan los actores y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos, los que ocupan una mejor posición en la estructura socio-económica (CEPAL, 1985) o los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008). Mientras que los sectores con menos recursos tienen mayores dificultades en la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública. Además, Font (2004) señala que los recursos que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados y como resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y ésta desigual distribución también influye en la intensidad de la participación con grupos de personas muy activas frente a la pasividad de otros sectores.
- Considerar la representatividad de las organizaciones sociales: siguiendo a De Piero (2006) y Villar (2003) nos interrogamos acerca de las fuentes de legitimidad de estas organizaciones para actuar en las políticas públicas y sobre su propia rendición de cuentas. También en el desafío de diseñar mecanismos que permitan la mayor amplitud en la participación de organizaciones y pensar en cómo incluir a personas que no forman parte de tales organizaciones.
- Tener en cuenta los “costos de la participación”: Cunill Grau (1991) identifica tres tipos de costos: 1) los de información, que también constituyen un requisito para poder participar; 2) los de oportunidad, se participa si se tiene expectativas de que existe una probabilidad de generar los resultados esperados y 3) los de fracaso, las personas evalúan al momento de involucrarse en el proceso participativo los riesgos que pueden generarse, la frustración derivada de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que puede desarrollarse por la institución que convoca. En este mismo sentido, Ferrando (1994) afirma: “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (citado en Noboa *et al.* 2013: 60). Por su parte, para Bombarolo (2017) se trata de la legitimidad de quien convoca la participación, de cuáles son las tradiciones y los antecedentes de apertura.
- La formalización/institucionalización de los canales y procedimientos de participación para otorgar mayores posibilidades de continuidad de la política. La institucionalización se refiere a la jerarquía normativa (en relación a la jurisdicción gubernamental) y se relaciona con el reconocimiento de la legitimidad a la que se puede apelar en caso de incumplimiento (García Ceñal, 2000). Asimismo, también da cuenta del grado de reglamentación de la política: “por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones” (Landau, 2009: 112).
- Voluntad política: para generar espacios y promover la participación, pero también para sostenerlos en el tiempo. Los alcances de “la voluntad” se visualizan en la generación de ámbitos específicos de participación, el es-

título a la iniciativa de las organizaciones sociales y a la creación de instituciones apropiadas a la representación de los intereses de la sociedad. En este punto es interesante retomar a Pulido (2017) quien, si bien reconoce como valor que la participación democratiza a la gestión, incorporando otros sentidos y lógicas posibles en las perspectivas habituales burocráticas, advierte que debe evitarse la saturación y la superposición de estos espacios.

- Metodologías que tengan en cuenta que las asimetrías sociales no se impongan en el espacio común, con establecimiento de reglas de diálogo o consulta que promuevan la equidad en las oportunidades de la inclusión de distintas voces. Asimismo, diseñar dispositivos que contemplen que el resultado final de los procesos de participación refleje las preferencias de los actores intervinientes y que las propuestas/acuerdos sobre necesidades surgidos de estas instancias (reuniones, asambleas, foros, etcétera) tengan viabilidad política, técnica y económica. En el caso de que alguna propuesta no pueda concretarse, es recomendable que el equipo que coordina la política comunique en qué radican los obstáculos y motivos que impiden su puesta en marcha.
- Es esencial que la participación ciudadana esté acompañada por políticas de comunicación y una adecuada convocatoria a la que se sumen distintos sectores. Las primeras instancias deben ser de sensibilización y difusión de la actividad, explicando cuáles son los objetivos y mediante qué actividades se las llevarían a cabo. De lo contrario, tienden a tener mayor participación los grupos que cuentan con mejor acceso a la información y recursos.
- Teniendo en cuenta el reconocimiento de las asimetrías de información, formación y poder en la sociedad se requiere de acciones de capacitación específica para que todos los sectores puedan participar con cierta capacidad de organización y continuidad. En este sentido, Font (2004) destaca la necesidad de ampliar los tejidos asociativos, promoviendo

mecanismos que mejoren la capacidad interna de las organizaciones sociales para generar mayor representatividad, pero también se refiere a la posibilidad de incentivar la participación de los ciudadanos no organizados.

- Específicamente respecto de las NTIC: impulsar acciones encaminadas a facilitar su uso en escuelas, en organizaciones estatales, sociales y en espacios públicos. Ello requiere facilitar los recursos necesarios y capacitaciones concretas.
- Las acciones de capacitación también deben orientarse hacia en el aparato estatal ya que su apertura genera resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas. En este sentido, algunos estudios enfatizan que al momento de gestionar políticas participativas se evidencian déficits de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional (Tecco y López, 2009; Nardacione, Annunziata y Carmona, 2011, Ford, 2013). Tal como recomienda Bombarolo (2017: 23) estas acciones de capacitación deben producirse antes de la implementación de las políticas participativas, en este sentido se afirma que “la participación es formativa, y a la vez requiere de formación; formación técnica específica, y formación general para el intercambio, el debate, la búsqueda de acuerdos...”.
- En relación al último punto que considera a los equipos de trabajo, existe una deuda en pensar en espacios de participación hacia el interior del propio Estado. En este sentido, coincidimos con Pulido (2017: 186) cuando expresa que la participación por parte de la ciudadanía “debe encontrar su correlato en la participación interna de los agentes de todos los niveles para el diseño de un plan de gestión de la organización, en cuya trama los dispositivos de participación produzcan evidencia de su orientación a resultados de gestión.”
- También es importante avanzar en la sistematización de datos y en la elaboración de indicadores a fin de conocer la evolución de las experiencias y comunicar los resultados tanto hacia el interior de las áreas de gobierno como hacia la comunidad. La difusión de

información respecto de la marcha de las políticas públicas, la reflexión sobre el desarrollo de los procesos de participación, identificando logros y dificultades posibilitaría generar espacios de aprendizaje para mejorar y replicar ciertas políticas, con las adaptaciones que se requieran a los contextos de cada caso.

Como puede observarse, se presentaron distintas variables relacionadas a la dimensión social, con el fin de ampliar y diversificar la participación social y al plano de la gestión, entendiendo que el diseño de las propuestas de participación, sus lógicas y formas de funcionamiento, resultan fundamentales para conocer y comprender la calidad de los procesos participativos.

Reflexiones finales

Retomando los planteos iniciales, y a la luz de las perspectivas y aristas abordadas, si bien la participación ciudadana tiene enormes potencialidades para generar cambios a nivel de la gestión y en la comunidad, no constituyen "por su propia existencia" la panacea, ni la solución para dar respuestas a todas las demandas de los ciudadanos. En este sentido, entendemos que los resultados que pueden generar no son *a priori* "positivos" o "negativos", dependen de los objetivos que se planteen, de su metodología de implementación, instrumentos o mecanismos propuestos, niveles alcanzados y de la capacidad de organización estatal y comunitaria para llevarlos a cabo. Pero lo primordial es que no puede entenderse por fuera del contexto sociopolítico macro. En este sentido, hemos presentado distintas características que asume la participación en diversas etapas, evidenciado en las políticas actuales los siguientes escenarios:

- Un retroceso en cuanto a la concepción de la participación ligada a acceso a derechos.
- Se refuerza como central la cuestión de la participación asociada a la transparencia y

al control del Estado, potenciando una participación individual y mediatizada por las nuevas tecnologías, dejando de lado la participación colectiva y la deliberación política que implica.

- Resurgimiento de la participación en relación a prácticas de autogestión en proyectos productivos y sociales como paliativos de la pobreza.
- Promoción de una participación "despolitizada", desde la ayuda social y la asistencia, con impulso de iniciativas de voluntariado.

