

ISSN 2310-550X

REVISTA N ° 1



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

---

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

---

AYACUCHO 555 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.  
54 11 5238 9300

---



ÁREA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Revista Académica

# **Estado y Políticas Públicas**

---

ISSN 2310-550X

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina. Año 1. N° 1. 2013



**FLACSO**  
ARGENTINA

FLACSO  
Director  
Dr. Miguel Lengyel



Área  
Estado y Políticas Públicas  
Director  
Dr. Daniel García Delgado

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral vinculada al Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Académica Argentina.

Abocada al análisis de Estado y de las Políticas Públicas, se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica del área, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos 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.

## CONTACTO DE LA REVISTA

Dirección Postal  
Revista Estado y Políticas Públicas  
Ayacucho 555, 1er. Piso. (AAC1026)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.

Correo electrónico:  
[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Tel.: (54) (11) 5238-9456.

## CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales  
FLACSO- Sede académica Argentina.  
Buenos Aires – Argentina.  
Correo electrónico: [cruiz@flacso.org.ar](mailto:cruiz@flacso.org.ar)

# 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 – 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 – Argentina.

## Comité de Redacción

**Alejandro Casalis**, 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 – Argentina.

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

**Luciano Noretto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires – Argentina.

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

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

**Arturo Trinelli**, 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.

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

**Theotônio 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.

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

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

## **Diseño y Soporte técnico**

**Guadalupe García Delgado**, FLACSO, Sede académica Argentina - Argentina.

# **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 el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática bajo la dirección del Dr. Daniel García Delgado.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura de esta primera edición de la Revista, 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, de 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 nuevo espacio académico-científico y de investigación recepciona 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, nos complace presentar esta Revista desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina en la que en lo sucesivo quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

# Sumario

## EDITORIAL

**“Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.” en la página 14**

*State and Public Policy: Towards a New Paradigm*

Por Daniel García Delgado

## DOSSIER

**El Rol del Estado y de las políticas públicas en un cambio de paradigma.**

*Special Issue: The Role of State and Public Policy in a Paradigm Shift.*

**“Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana” en la página 19**

*State, Production, and Development. Core Skills from a Latin American Perspective.*

Por Víctor Ramiro Fernández y María Jimena García Puente.

**“Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI” en la página 47**

*Planning, Development, and Political Skill: Challenges to Latin America in the 21st. Century.*

Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel.

**“El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal” en la página 64**

*The New Paradigm. Some Reflections on the Epochal Shift.*

Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier.

## **ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN** *Research Articles*

**“El problema de la restricción externa en la economía argentina (2003-2013).” en la página 82**

*The External Constraint Problem in Argentine Economy (2003-2013).*

Por Horacio Rovelli.

**“El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012).” en la página 97**

*Territorial Development in Argentina. Opportunities and Challenges concerning the Extraction of Mineral Resources (2002-2012).*

Por Alejandro Casalis y Arturo Trinelli.

**“Myanmar, Burma, Birmania: El camino a recorrer del último dragón” en la página 115**

*Myanmar, Burma, Birmania: The Path Ahead for the Last Dragon.*

Por Daniel Kostzer.

**“La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)” en la página 123**

*Social Policy in Argentina facing the Challenges of an Inclusive State (2003-2013).*

Por Jorge Tirenni.

**“Pobreza y Hábitat: Términos de una relación vigente en el Conurbano bonaerense” en la página 141**

*Poverty and Habitat: Terms of a Current Relation in Greater Buenos Aires.*

Por Marcela Vio y Claudia Cabrera.

## **ENTREVISTAS** *Interviews*

**“Entrevista a Eduardo Crespo” en la página 158**

*Interview with Eduardo Crespo.*

“La presencia de China no puede substituir nuestra obligación de industrializarnos.”

Por Débora Duffy.

## **“Entrevista al Dr. Julio César Neffa” en la página 162**

*Interview with Julio César Neffa.*

“Después de tres décadas de vivir en democracia, es hora de comenzar la transición desde una democracia delegativa con poderes concentrados, a una democracia social y participativa descentralizando el poder hacia el nivel regional y local.”

Por Mercedes Palumbo.

## **RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO** ***Post-graduate Thesis' Abstracts***

### **“El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1992-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina.” en la página 167**

*The Role of International Organs and Organisms dependent on the United Nations System during the Beginning (1977) and Consolidation (1992-1995) of the Process of Decentralization of Argentine Housing Policy.*

Por Sabrina Comotto.

### **“Factores condicionantes de la articulación y concertación de actores en el sector turístico de la ciudad de Gualeguaychú a partir de la creación del Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo. (2000 - 2013)” en la página 170**

*Factors conditioning the Articulation and Concert of Actors in Gualeguaychú Tourism Industry.*

Por Patricio Giusto.

### **“Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense. (2004 - 2012)” en la página 173**

*Nation and Local Government. An Outlook from the New Management Devices Perspective.*

Por Salvador Tiranti.

## **RESEÑAS DE LIBROS**

### ***Book Reviews***

**Carlos Vilas. “El Poder y la Políticas. El contrapunto entre razón y pasiones.” en la página 176**

Por Sergio De Piero.

**Susana Hintze. “La política es un arma cargada de futuro: La Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela.” en la página 180**

Por Juan José González Kehler.

**María Maneiro. “De ENCUENTROS y Desencuentros: Estado, gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados.” en la página 183**

Por Agustina Gradin.

## **COMUNICACIONES**

### ***News***

**“I Jornadas Argentina Reciente**

**“30 Años de Construcción Democrática”” en la página 189**

**“Revista APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL” en la página 190**

**“Revista DOCUMENTOS Y APORTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL” en la página 191**

***“Sobre los Autores” en la página 193***

***Note on Contributors***

***“Convocatoria” en la página 198***

***Call for Contributions. Second Issue.***

## Editorial

# Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.

*State and Public Policy: Towards a New Paradigm.*

**Por Daniel García Delgado**

En esta última década está surgiendo algo nuevo en el accionar del Estado, tanto en relación al mercado como a la sociedad civil. No obstante, en el campo científico todavía hay un debate que dar sobre las políticas públicas, sus enfoques, los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, pues estos cambios se enmarcan todavía dentro de un proceso en configuración. Este es, creemos, uno de los principales desafíos intelectuales de nuestro tiempo. En ese sentido, esta nueva Revista se inscribe en la tarea de aportar colectivamente a la reflexión y a la visualización de un nuevo paradigma sobre el Estado y las políticas públicas.

Resulta necesario recordar que durante el paradigma neoliberal se configuró una perspectiva amplia y dominante de la política económica ortodoxa y de la concepción del Estado neoclásica. A partir de una visión del mundo basada en una cierta perspectiva de la globalización unipolar, la sociedad de mercado y el concepto de gobernanza, entre otros, se siguieron enfoques específicos de la gestión y de la administración pública. Por entonces, se suponía dejar atrás el modelo de Estado y de gestión pública conocido como "el modelo clásico" o "modelo weberiano" –característico del Estado de Bienestar– que en la burocracia fundaba una racionalidad instrumental, piramidal, jerárquica y con una fuerte diferenciación entre la política y la administración pública.

El modelo weberiano fue paulatinamente desplazado por un nuevo enfoque, el denominado New Public Management (en adelante, NPM) (Osborne y Gaebler, 1994). Dicho modelo de administración pública ponía el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando así la modelística anterior a partir de dos principios clave, como son por caso, el principio de eficacia y el principio de eficiencia.