Asimismo, hemos planteado una serie de desafíos para mejorar los alcances y los resultados, que lejos de problematizarse en el contexto actual, tienden a su simplificación a través del uso de las NTIC y de nuevos formatos participativos trasladados de ámbitos ajenos a las organizacionales estatales donde se implementan, caracterizados por la inmediatez y la búsqueda de resultados rápidos y visibles.

Teniendo en cuenta las características que asumen los procesos de participación en los últimos años, problematizamos la definición de Cunill Grau (1991) que expusimos al inicio del artículo, entendida como un tipo de práctica social y política que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos "penetran en el Estado". En el marco actual, nos preguntamos entonces: ¿de qué forma se penetra en el Estado, en la cosa pública desde formatos predominantemente individuales y virtuales? ¿Cuáles son los impactos de la participación si se potencia una participación individual y mediatizada por las nuevas tecnologías, dejando de lado la participación colectiva y la deliberación política que implica?

A partir de las reflexiones aquí abordadas, consideramos que la participación ciudadana ha mutado en su esencia, instaurando nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Finalmente, creemos que es necesario profundizar el

debate y las investigaciones empíricas referidas a las políticas de participación recientes que analicen resultados y recuperen la mirada de los actores y de sus procesos subjetivos. Los estudios sobre la participación ciudadana implican aún una agenda abierta para indagar sus alcances y limitaciones en el contexto neoliberal.

Referencias bibliográficas

- Alayón, N. (1998). Participación: mitos y alternativas. *Revista de Trabajo Social*. Año II, Núm. 6-7, 139-145.
- Álvarez, M. (2011). A modo de presentación: promesas y mitos del gobierno electrónico. En *Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos. Programa de Mejora de la Gestión Municipal* (pp. 11-19). Disponible en: <https://docplayer.es/4337259-Gestion-municipal-y-gobierno-electronico.html>
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bombarolo, F. (2017). Del dicho al hecho. Consideraciones sobre el diseño, la gestión y la evaluación participativa de políticas y programas sociales. En G. Cardarelli y J. Brawerman (Coords.). *Investigación diagnóstica con enfoque participativo*. Construcción del conocimiento y acción social (pp. 17-31). Ciudad de Buenos Aires: Noveduc.
- Bortz, G. (2013). El hackatón como metodología de producción de bienes informacionales. Limitaciones y desafíos en la producción de aplicaciones de software para la resolución de problemas sociales y ciudadanos. *Hipertextos*. Vol. I, Núm. 1, 133-162. Disponible en: http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2014/01/Hipertextos_no.1.133-162.pdf
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardarelli, G. y Rosesensfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Ciudad de Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Revista Chilena de Administración Pública*. Núm. 19, 169-185.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- CEPAL (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*. Santiago de Chile: División de Desarrollo social, LC/L. 363.
- Cortazzo, I.; Cuenca, A. y Nathanson, G. (1996). Participación comunitaria ¿Real o ilusoria? *Revista Escenarios*. Año 1, Núm. 1, 150-167.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 4.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. Mariani (Coord.). *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD.
- Dávalos Domínguez, R. (2005). La participación y la comunidad. En C. Hernández (Comp.). *Trabajo comunitario* (pp. 51-58). La Habana: Editorial Caminos.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Eberhardt, M. (2013). *Siempre participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal*

- en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo.
- El Troudi, H.; Harnecker, M. y Bonilla, L. (2005). *Herramientas para la participación*. Venezuela: Editorial Servi-K, C.A.
- Fernández, G. (2008). Presentación Experiencia de Morón. En *Seminario Internacional: "El Estado y la Transformación Social"*. Organizado por: Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, UNLP y Municipalidad de La Plata, La Plata.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memorias I (pp. 23-42). México: IIS - UNAM - Miguel Ángel Porrúa.
- Ford, A. (2013). Políticas participativas, representación y profundización democrática. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UNER*, Paraná.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2018). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 15-26). Buenos Aires: FLACSO.
- Guzmán, V. (2011). La participación en los Foros por una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. El caso de los pueblos indígenas /originarios. *Nueva Época*. Núm. 7. Disponible en: <http://www.derecom.com/component/k2/item/165-la-participacion-en-los-foros-por-una-nueva-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-en-argentina-el-caso-de-los-pueblos-indigenas-originaarios>
- Isuani, F. y Agoff, S. (2008). Capacidad de gestión, transparencia y participación ciudadana. Ejes para la reforma de la gestión en gobiernos locales. En G. Badía y R. Carmona (Comps.). *La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas* (pp. 221-237). Los Polvorines: UNGS.
- Komissarov, S. (2016). Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Revista Question*. Vol. 1, Núm. 52, 175-191. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/issue/view/149>
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 34, 111-124.
- López, A. (2003). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Serie I, Doc. Núm. 68. Buenos Aires: INAP.
- Mariño, S., Godoy, María V., Vanderland, M. y Verón, S. (2011). Los sitios web municipales como entornos de comunicación digital. Revisión tecnológica del estado del arte. *Revista Question*. Vol. 1, Núm. 30, 1-8. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/948/1035>.
- Martínez, F. (2016). Análisis semiótico de una doxa pospolítica: los discursos del PRO (2013-2016). *Kairós. Revista de Temas Sociales*. Año 20, Núm. 37, 100-116. Disponible en: <http://www.revistakairos.org/wp-content/uploads/06-Martinez.pdf>
- Montero, M. (2003). *Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre la comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Nardacchione, G., Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. En G. Nardacchione (Comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 291-310). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 40, 81-102.
- Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Montevideo: Departa-

- mento de Ciencias Sociales, Regional Norte - UdelaR.
- Ortiz Gómez, M. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*. Vol. 29, Núm. 83, 165-200.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Oszlak, O. (1999). De menor a Mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 160, 81-99. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC.*, Núm. 5. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pagani, M. L. (2007). Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Buenos Aires. *Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*. FLACSO Argentina. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1032#.VOIMn-aG9eY>
- Pagani, M. L. (2015). "Vos propones, vos decidís": Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). *Tesis de doctorado en Ciencias Sociales*. La Plata: UNLP. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>.
- Pagani, M. L. (2018). Participá vos también. *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. "Encrucijadas de la participación: continuidades y tensiones en el contexto actual"*. Rosario: UNR.
- Pagani, M. L. y Payo, M. (2015). Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 97- 120). La Plata: Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- Pagani, M. L. y Pau, V. (2015). Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 193- 212). La Plata: Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- Pereira, J. (2009). La participación ciudadana en las políticas de salud. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 245-266). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Pérez-Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 30, 191-206.
- Pérez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 11, 45-68.
- Poggiase, H. (2005). Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico. En *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*. La Plata: Dirección de Asuntos Municipales - UNLP.
- Pulido, N. (2017). Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. Vol. 1, Núm. 3, 161-209. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/antiores>
- Rabotnikof, N. (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos

- multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*. Núm. 171, 45-63.
- Ramírez Alujas, Á. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. Vieyra (Eds.). *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-71). Washington, D.C.: BID.
- Ramírez Plascencia, D. (2011). Brecha digital. La complejidad de un término. *Paakat. Revista de tecnología y sociedad. Nuevos espacios, mismas inquietudes: el gobierno electrónico*. Año 1, Núm. 1, Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/161/215>.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF - Siglo XXI.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año III, Núm. 5, 41-61.
- Rosa, G. (2011). Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales. En *Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 49-69). Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en: https://www.academia.edu/2248688/De_derecho_de_acceso_a_la_informacion_C3%B3n_p_C3%BABlica_al_Open_Data._La_informacion_C3%B3n_como_factor_de_desarrollo_de_los_gobiernos_locales
- Sánchez, E. (2000). *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sirvent, M. (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA - Miño y Dávila Editores.
- Tecco, C. y López, S. (2009). Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba. En *X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires: ULaM.
- Tena-Espinoza-de-los-Monteros, M. y Merlo-Vega, J. (2017). Tecnología cívica para la participación ciudadana. El caso de Codeando México. *El profesional de la información*. Vol. 26, Núm. 1, 114-124. Disponible en: https://knowledgesociety.usal.es/system/files/EPI_2017_Vol26-No1-pp114-124_Tena-Espinoza-de-los-Monteros_Merlo-Vega.pdf
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estadística. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López, A. (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 213-254). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ugalde, A. (1987). Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica. *Cuadernos Médicos Sociales*. Núm. 41, 27-43.
- Villar, R. (2003). Introducción. En F. González Bombal, y R. Villar (Comps.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-29). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Zurdo Alaguero, A. (2011). Voluntariado y procesos democráticos en las sociedades contemporáneas. *Revista Española del Tercer Sector*. Núm. 18, 97-128.