Posteriormente, ya hacia fines de los años '90, empezó a notarse la crisis de las políticas de ajuste y de las reforma estructurales del Estado y, en ese contexto, emerge el denominado enfoque neoinstitucional. Sin cuestionar la economía ortodoxa ni la globalización unipolar, este enfoque se centraba en la calidad institucional y en los procesos de modernización de lo público-Estatal. Casi sin resistencias, se expresó de una manera generalizada e indiferenciada para toda América Latina. Ello

pudo verse condensado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006) y los artículos de Nuria Cunill Grau y Joan Subirats, entre otros referentes. Para este enfoque la clave seguía siendo el Estado como problema, el déficit en la falta de profesionalidad, la demanda de transparencia, generar un gobierno electrónico y configurar un Estado-red articulado a la gobernanza global, entre otros. Asimismo, se insistía en la necesidad de promover la descentralización de las acciones y de las atribuciones nacionales a los gobiernos provinciales y locales. Por su parte, se señalaban los costos de transacción haciendo referencia a la corrupción, o la falta de accountability por parte de la sociedad civil respecto del accionar del Estado, como así también, la necesidad de un Estado más ‘amigable’ a los ojos de los ciudadanos.

Tanto el NPM (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal. Estos enfoques comenzaron a tener serias dificultades a mediados del nuevo siglo en tanto que referentes de lo que debía hacerse con el Estado y de la forma de diseñar las políticas públicas. Este proceso de crisis y de revisión generalizada los enfrentó a ciertas “anomalías irresolubles” –en el sentido de Thomas Kuhn (1973)– que fueron profundizándose principalmente por una serie de hechos significativos: el giro hacia otro rumbo o modelo económico político que efectivamente iniciaron varios gobiernos de América Latina; el ascenso económico de China; la incidencia de los países emergentes, así como por la crisis mundial desatada en el año 2008 en los países capitalistas avanzados. En consecuencia, aproximadamente en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y a configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (diferenciado del mero crecimiento del PBI), una estatalidad más activa y con una perspectiva más política, tras los pasos de la consecución de un proyecto social inclusivo, y de un desarrollo pro industrializador, para salir del habitual ciclo económico generado por la restricción externa y por los intereses primarizadores, devaluatorios y pro ajuste de los sectores dominantes. Desde nuestra perspectiva, se trata, en suma, de un nuevo paradigma en constitución: el productivo-inclusivo.

Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas, tanto sociales, políticas, económicas como culturales, el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma. De esta manera, los ejes principales de este nuevo paradigma y de este enfoque los podemos sintetizar de la siguiente manera:

-La recuperación de la autonomía del Estado y de la política como herramienta de transformación y de articulación social, por sobre las perspectivas que, desde la izquierda o desde la derecha del arco ideológico, deploraban no sólo la necesidad de la intervención estatal sino también el rol constitutivo del conflicto político para las sociedades democráticas. En ese sentido, recordemos que hacia el año 2010 en América Latina comienzan a consolidarse tendencias configuradas a lo largo de una década, en términos de nuevos liderazgos sociopolíticos y replanteos acerca del poder (Vilas, 2010). En la actualidad, contamos con un Estado que discute el poder entre los más diversos tipos de actores y que redirecciona el proceso de acumulación con metas de crecimiento (Rovelli, 2013) y apelación a los intereses colectivos, justificando así un debate ético, público y abierto sobre esos intereses.

-La apuesta por procesos de recentralización sobre el anterior énfasis en la descentralización como dogma donde cada unidad subnacional se hiciera cargo de sus gastos poco solidariamente. En cambio, el nuevo modelo posee una orientación a favor de la recuperación de los bienes públicos, un sentido federal y redistributivo mediante políticas de infraestructura generalizadas, de ingresos neouniversales que aseguren pisos mínimos de dignidad y de subsidios que constituyen salarios indirectos y que promueven la inclusión social (De Piero, 2012).

-La importancia dada al mercado interno, a la demanda agregada, a las políticas contracíclicas y direccionalizadas a sustituir importaciones (Crespo, 2013), junto a la innovación y a la incorporación del conocimiento, de ciencia y técnica a la producción para superar la situación de subindustrialización todavía presente. También replantea la ética pública, reemplazando una perspectiva utilitarista y procedimental por otra más teleológica (de fines) y vinculada a la justicia. En la Argentina, este proceso significó el cuestionamiento a un modelo de Estado hasta entonces cooptado por las corporaciones, la definición de reformas tendientes a la regeneración del tejido social y a la ampliación de derechos, no sólo de los sujetos marginados durante la década neoliberal, sino también de un conjunto de nuevas subjetividades sociales y políticas.