Para citar este Artículo de investigación:

Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 191-210.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

La Calesita Argentina.

La repetición de los ciclos políticos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri.

TERESCHUK, Nicolás.

Capital Intelectual, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

(1era Edición, 240 páginas. ISBN 978-987-614-566-4).

Nicolás Tereschuk, The Argentine Merry-go-round. The repetition of the political cycles, from the rereading of Plato to the discourses of Macri.

Capital Intelectual, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, 240 pages.

Por Mariano Fraschini*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2019.

Palabras clave: *Ciclos Políticos, Liderazgos, Lecturas Clásicas, Política Argentina.*

Keywords: *Political Cycles, Leadership, Classical Readings, Argentine Politics.*

* Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mfraschini07@gmail.com

¿Es posible comprender las vicisitudes de la actual realidad política argentina desde los textos de Platón? ¿Tiene algún tipo de relevancia analizar al macrismo desde las categorías de Aristóteles? ¿Podemos utilizar a la teoría de los ciclos de Polibio para entender el triunfo de *Cambiemos*? ¿Son las lecturas de Maquiavelo el camino correcto para pensar las limitaciones y desgastes del kirchnerismo? ¿Pueden los escritos de pensadores que reflexionaron hace ya más de dos mil años iluminar nuestra realidad política actual? Estas y otras preguntas se formula el politólogo Nicolás Tereschuk en su obra “*La Calesita Argentina. La repetición de los ciclos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri?*”. Y las respuestas a estos interrogantes, una vez concluido el libro, resultan afirmativas.

En ese marco, el autor nos invita a recorrer un camino que tiene a los pensadores clásicos de la Antigüedad como punto de partida. En las páginas del libro aparecen (y reaparecen) a lo largo de la lectura las reflexiones de Heródoto, Platón, Aristóteles, Polibio. También la de los pensadores renacentistas, como Nicolás Maquiavelo, de los contractualistas modernos como Thomas Hobbes y Jean Jacques Rousseau y la de los politólogos contemporáneos como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori y Guillermo O’Donnell para iluminar una realidad política que se nos presenta como caótica y la que, muchas veces, se niega a verse reducida en categorías que poco explican. Desde allí que el esfuerzo de la obra por “traer” a nuestra actualidad el pensamiento político griego y renacentista, logran ordenarnos en el caos en que en varias oportunidades caemos rendidos los analistas políticos. Asimismo, permiten darnos un marco de referencia sumamente vigente para concebir las dinámicas políticas de la coyuntura argentina. En ese sentido, como afirma Tereschuk, estas lecturas “pueden aportar algo de luz a la confusión... y pueden ayudarnos a pensar cuáles son los elementos que están presentes en el nacimiento de cada etapa

y que podrían estar determinando sus propios límites” (2018: 63).

El libro de Nicolás Tereschuk se compone de una introducción explicativa, siete capítulos y un cierre que oficia como una apertura a nuevos interrogantes. En cada uno de los capítulos, el autor se sumerge en las profundidades de la actual coyuntura política argentina (y regional) y camina junto a los pensadores que reflexionaron sobre esos tópicos hace ya muchísimo tiempo. Y lo hace sin “desaparecer” de la escena, sino interpretando en forma muy aguda cada uno de los aportes teóricos y su imbricación con la realidad que el autor pretende analizar. Es así que Tereschuk no deja “hablando en el aire” a los teóricos que le permiten dar cuenta de sus argumentos explicativos, sino que “juega” con ellos llevándolos a una escena que le permite al lector y a la lectora comprender con facilidad los avatares de una realidad compleja, y en muchos casos, indescifrable. El autor, y este es un punto central a destacar del libro, no nos deja en soledad frente a los pensadores que cita en forma proporcionada y adecuada, sino que nos acompaña en ese recorrido teórico haciendo más entendible la lectura y las ramificaciones muy acertadas de sus conclusiones. Para decirlo con todas las letras, a pesar de las citas (algunas de ellas extensas), Tereschuk logra conectar de manera sencilla los textos complejos en los que se asienta para dar cuenta de sus hipótesis y de la realidad actual de nuestro país con sus transformaciones y dinámicas vertiginosas.

En el primer capítulo, que el autor provocativamente titula “Anaclosis, el orin y la carcoma”, se analiza, a partir de las reflexiones de los pensadores antiguos y modernos, las teorías de los ciclos políticos de las formas de gobierno. Tomando como referencia los textos de Polibio y de Maquiavelo, en donde ambos autores reflexionan acerca de la *fatalidad* del pasaje de las formas de gobierno, Tereschuk examina el impacto de estos “ciclos” en la actual coyuntura argentina, y las formas y velo-

ciudades que fueron tomando los mismos en los recambios políticos durante las últimas décadas. ¿Podrían romperse esos ciclos? ¿Es posible salir de esta *concepción fatalista* de la historia?, se interroga el autor casi al finalizar el capítulo, dejando a los lectores con la respuesta final.

En el segundo capítulo “El pueblo y el presente”, afronta una temática escasamente abordada por la politología sudamericana: ¿por qué a los proyectos populares les cuesta generar horizontes de futuro? Aquí las citas a Maquiavelo, a Perón, a McCormick y a O’Donnell se hacen nuevamente presentes, y preanuncian una hipótesis que Tereschuk expone al pasar, pero que condensa miles de años de historia, ¿no será que los proyectos populares o de los “de abajo” tenga como nervio central y sean *solamente* evitar ser dominados férreamente por los poderosos, por los “de arriba”? El autor lo expresa de forma elocuente cuando se refiere a las estrategias populares y a las dificultades que tienen los Partidos “de los de abajo” para dotar de continuidad a sus proyectos: “si el plan es apenas no ser dominados y vivir unos años felices, un aumento de las tensiones políticas puede resultar letal cuando se quiere plantear nuevos horizontes de futuro” (Tereschuk, 2018: 91).

En el tercer capítulo “There Can be One”, se examina el “problema” de las sucesiones presidenciales en el interior de los gobiernos del “giro a la izquierda” en Sudamérica. Aquí se evidencia la complejidad política que adopta el recambio presidencial en la región y las dificultades que tuvieron los gobiernos progresistas a la hora de procesar estas sucesiones presidenciales, dinámica que no sólo afecta a los países sudamericanos, sino que también puede extenderse a Europa. Las citas a Claude Lefort (“El poder como un *lugar vacío*”) y a Ernesto Laclau (el populismo como elemento positivo para la democracia) constituyen dos de las guías a las que apela Tereschuk para afrontar la complejidad de los recambios en la cúspide del poder político.