-El retorno de la planificación dentro de un nuevo modelo de gestión –el político estratégico– (Sotelo Maciel, 2013), que combina mecanismos centralizados con participación de actores sectorial o territoriales federales en la configuración de cadenas de valor tras la búsqueda de aumentar la competitividad, las propuestas de una administración pública más “traccionada” por un relato o sentido del bien público (Bernazza, 2011).

-La creación de empresas públicas de nuevo tipo (Carbajales, 2011), son empresas públicas competitivas, que recuperan parte de las empresas privatizadas de los años 90, y se inscriben en un marco jurídico y un accionar distinto a las clásicas empresas públicas del Estado de Bienestar (YPF, AYSA, AA), o a las empresas de

servicios públicos concesionadas en el modelo neoliberal (por ejemplo, los ferrocarriles) y tienen como objeto suministrar bienes públicos, convalidar derechos y, al mismo tiempo, hacerlo con eficacia y con calidad. Asimismo, agencias que configuran el sistema (ANSES) implican una reconstrucción del Estado social de nuevo tipo (Tirenni, 2013).

-Una relación diferente del Estado con la sociedad. Por un lado, con la sociedad del conocimiento (con Universidades, centros de creación y transmisión de tecnología y saberes útiles o aplicados) para un país que se proyecta y que quiere ser industrial que para ello requiere de desarrollos territoriales. Y por otro lado, con la sociedad civil, con la real, no tanto con la potenciada por la denominada 'sociedad civil del Tercer Sector' y con el empoderamiento de las Organizaciones No Gubernamentales altruistas como se lo concebía en los '90 por el Banco Mundial y por el paradigma neoliberal; sino por otra sociedad más politizada, productiva, que tiende a la inclusión e industrialización, y por ello mismo es conflictiva, con mayor articulación del sector público con los movimientos sociales, con articulación público-privado, con explicitación de los problemas de poder, de justicia y de la distribución del ingreso que cada decisión conlleva. Donde cada vez más se promueve la articulación entre productividad, competitividad, generación de cadenas de valor y de empleo de calidad. En suma, donde se busca la incorporación del enfoque de derechos en política social (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo) como superador de la visión focalizada e incorporada a la visión del seguro social. Estos derechos están vinculados a la configuración de una ciudadanía integral y a una democracia ampliada (Tirenni, 2013) (Gradin, 2013).

-Un énfasis en la no-subordinación de lo político a lo económico, sobre el anterior rol determinante que tenían los expertos, los economistas y las recetas de los Organismos Multilaterales de Crédito; así como también, el énfasis en la reindustrialización, en el desarrollo territorial en base al valor agregado, la incorporación de ciencia y conocimiento y la mejora de capacidades estatales (Fernández, 2006). La creación de una nueva institucionalidad que apunte a mejorar la regulaciones de las extractivas (Casalis y Trinelli, 2013); al tiempo que la desmonopolización de las comunicaciones y la democratización de los poderes del Estado.

-Por último, tiene una visión propia del cambio epocal y de las transformaciones del poder producidas en esta década, del pasaje de la globalización unipolar a la globalización multipolar que pone énfasis en la importancia creciente de Asia como nodo más dinámico de acumulación global (Kostzer, 2013); una inserción crítica de las instituciones del capitalismo financiero, como los calificadores de riesgo, los fondos de inversión especulativos, los denominados "fondos buitres", los paraísos fiscales, promoviendo así acuerdos multilaterales en favor del empleo y del desarrollo.

Nos encontramos ante la construcción de un nuevo paradigma diferente al neo-

liberal (el productivo-inclusivo) que tiene cierta pretensión de universalidad, pero que sin enfatizar el particularismo o la historización de procesos intransmisibles por los cuales se producen sinergias nacionales entre el Estado y la sociedad civil, no deja de afirmar la singularidad de las experiencias nacionales. Asimismo, presupone la presencia de un modelo de gestión pública que a la vez que integra elementos de los enfoques anteriores en forma pragmática, presenta creatividad e innovación.

El nuevo paradigma coloca así el énfasis en los fines y en los roles del Estado nacional sobre los automatismos y la autorregulación de los mercados. No obstante, está en construcción puesto que forma parte de un proceso en medio de la incertidumbre y la volatilidad económica mundial y por ello no está exento de resolver numerosos interrogantes y desafíos. Problemas que son remanentes, tanto de la anterior configuración estatal, como de errores en la implementación de algunas políticas públicas, de problemas de comunicación y sobre cuáles deben ser las mejores estrategias para lograr la sustentabilidad del modelo de acumulación.

Si bien, el nuevo paradigma tiene presente la posibilidad de reversiones tanto en el campo político como en el científico, sin duda, constituye un avance en las capacidades de dar respuestas autónomas y creativas a la resolución de nuestros propios problemas. En este sentido, resulta importante articular espacios que puedan dar cuenta de las novedades y de las innovaciones en temas que demandan nuevas conceptualizaciones con capacidad crítico-propositiva. Esto es lo que nos proponemos realizar como proyecto académico que acompaña un proceso de transformación en curso y que se nutre de la creatividad y de la autonomía que han demostrado los países de nuestra región.

Intentamos de este modo contribuir a la configuración de un campo científico posneoliberal en el Área de Estado y Políticas Públicas a través de la vinculación con diversos investigadores e instituciones universitarias. Este es uno de los desafíos intelectuales de nuestro tiempo: aportar colectivamente a la configuración y a la visualización de un nuevo paradigma, tarea a la que invitamos a participar a todos con este primer número de la Revista 'Estado y Políticas Públicas'.

Buenos Aires, septiembre de 2013.

# Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana

*State, Production, and Development.  
Core Skills from a Latin American Perspective.*

Por Víctor Ramiro Fernández\* y María Jimena García Puente\*\*

Fecha de Recepción: 15 de julio de 2013.  
Fecha de Aceptación: 3 de octubre de 2013.

## RESUMEN

El trabajo sostiene la relevancia de precisar los significados y analizar la presencia, desenvolvimiento y obstáculos de las capacidades estatales para dar respuesta a los requerimientos de la implicación del Estado asociados al desarrollo productivo-industrial en el escenario más reciente de transformaciones en Latinoamérica. Bajo ese contexto, proponemos la noción de capacidad nodal que permite cualificar el marco conceptual de las capacidades estatales en relación al desarrollo, al articular los aportes y superar las restricciones de las perspectivas teóricas institucionales y espaciales que abordan la forma de existencia e implicación estatal. La conformación de esa herramienta teórica –compuesta por dos dimensiones analíticas– posibilita examinar/explorar las limitaciones presentes e históricas de una acción que bajo el concepto de disciplinamiento consensuado, resume la necesidad estatal de direccionar los procesos de desarrollo combinando formas de imposición disciplinantes que condicionan comportamientos, con el despliegue de formas cooperativas público-privadas. El concepto de capacidad nodal resalta el papel que adquiere la coherencia institucional y espacial a partir de nodalizar (articular con centralidad) internamente a sus estructuras, las acciones, recursos e instrumentos directa e indirectamente vinculados a los procesos productivos y de contar con una implicación articulada y no fragmentaria de las instancias regionales en las estrategias nacionales.