En el cuarto capítulo titulado “¿Se debilitó el kirchnerismo? ¿Se fortaleció el macrismo?”, analiza la coyuntura nacional y las transformaciones políticas de los últimos cinco años. A partir de las reflexiones de Antonio Gramsci, Alfredo Pucciarelli, Norberto Galasso y Ana Castellani, el autor invita a discutir acerca de sí lo que vivimos en los doce años de kirchnerismo se trató de una hegemonía política y cultural, y si el macrismo hoy expresa una nueva hegemonía como contracara de la anterior. Tereschuk niega la existencia de dicha hegemonía y se guarece en los autores mencionados para moldear su argumentación.

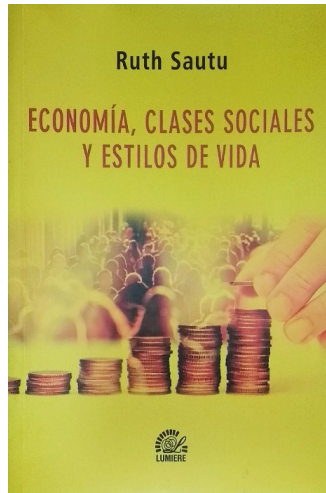
En el quinto capítulo “Los cuatro liberalismos” el autor analiza las experiencias liberales anteriores a la actual que encarna el gobierno de *Cambiemos*. Aquí vuelve a convertirse en una referencia ineludible los textos clásicos de Guillermo O’Donnell, Ricardo Sidicaro y Jorge Schvarzer y, a partir de ellos, Tereschuk logra inteligentemente penetrar en los mismos a partir de dos categorías que resultan centrales para comprender en toda su dimensión a las políticas que representan el macrismo en la actual coyuntura: “modernización” y “normalización”. A partir de una indagación perspicaz, el autor logra desentrañar las similitudes entre los gobiernos argentinos de “impronta modernizadora” en los sesenta y setenta y la actual administración que conduce el país.

En el anteúltimo capítulo “Pequeñas anécdotas sobre las instituciones” examina, a la luz de textos más recientes, la dinámica que se verifica en las instituciones sudamericanas luego del retorno a la democracia a partir de los años ochenta. Aquí el autor escudriña en la particular forma en que se despliega las formas democráticas en la región, y el lugar predominante que adquiere el liderazgo presidencial a la hora de dar cuenta de la efectividad (o no) del sistema político en su conjunto. En este capítulo, Tereschuk recupera (y autocita) sus estudios elaborados durante los últimos años en relación a la centralidad presidencial y su

relación con el contexto de baja institucionalidad política de la región.

En el último capítulo, titulado "Historias profundas", se intenta desentrañar las razones del voto en las democracias contemporáneas y la importancia que tienen los valores y las ideologías a la hora de sustentar las preferencias electorales. Los textos de George Lakoff, Theodor Adorno y Arlie Russell Hochschild ofician de marco de referencia y le permiten al autor explicar algunas razones (la mayor de las veces complejas) del comportamiento electoral. Con ese bagaje intelectual analiza el caso argentino, la victoria de *Cambiamos* y la derrota del kirchnerismo. Probablemente, el atractivo de este capítulo radica en que Tereschuk logra ubicar sobre la mesa de discusión la importancia que aún mantienen los discursos políticos asentados en valores y la escasa efectividad que van adquiriendo las propuestas afincadas en lo que el autor denomina la "racionalidad cartesiana".

A lo largo de las más de 200 páginas, Tereschuk logra articular un texto sumamente atractivo, de mucha actualidad y escrito en un lenguaje muy llano y accesible. La pretensión del libro es dirigirse a un público más amplio que el especializado y, para ello, recurre a una prosa comprensible y no atada a los cánones academicistas. En ese marco, la especialidad periodística que el autor cultiva le permite no enredarse en modismo académicos y, con ello, permitirle a sus lectores y lectoras adentrarse rápidamente en temáticas lejanas (y ajenas) al cotidiano de una gran parte de la población. Si el lector y la lectora espera encontrar respuestas definitivas o concluyentes a los interrogantes que el autor se plantea al inicio de su libro, le sugiero no abrirlo. El punto fuerte del libro es justamente el invitarnos a la propia reflexión, a partir de hilvanar acertadamente las reflexiones teóricas clásicas con la coyuntura política de los últimos años.



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Economía, clases sociales y estilos de vida.

Ruth Sautu

Editorial Lumiere, Argentina, Buenos Aires, 2016.

(1ra Edición, 177 páginas. ISBN 978-987-603-120-2)

Ruth Sautu, *Economy, social classes and lifestyle*,

Editorial Lumiere, Buenos Aires, 2016, 177 pages.

Por Emiliano Francisco Patti*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 20 de marzo de 2019.

Palabras clave: *Economía, Clase Social, Ocupación y Estilo de Vida.*

Keywords: *Economy, Social Class, Occupation, Lifestyle.*

* Profesor y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Estudiante avanzado en la Maestría en Estudios Interdisciplinarios de la Subjetividad por la misma universidad. Correo electrónico: emiliano_patti22@hotmail.com

Ruth Sautu, reconocida investigadora, formada en los campos de la sociología y la economía, presenta el libro desde una reflexión personal sobre la inquietud e indignación por las desigualdades sociales, acuñadas al sistema productivo capitalista y su angurria acumulativa sin límites. La autora agrega a las primeras reflexiones, en la introducción del trabajo, que el eje central que trazará se establece sobre el análisis del proceso de reproducción y cambio de las clases sociales para entender el proceso de crecimiento de la concentración y acumulación de la riqueza en el transcurso del último medio siglo. Para esto, acudirá a un análisis de tres procesos macrosociales: el primero acerca de las bases económicas de poder, el segundo sobre la constitución de la estructura ocupacional con privilegios o desprivilegios y, por último, el relacionado con los sistemas normativos, culturales y simbólicos, siendo estos los que sancionan la reproducción y cambio de las clases sociales. A su vez, abordará una perspectiva microsociedad sobre factores psicosociales, culturales y de comportamiento de los miembros de las clases.

El supuesto general del que parte la autora es que estructura de clase y estructura económica en el sistema capitalista se glosan mutuamente, que hay diferencias entre clase social y estilos de vida, y que estas cuestiones deben ser analizadas desde dimensiones macro y microsociales.

El primer capítulo se titula *Economía y clases sociales* y encuentra en primera instancia una correlación entre estructura económica y estructura de clase, considerando que la legitimidad y la legalidad tiene su fuente en la sociedad que las alberga. Para esto, se consideran relevantes el conjunto de valores y expresiones culturales que dan lugar a su sostenimiento. No quiere fijar la pauta de una simple conformidad, por el contrario, se verifican cambios de valores y normas, sociales y políticos, que dan lugar a cambios en el funcionamiento económico. Da cuenta en este punto a su vez,

el carácter constructivo que la historia establece sobre estos procesos.

Recorre a Karl Marx y Max Weber, para considerar la correlación entre estructura económica y estructura de clase, presente en ambos autores. La autora considera que no existen diferencias sustanciales entre los autores acerca de la relación entre ambas estructuras, la naturaleza de los procesos sociales que involucran a las clases sociales son expresión de semejanza entre ambos. Ambos consideran la apropiación de excedente proveniente del factor trabajo, Marx lo considera en el ámbito de la producción y Weber en el del mercado.

Sautu introduce aquí la diferencia entre excedente en el nivel microsociedad y el macrosociedad, siendo el primero el resultado de la diferencia entre ingreso y egreso de ganancias operativas. En el segundo caso, son el resultado de la diferencia entre lo que una sociedad produce y el costo para producirlo. La ganancia como excedente, permite dar lugar a pensar la desigualdad social del capitalismo, sumado a la propiedad privada y el mercado.

En base al análisis precedente, la autora establece que: "En la economía capitalista, en última instancia, el mercado, ideológica y fácticamente, es el gran asignador de los recursos a las diversas actividades económicas a la vez que es el ámbito en el cual se fijan los precios de las transacciones y se asignan las proporciones a la participación de los factores de producción en la distribución del ingreso y apropiación del excedente" (2016: 41).

El análisis de la autora permite considerar que la importancia del mercado radica en las relaciones de poder que establece, la jerarquización de los diferentes participantes, y la expresión de un espacio institucionalizado de intercambio en el que surgen relaciones simétricas o asimétricas.

El capítulo siguiente, titulado *Estructura de clase y composición de las clases sociales*, inicia con la consideración del marxismo desde la concepción de Wright y la tradición weberiana.

na desde la Erikson y Goldthorpe. La autora acude a considerar ambas posturas, tomando en cuenta que para Wright la clase es definida desde los procesos de explotación y en el caso de Erikson y Goldthorpe, la clase es definida desde las relaciones derivadas de la vida económica, puntualmente desde las relaciones de empleo. Agrega la autora que las bases donde se asientan las clases dependen del tipo de la actividad económica. De esta forma procede a tomar en cuenta la necesidad de considerar actividades económicas definidas por el hecho de producir bienes o servicios, y actividades que asignan un valor al funcionamiento económico, fundamentalmente por los recursos que movilizan, pero que no están directamente relacionados con la producción, como puede ser la educación. A su vez, es necesario tomar en cuenta la magnitud de las relaciones de poder sobre el control de los medios productivos (siendo este un factor central, entendiendo la incidencia sobre la reproducción de la estructura de clase). Las cuestiones antedichas, mantiene como centro la acumulación, manifestando la dimensión macrosocial, definida desde la capacidad de ahorro de excedente de una generación en vistas de la generación futura y la dimensión microsociales, dependiendo de la procedencia de clase social, define la capacidad de ahorro de las personas individuales y familias. Rechaza a continuación, la consideración de variables que complementan a la ocupación como indicador de clase social, como puede ser la educación, la vivienda, los bienes. Esto, según la autora, “diluye en la medición la conceptualización teórica de las variables” (2016: 51).

Siguiendo la perspectiva de Wright, el excedente y su apropiación es central para analizar una clasificación de ocupaciones. En relación a este postulado, la autora considera entonces que, a mayor poder sobre el control de recursos y privilegios, más chances de apropiarse del excedente. En la perspectiva de Goldthorpe, el ingreso vinculado a la posibi-

lidad de control sobre recursos y procesos, se vehiculizan en relación a las posibilidades del mercado. En este punto propone retomar las consideraciones acerca de la clasificación de la estructura definitoria de clase social, siguiendo en el análisis de ambas posturas. Considerando la postura de Goldthorpe, toma en cuenta la clasificación de siete clases sociales agrupadas en tres clases: la clase más alta (de servicios), la clase intermedia que comprende administración y comercio, y la clase obrera que comprende trabajadores calificados y no calificados. En el caso de Wright, se pueden verificar ciertos criterios que hacen a las clases sociales; relación con el poder sobre los medios de producción (capitalistas y empleados), relación con la autoridad y relación de trabajadores calificados y no calificados.

De esta forma, pueden observarse diferencias en la clasificación de criterios sobre las ocupaciones. Propone Sautu la posibilidad de pensar a ambos autores y sus propuestas, para clasificar a las clases en una tipología de tres: la clase alta, la clase media y la clase obrera. La diferencia yace en la colocación de algunas ocupaciones en clases diferentes, por ejemplo, Wright coloca a propietarios en clase alta, y grandes cargos ejecutivos en clase media, mientras en Goldthorpe incluye a todos en clase alta. Más allá de estas diferencias, la coincidencia entre la postura marxista y la weberiana, yace en que ambas consideran a la clase social desde una perspectiva historicista en su formación, relacionada con el poder sobre la propiedad.

Frente a ambas visiones, analiza la propuesta de Jorge Raúl Jorrot, pensando en la posterioridad y relevancia de los estudios propuestos por Gino Germani en la década de 1950. Esta visión, denominada “autóctona” por el subtítulo del apartado, intenta recuperar un análisis teórico sobre la sociedad argentina.

Jorrot partió de una primera clasificación para la construcción de estratos en manual y

no-manual, para con posterioridad designar 17 grupos ocupacionales, reagrupados a su vez en 5 estratos. A partir de aquí, Sautu considera que los avances de su propio esquema autóctono, logró alcanzar la introducción de cuestiones idiosincráticas propias de las geografías estudiadas, o el periodo de tiempo considerado. El nivel teórico-metodológico del que parte la autora es el de registro y análisis de datos provenientes de censos que presentan a nivel individual las ocupaciones que vehiculizan las actividades y relaciones provenientes de las actividades económicas. Se destaca la importancia de establecer cuáles son los límites o bordes entre las clases sociales, entendiendo que este rasgo posibilita entender la movilidad que la estructura de clase mantiene en el transcurrir histórico. Destaca la necesidad de identificar en la red de actividades económicas a los núcleos de personas y familias que conforman el componente ocupacional específico de cada clase. Estas determinan la caracterización de cada una de las clases sociales.

Los bordes que delimitan a la clase alta de la clase media son los privilegios y derechos sobre la propiedad. A su vez, pertenece al sector de clase alta, la clase media alta, la cual no goza de los mismos privilegios, ni de las grandes tomas de decisiones, y amortiguan las presiones de la clase media (por ejemplo, gerentes de corporaciones, profesionales de sectores privados). La clase media, mantiene bordes hacia la diferenciación con la clase alta y la clase obrera consolidada (los límites de esta clase intermedia, figura determinado por relaciones de poder y económicas). De esta forma, la relación en base a saberes y relaciones sociales, hacen a su vez la posibilidad de una clase media baja. Esta última, genera su borde principal con la clase obrera consolidada por la vinculación con la posibilidad de movilidad horizontal y vertical ya que su nivel educativo (secundario completo) suele ser similar. Por último, la clase popular baja, con un borde delimitado con la

clase obrera por el escaso o nulo nivel de especialización y educación.

El capítulo tres, titulado *Los procesos históricos de reproducción y cambio*, busca analizar los factores macrosociales que dan cuenta de las transformaciones del sistema capitalista durante la segunda mitad del siglo XX, y su influencia sobre la concentración del poder económico y la estructura de clase. El principal cambio observado es el proceso de financiarización y corporativización de la economía, proceso fortalecido por la globalización. El resultado de este proceso es mayor riqueza para los más ricos y mayores desigualdades sociales. Procedimientos relevantes en este proceso, son los que involucran préstamos de países desarrollados a subdesarrollados (financiarización) y avance de empresas transnacionales. Estos dos componentes, forjan una vinculación entre países expresada en el proceso de globalización. Un rasgo que se suma a este proceso es el que afecta directamente a la ocupación, vinculando al avance tecnológico (y la creación de puestos específicos que esto significa) y la formación de la mano de obra.

Prosigue el capítulo cuarto, titulado *Los caminos del cambio*, considerando el proceso de movilidad social (nivel microsociedad) y su vinculación con características de cambio ocurridos en la estructura económica. La autora reconoce cuatro componentes que se entretienen con el cambio de la economía, contribuyendo con la movilidad o no a nivel social: el primero definido por los cambios poblacionales y migratorios; el segundo distinguido por los cambios en los sistemas de salud y educación, el tercero ocurrido en las instituciones públicas que pueden, o no, promover mayor o menos integración, y por último, el cuarto componente lo constituye la existencia de fronteras entre las clases sociales que limiten su movilidad.