**Palabras clave:** *Capacidad nodal, Estado, Desarrollo productivo.*

\*Doctor en Ciencias Políticas, Sociología y Antropología Social. Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Ciencias Sociales, especialización en Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Argentina. Miembro de la Carrera del Investigador Científico. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Director Académico del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral. Docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral. E-Mail: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

\*\*Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral y docente de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional de Entre Ríos. E-Mail: mjimegp@yahoo.com

### ABSTRACT

The paper maintains the importance of specifying both the meanings and the presence of state capacities, and the latter's development and the obstacles to face when meeting the requirements of state implication which relate to the productive-industrial development in the recent landscape of transformations in Latin-America. Within this context, we propose the notion of nodal capacity, which allows qualifying the conceptual framework of state capacities in terms of development by relating the contributions and overcoming the restrictions presented by institutional and spatial theoretical perspectives which address the state existence and implication. The configuration of this theoretical tool –composed of two analytical dimensions– makes possible the examination and exploration of the current and historical limitations for action which, within the concept of agreed discipline, summarizes the necessity that the state has of directing the processes of development and combining behavior-conditioning forms of imposition with the display of cooperative public-private forms. The concept of nodal capacity emphasizes the role acquired by the institutional and spatial coherence from two aspects: The internal nodalization (articulation and centralization) of its structures, actions, resources and instruments linked to productive processes in direct and indirect ways; The reliance on an articulated –and non-fragmentary– implication of regional instances in national strategies.

**Keywords:** *Nodal Capacity, State, Productive Development.*

## Introducción

*«Dicen que existen tantas oficinas de gobierno, tantos burócratas, que sólo el pensarlo marea. Todo el mundo ha sido, es o será funcionario del Estado. Todo el mundo está dispuesto a ponerse a su servicio. ¿Cómo es posible entonces que de esta masa no puedan seleccionarse los elementos necesarios para organizar una compañía de navegación? La respuesta que suele darse a esta pregunta es muy sencilla; tanto, que resulta difícil creerla. Verdad es, se nos dice, eso de la frondosa burocracia; copiando un excelente modelo germánico, se es funcionario desde hace doscientos años, de abuelo a nieto. Pero precisamente en nuestro país los funcionarios son los hombres menos prácticos del mundo, y las cosas han ido tan lejos en este sentido, que hasta hace muy poco ellos mismos consideraban que la ignorancia de las nociones prácticas era la suma de todas las virtudes y cualidades»*

***El Idiota.  
Dostoievky, Fiodor [1869]***

La crisis económica e institucional del proyecto neoliberal liderado en los años '90s y sus destructivos efecto socio-espaciales, abrieron el camino para la recuperación del papel del Estado en la promoción del desarrollo y, en especial, para la motorización de las políticas industriales que conducen al mismo (Grugel y Riggiozzi, 2012).

Sin embargo, uno de los aspectos aún subteorizado —así como demandante de una profunda indagación empírica en contextos como el latinoamericano—, tiene que ver con el desarrollo efectivo de capacidades estatales para el exitoso involucramiento del Estado en sector productivo-industrial. Capacidades que se requieren para llevar adelante una estrategia estatal coordinada y coherente a nivel nacional con fuerte implicancia y participación de las instancias regionales orientadas a la construcción de un núcleo industrial endógeno, dinámico y complejo.

La presencia de Estados competentes, dotados de capacidades técnicas-operativas y con posibilidades de direccionar y orientar a los actores productivos, fue el principal eje analítico/explicativo en los estudios sobre las experiencias internacionales de desarrollo industrial tardío, como la de los países del este asiático (Amsden, 1989; Evans, 1995; Wade, 1999).

Los resultados de esos estudios sobre la presencia central del Estado en el direccionamiento de los procesos de industrialización contrastan con las características estatales de los países de América Latina y con los resultados de las acciones de los Estados de la región desde la segunda posguerra a nuestros días. No obstante activos y altamente involucrados, tanto en las etapas del populismo redistributivo e industrializador como en las reformas dominadas por el proyecto neoliberal, los Estados

latinoamericanos –y el argentino en particular–, se han mostrado débiles y cooptados por el comportamiento tanto de las corporaciones vernáculas (particularmente bajo los procesos vinculados a las estrategias redistribucionistas e industrializadoras de la sustitución de importaciones) como de los actores económicos y las agencias internacionales (particularmente bajo los ensayos neoliberales más recientes) (Oszlak, 2007). Esa debilidad no ha resultado inocua desde el punto de vista del desarrollo, sino que ha devenido en un elemento fundamental para explorar la sistemática incapacidad de direccionar un núcleo de acumulación consistente, sustentado en una profundización, complejización, endogeneización y descentralización del proceso de industrialización en particular y de desarrollo en general.