La dimensión del alcance educativo cobra un rol central a los fines analizados, encontrando que, desde finales de la Segunda

Guerra Mundial, las diferentes poblaciones encauzaron un reclamo acerca de las necesidades de inclusión en el sistema educativo, así como también el incremento en el nivel desarrollado. Lo que puede observarse al respecto es que las clases medias son las primeras en beneficiarse en el incremento de la capacidad y calidad educativa, favoreciendo la desigualdad en este ámbito entre las diferentes clases, centralmente entre clase media y clase popular. Otro factor de movilidad es el de la inmigración interna e internacional. Las oportunidades que transitan dependerán del ambiente en el que migran, considerando como variable si la movilidad migratoria es interna a sectores reconocidos por sus posibilidades laborales, o a otros países en los que requieren mayor o menos calificación.

El capítulo quinto, titulado *Clases sociales y cultura en la constitución de los estilos de vida*, la autora reflexiona y analiza factores de la dimensión microsocial, aduciendo a esta necesidad por establecer una visión depositada sobre cuestiones como las relaciones sociales a nivel cultural, cotidiano, entrecruzando relaciones entre los hombres y mujeres y las instituciones. Los capítulos anteriores condujeron su análisis con mayor firmeza sobre criterios del aspecto macrosocial. Las personas, sus instituciones y medios en los que se desplazan, generan modos específicos de comportamiento asociado a la clase a la que pertenecen. La clase social es constitutiva de nosotros mismos, como lo es la edad, el género o la etnia. Todo esto conforman su cultura, siendo en su generalidad, el llamado estilo de vida, sin embargo (...) “las clases sociales y los estilos de vida son ontológicamente diferentes” (...) (2016: 116).

Ebert y Zavarzadeh (2008), citados por la autora (2016: 117), definen a los estilos de vida de la siguiente manera: “Los estilos de vida son patrones y modelos culturales que involucran significados y modos de interpretar hábitos, visión del mundo, modalidades que se conforman y absorben lentamente y se

pierden también muy lentamente. Las experiencias recurrentes de vida asociados a espacios territoriales y de sociabilidad sedimentan los modos de pensar y actuar y de relacionarse con los otros, como así mismo dejan marcas y afectan la identidad social.” La autora a su vez añade que los estilos de vida no son las clases sociales, sino en todo caso, son la parte visible de estas, son modelos culturales para la acción, son emergentes de las clases sociales. Mientras que el dominio de las clases sociales es la economía, el de los estilos de vida es la cultura.

El nexo entre clase social (entendida en términos estructurales) y estilos de vida (en tanto valores y orientaciones culturales), debe situarse en los procesos cognitivos que se desarrollan en la interacción social. Aquí cobra importancia la consideración del consumo como expresión cultural, entendiendo que las categorías internas de consumible y no consumible implican una determinada posición de clase. Los cambios en los patrones de consumo material constituyen un componente clave del cambio cultural, por ende, del estilo de vida. El rol de los medios de comunicación masivos juega centralmente en la ampliación del consumo, por la diversidad que promete en sus ofertas y financiamiento. La propuesta del capítulo, permiten a Sautu arrojar en modo de reflexión final que el sistema capitalista se reproduce a partir de la trama producción-distribución-consumo que permanece inserto en la cultura que lo legitima y reproduce. En su conclusión, considera que ni el poder, ni la desigualdad, ni los privilegios y la pobreza se reproducen o cambian de manera lineal. El mundo globalizado funciona altamente interconectado e ideológicamente legitimado, metafóricamente como lo hace el Magic Kingdom de Disney World y su amplia creación empresarial globalizada. El poder económico, como la religión, se adapta a las sociedades y se reproduce o cambia. Mantiene ciertos principios, el primero es que se es dueño de sus resultados a partir de sus esfuerzos y los an-

cestrales. El segundo, es que la sociedad debe reproducirse biológica y económicamente.

Considera por otra parte: "¿Cómo se mantiene cada uno/a en su lugar, preferiblemente satisfecho o por lo menos resignado?" (2016: 144). Sobre esto, toma en cuenta dos aspectos: el primero, anudado a la posibilidad coercitiva sobre cada clase. El segundo, basado en la legitimidad de la reproducción del funcionamiento de la estructura económica sobre la estructura de clase a partir de la incorporación de valores culturales integrados en los estilos de vida. La autora se pregunta si todo está perdido frente al panorama de desigualdad y concentración de la riqueza. La respuesta ahonda una visión positiva, nutrida desde las posibilidades que la misma democracia como sistema político puede emprender para encontrar la aplicación de políticas sociales y económicas que permitan anudar una distribución de la riqueza equitativa, reconociendo las libertades individuales de las mayorías y minorías.

Su última propuesta ofrece un capítulo complementario, titulado *La estrategia metodológica del estudio y la articulación de los enfoques macro y microsociales*, en el que se da lugar a una explicación de la postura metodológica, fundamentalmente otorgando su posición acerca de las dimensiones macro y microsociales. En primera instancia, expresa que el trabajo es un ejemplo de investigación de método narrativo-histórico, pasando a describir que la diferencia entre enfoque macro y microsociales es de doble significado, el primero es "ontológico y establece el locus y la naturaleza de los procesos y situaciones objeto del estudio; el segundo es metodológico y se refiere al nivel de análisis en que son planteadas las investigaciones" (2016: 151).

Los procesos de tipo históricos de desarrollo y cambio social pertenecen a la dimensión macrosocial, mientras que la interacción social y los comportamientos y orientaciones de personas y familias pertenecen al dominio microsociales. Ambas dimensiones son integradas en el transcurso de la investigación, en primera

instancia en la elección de los tratamientos históricos a considerar, siendo una interrelación en el transcurso de la investigación.

Sobre los Autores

Note on Contributors

LUCIANO ANDRENACCI es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Magister/Diplome d'Études Approfondies (DEA) y Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III), Francia. Es docente, investigador, consultor y autor de numerosos trabajos en temas de ciudadanía, política social y gestión pública. Se desempeña como Profesor Asociado y Director de la Maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); y como Coordinador Académico del Programa de Desarrollo Humano en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Es profesor regularmente invitado en posgrados de las Universidades Nacionales de La Plata (UNLP), Patagonia y San Juan (Argentina); en la Universidad de la Frontera (Temuco, Chile); y en las Escuelas de Gobierno de las Provincias de Chaco y Corrientes (Argentina). Ha sido coordinador de proyectos y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); de las agencias de cooperación internacional de Alemania y Canadá; y de los gobiernos nacionales de Argentina, Haití y Perú.

PILAR ARCIDIÁCONO es Licenciada en Ciencia Política, Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la categoría Adjunta, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y

Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho de la UBA, y Co-Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario: “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Profesora Adjunta Regular de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común y Profesora Adjunta de la materia Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Docente en diferentes Maestrías asociadas con el campo de las políticas sociales (UBA- Universidad Nacional de La Plata). Sus principales campos de indagación son: las políticas sociales no contributivas en la Argentina, temáticas vinculadas con la provisión de bienestar, las relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil y los procesos de judicialización de políticas sociales desde una perspectiva de sociología política. Es autora de diferentes publicaciones, entre las que se destacan: *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002* (publicado por Biblos, 2012); Compiló los libros *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina* (junto Cesar Rodríguez Garavito y Nicolás Espejo, publicado por Siglo del Hombre, 2010) y *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, publicado junto con Carla Zibecchi (Biblos, 2017).

YUSSEF BECHER es Abogado por la Universidad Católica de Cuyo. Magister en Sociedad e Instituciones por la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor Adjunto en las asignaturas *Introducción al Conocimiento Científico* y *Metodología de la Investigación* en la carrera de Abogacía (FCEJS-UNSL). Docente

investigador categorizado en el proyecto de investigación consolidado del Programa Nacional de Incentivos a Docentes Investigadores: *Juventudes Contemporáneas. Políticas y desafíos* (FCEJS-UNSL). Docente de posgrado en la Universidad de Palermo y la UNSL. Coordinador Académico de la Maestría en Sociedad e Instituciones. Coordinador de Edición de *Kairós-Revista de Temas Sociales* (UNSL). Codirector de becarios y pasantes de investigación. Evaluador de tesis de posgrado y artículos científicos para publicaciones nacionales e internacionales. Expositor en congresos y seminarios en disciplinas y áreas tales como sociología de la cultura - antropología social - derechos humanos. Autor y compilador de libros. Autor de artículos en revistas científicas en Ciencias Sociales (nacionales e internacionales).

MERCEDES BOTTO es Directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL), Centro de investigación doble pertenencia institucional FLACSO-CONICET. Es investigadora de carrera, categoría independiente del CONICET. Profesora Titular (concursada) en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se graduó como Socióloga en la UBA y como Doctora en Ciencia Política en el Instituto Universitario Europeo (IUE). Forma parte del Área de Estudios Latinoamericanos (ADELA) y desde allí, coordina el Programa de Integración y Cooperación Regional (PECIR). Entre numerosos artículos en revistas académicas y de divulgación, es autora de los siguientes libros: *ALCA-Cumbres de las Américas: una nueva relación público-privada*. (con Diana Tussie) (Biblos, 2004); *Saber y Política en América Latina, el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (Prometeo, 2007); *Research and International Trade Policy Negotiations* (Routledge, 2008) y *La Integración Regional en América Latina: Quo Vadis? El MERCOSUR desde una perspectiva sectorial y*

comparada (Eudeba, 2015). Sus temas de trabajo e interés se vinculan con los procesos de internacionalización de las políticas públicas, economía política y gobernanza regional.

FERNANDO CALDERÓN es Doctor por la Ecole des Hautes Etudes de París, Francia. En 2018, fue Titular de la Cátedra Simón Bolívar de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge. Asimismo, es Profesor y Director del Programa sobre innovación, desarrollo y multiculturalismo en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Ha sido profesor de las universidades de Chile y Católica en Valparaíso; San Andrés en La Paz y San Simón en Cochabamba; de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); de las universidades de Chicago, Texas-Austin, Cornell y California-Berkeley. Conferencista y Profesor invitado en varias universidades de América Latina y diversas partes del mundo. También ha sido Secretario Ejecutivo de CLACSO y ha trabajado por 20 años en NNUU como Asesor en Políticas Sociales de la CEPAL, Asesor Especial regional en Desarrollo Humano y Gobernabilidad del PNUD para América Latina. Ha coordinado y asesorado más de 10 Informes de desarrollo humano a nivel nacional, regional y mundial y ha dirigido el Proyecto de Análisis Político y Prospectiva para América Latina (PAPEP) donde coordinó los estudios sobre los cambios políticos en Latinoamérica. Recientemente, fue profesor de la FLACSO Argentina y de la Universidad de Córdoba, de la Universitat Oberta de Catalunya y de la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile. Ha sido investigador invitado en el Instituto de Estudios Globales de la Maison de Sciences de l'Homme, París, y en la Escuela de Comunicación de la Universidad del Sur de California. Ha publicado 24 libros en temas de movimientos sociales, política, cultura y desarrollo y realizado 35 compilaciones sobre los mismos temas.

MELISA DECIANCIO es Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la FLACSO, sede Argentina y la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria Pos-Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente, es la Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO, sede Argentina. Asimismo, se desempeña como docente en la UBA, USAL, FLACSO y UDELAR.

MARIANO FRASCHINI es Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Magister en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA, en la Maestría en Desarrollo e Inclusión Social de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina, en la Maestría de Teoría Política y Social de la UBA, en la Carrera de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales y en el Ciclo Básico Común de la UBA. Ha dictado clases en la Maestría en Gobierno y Economía Política de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco y en la carrera de Ciencia Política de la UNSAM. Se especializa en temáticas vinculadas a los procesos políticos en Sudamérica y a los Liderazgos Presidenciales de la región.

DIEGO HURTADO es Profesor Titular de historia de la ciencia y la tecnología en la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es autor de más de 80 artículos y capítulos de libros en el área de los estudios sociales de la Ciencia y Técnica. Asimismo, ha sido presidente de

la Autoridad Regulatoria Nuclear en 2015 y miembro del Directorio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio Nacional de Ciencia y Técnica (MINCyT) entre los años 2014 y 2017.

JIMENA NAVATTA es Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus áreas de interés son los estudios urbanos y el acceso a la vivienda y al hábitat de los sectores vulnerabilizados.

PEDRO NÚÑEZ es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Desarrollo Económico y Social (UNGS/IDES). Magister en Estudios y Políticas de Juventud por la Universidad de Lleida, España. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Asimismo, se desempeña como Coordinador Académico del Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO y docente en la UBA. Integra el Núcleo de Estudios sobre la Escuela y los vínculos intergeneracionales en FLACSO. Su línea de trabajo se vincula al estudio de la experiencia escolar, convivencia, participación política y construcción de ciudadanía en la escuela secundaria. Es coautor, con Inés Dussel y Andrea Brito de *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina* (Ed. Santillana, 2007), autor del libro *La política en la escuela* (La crujía, 2013) y coautor, con Lucía Litichever, de *Radiografías de la experiencia escolar. Ser joven(es) en la escuela* (Grupo Editor Universitario, 2015). Recientemente participó del libro *Militancias*

juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo (Núñez, Vommaro, Vázquez y Blanco (Comps.)). (Ed. Imago Mundi, 2017).

MARÍA LAURA PAGANI es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Especialización en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Docente en Sociología de las Organizaciones, UNLP. Docente de posgrado en diversas Maestrías. Ha ocupado cargo relacionados a la capacitación de trabajadores estatales y actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Co-autora de los libros: *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (2015) y *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (2017). Investigadora Asociada de la CIC. Directora del Proyecto: *Reformas y transformaciones estatales en la Provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre el desarrollo de políticas públicas y su vinculación con la producción de conocimiento y toma de decisiones (2003-2020)*, del Programa de Incentivos a la Investigación, radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS / UNLP- CONICET).

EMILIANO FRANCISCO PATTI es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó el Profesorado en Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política en la misma Universidad. Actualmente, se encuentra finalizando su Tesis sobre Subjetividad en los '70 entorno al debate sobre violencia política en el marco de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios de la Subjeti-

vidad de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA). Ha sido investigador en el Programa de Reconocimiento Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2010-2011) en el Proyecto *F. Nietzsche: el poder de la voluntad y el problema de la democracia* (R10-110) bajo la dirección de María Cristina Ruiz del Ferrier. Realizó trabajos de contenido para el *Canal Encuentro* en el Documental *Iglesia Latinoamericana, la opción por los pobres* y *Filosofía Aquí y Ahora*, temporada VIII. También fue participe como escritor invitado en *A la plaza de Perón*, de Sergio De Piero y Violeta Rosenberg (Comps.). (Editorial UNLP). Asimismo, se ha desempeñado como docente universitario en el Ciclo Básico Común de la UBA en la materia Historia Económica y Social General.

SOFYA SURTAYEVA es Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Estudiante avanzada de la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad y del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

DIANA TUSSIE es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina. Dentro del campo de las Relaciones Internacionales trabajó en torno a los temas del desarrollo y de las negociaciones comerciales, organismos económicos internacionales, regionalismo, el proceso de cumbres presidenciales. Su contribución más reciente desarrolla el concepto de Regionalismo Post-Hegemónico (con Pía Riggiozzi). En el año 2017, recibió el premio Académica Distinguida del Sur Global de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA).

Convocatoria

DÉCIMOTERCER NÚMERO

Dossier Agendas de Políticas Educativas en América Latina.

Coordinadoras: Dora Niedzwiecki y Perla Zelmanovich.

Los sistemas educativos permiten ser pensados como cajas de resonancia de aquello que late en las sociedades de las que forman parte. Al mismo tiempo, y dado su carácter dinámico, inciden con sus propias lógicas tanto en la micropolítica de cada espacio institucional como en los rumbos que pueden adoptar las decisiones macropolíticas. En el marco de las definiciones de cada gobierno, en cada tiempo histórico se aborda de modo particular la relación entre la perspectiva macro y micro en cuanto a políticas educativas. Tras un período post-neoliberal que se abre a inicios del nuevo milenio en el que conviven en la región tendencias divergentes, con avances notables, aunque desiguales en los diferentes países en términos de la ampliación del derecho a la educación, América Latina transita un giro hacia la profundización de las desigualdades y hacia nuevos modos de configuración de las mismas. Expresa la disputa de sentidos con respecto a considerar la educación como derecho de ciudadanía o como servicio que deben solventar los propios “usuarios” o por transferencia de recursos a gestores privados; se manifiesta en la falsa disyunción entre cobertura y calidad; en el papel que juegan el mérito personal y los desiguales puntos de partida; en los modos de concebir las responsabilidades del Estado. Sostenidas las disputas en la producción de subjetividades y creencias que se venían gestando más o menos silenciosa o públicamente en el período previo, los escenarios actuales arrastran y generan tensiones que se profundizan. Dibujan situaciones que requieren del campo académico y profesional la construcción de una agenda que permita revisar las relaciones entre desigualdades, sistemas de creencias y políticas educativas en la región. En países que atraviesan cambios regresivos respecto de las responsabilidades del Estado ante la distribución de la riqueza y como garante de derechos sociales y culturales, las políticas educativas en curso muestran tendencias marcadas por las lógicas del mercado. La categoría *inversión educativa* opera un giro discursivo, y por ende ideológico, orientando su retórica hacia la figura de *gasto público*. En esta dinámica se alimentan mitos sobre la ineficacia de lo público, los cuales germinan en el terreno fértil de problemas de larga data, muchos de ellos inherentes al trabajo educativo en sus variados niveles. Así se tienden a generar y a profundizar procesos de segregación en la configuración de los sistemas educativos y en las lógicas institucionales, lo cual hace necesario estudiar sus efectos en los niveles macro y micro con sus interdependencias, derivas y paradojas.

Asistimos a diversas concepciones de las políticas educativas que se traducen en decisiones presupuestarias y modelos de gestión contrastantes en los diferentes países de la región. Cabe señalar los procesos que alientan la privatización *so pretexto* de resolver los déficits generados por las gestiones estatales, dinámica que encuentra consensos alimentados por creencias instaladas en el sentido co-

mún. Cabe advertir que la producción de conocimiento generada en ámbitos académicos y en colectivos docentes de los diferentes países, coinciden al señalar sobre cambios necesarios que requieren los sistemas y las prácticas educativas. Refieren tanto a cuestiones estructurales y anacronismos de diferente índole, así como a la necesidad de seguir produciendo saberes que acompañen los desafíos que enfrenta la región. Sin embargo, esto no equivale a concluir que dichos cambios se deban llevar a cabo necesariamente desarticulando lo realizado, delegando las responsabilidades en instituciones u organizaciones con transferencia de recursos públicos y respecto de las cuales el Estado no deba ejercer sus atribuciones como garante del acceso a los derechos educativos conquistados o por construir en cada país de la región.

En este contexto, la *Revista Estado y Políticas Públicas* convoca a la presentación de artículos de investigación que arrojen evidencia sobre campos problemáticos que permitan construir agendas de trabajo para los escenarios actuales de políticas educativas en América Latina, atravesadas de maneras particulares por las tendencias del neoliberalismo tardío. Se espera que puedan constituirse en aportes para quienes tienen a su cargo el gobierno y las decisiones de política educativa; para procesos investigativos y para fortalecer experiencias institucionales en curso. Se priorizarán trabajos originales e inéditos y que circunscriban problemas y sistematizaciones de experiencias. Serán valorados positivamente los estudios comparados en los que se priorice lo regional sin descuidar lo local.

A continuación, se ofrecen los ejes que traducen esta convocatoria:

1. Gobierno de la educación y desigualdades sociales.

¿Avanzamos o retrocedemos en la democratización de la educación?

- Relaciones Estado-Mercado en las definiciones de financiamiento educativo y políticas de evaluación.
- Rol del Estado y condiciones laborales; tercerizaciones y privatizaciones de servicios educativos.
- Sindicalismo y otros colectivos docentes.
- Relaciones entre las decisiones curriculares y políticas de inclusión.
- Dilemas entre cobertura y calidad.
- Cuerpos normativos, convivencia y transmisión cultural.

2. Sujetos e instituciones.

¿Sujetos de la educación y de la ciudadanía o del consumo y la meritocracia?

- Experiencias que inspiran políticas públicas.
- Desafíos intersectoriales e interdisciplinarios.
- Escenarios institucionales y desregulaciones subjetivas.
- Infancias, adolescencias, configuraciones familiares y escuelas.
- Sexualidades, géneros, discapacidades y derechos.
- Movimientos sociales, movimientos de protestas y estudiantiles.

3. Políticas de formación docente.

¿Docentes protagonistas o meros aplicacionistas?

- Desigualdades y trabajo docente.
- Posición docente y vínculo educativo.
- Experiencias colectivas y trabajo en red.
- Culturas y temporalidades en disputa.
- Cuerpo(s) docente(s).

Fecha límite para enviar los Artículos de investigación: 01 de junio de 2019.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista>



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. I, Año I,
octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 2, Año II,
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 3, Año II,
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 4, Año III,
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 5, Año III,
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 6, Año IV,
mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 7, Año IV,
octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 8, Año V,
mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 9, Año V,
octubre de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 10, Año VI,
mayo de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 11, Año VI,
octubre de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas
Núm. 12, Año VII,
mayo de 2019.



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del
Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP:
C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Página WEB: <http://politicaspubblicas.flacso.org.ar/>





FLACSO ARGENTINA

Área Estado y Políticas Públicas

Programa Gestión del Conocimiento

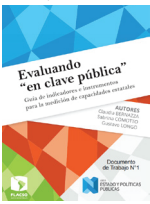
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de Trabajo Núm. I



Evaluando "en clave pública"
Una metodología e instrumentos para la medición de desigualdades sociales

Autores:
BERNAZZA, Claudia
COMOTTO, Sabrina
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II



Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad

Autores:
GARCÍA DELGADO, Daniel
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladores).
Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III



El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.

Autores:
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
TIRENNI, Jorge
(Compiladores).
Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV



¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

Autores:
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra
RAIMUNDI, Carlos
(Compiladores).
Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V



El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis

Autores:
GARCÍA DELGADO, Daniel
GRADIN, Agustina
(Compiladores).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión

Autores:
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017



ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

Control y regulación en el neoliberalismo tardío

Autores:
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y
DE ANCHORENA, Beatriz
(Compiladores).
Octubre de 2018

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.

Luis Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas.
Daniel García Delgado (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL
Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina Entrepiso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

BENEFICIOS CREDICOOP



UNA IDEA QUE FUNCIONA.

**Tenés Credicoop.
Tenés quien te acompañe.**

Más información en www.bancocredicoop.coop



La Banca Solidaria

Aplicable a cartera de consumo. Banco Credicoop Coop. Ltda. Reconquista 484. CABA. CUIT:
30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500. www.bancocredicoop.coop



Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Oficina entrepiso

Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



FLACSO
ARGENTINA