Un nuevo contraste surge, por lo tanto, en el escenario latinoamericano y argentino entre las debilidades históricas de las capacidades efectivamente adquiridas por el Estado y las actuales demandas de un involucramiento activo pero calificado en el contexto posterior a la crisis del Consenso de Washington. Desde este contraste se instala, también, la necesidad de conocer qué factores han obstaculizado el desarrollo de capacidades estatales para una implicación exitosa, así como en qué medida esos factores aparecen comprometidos en la actual etapa de re-involucramiento del Estado.

En tanto esa in-abordada problematización de las capacidades del Estado es puesta en valor, emergen un conjunto de preguntas fundamentales: ¿Cuáles son esas capacidades históricamente no construidas y actualmente demandadas para una cualificada implicación estatal orientada a la promoción de un núcleo industrial en países periféricos post Consenso de Washington? ¿Qué aspectos son necesarios para que el Estado asuma un rol central en la construcción de una estrategia de desarrollo con epicentro industrial, en el marco de las transformaciones globales del capitalismo? ¿Qué dimensiones son relevantes a construir y fortalecer para poder quebrar los legados y trayectorias históricas? ¿Cómo se abordan conceptual y metodológicamente?

Para responder algunos de esos interrogantes, introducimos el concepto de capacidad nodal del Estado, situando su pertinencia en el escenario latinoamericano bajo el actual contexto de re-emergencia de las políticas industriales (Hausmann, Rodrik, y Sabel, 2008; Wade, 2011), y de re-apelación al Estado y a su papel en el desarrollo industrial (CEPAL, 2012).

A través de dicha noción tratamos de formular una herramienta capaz de dar cuenta de la relevancia de desarrollar un Estado con capacidad de configurar internamente un nivel de coherencia institucional y espacial, que le permita operar externamente tanto en forma disciplinadora como cooperativa para forjar en Latinoamérica procesos de acumulación más endógenos, dinámicos y descentralizados.

Para la elaboración de este concepto, que posiciona al Estado no en términos de un mero acompañante activo, sino como un “actor estratégico en la formulación de estrategias”, revisamos crítica y articuladamente las fuentes teóricas de los enfoques institucionalistas, que introdujeron activamente la noción de capacidades estatales, y de los espacialistas, que han analizado las transformaciones espaciales y funcionales bajo la crisis del patrón fordo-keynesiano de acumulación y regulación. A partir de la recuperación crítica y situada, así como del diálogo de esas perspectivas, resaltamos algunos

elementos centrales que resultan de ciertas ausencias o sub-elaboraciones asociadas al desigual tratamiento dado al problema del desarrollo y a las estrategias a apuntalar en el particular contexto latinoamericano abordado.

A través de la evaluación de las dimensiones institucionales y espaciales que conforman el concepto de capacidad nodal, pretendemos obtener un instrumento estratégico que nos posibilite tanto examinar las calidades e identificar los futuros desafíos del Estado en América Latina, como analizar aquellos condicionantes históricos que amenazan con reeditarse en las políticas de desarrollo con basamento industrializador: las formas de concepción e implementación de políticas cupulares (top-down) que dominaron los proyectos desarrollistas y, por otro, los patrones escalarmente fragmentantes y desarticulados, carentes de un vector de articulación nacional multi-escalar, que caracterizan a las estrategias neoliberales.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En el primer punto, presentamos la noción de capacidad nodal en el actual contexto latinoamericano donde retorna la implicación del Estado en la motorización de procesos de desarrollo a través de las nuevas estrategias, centradas en las políticas industriales. En ese marco se construyó el concepto, cuyos orígenes son la consideración de los requisitos de desarrollo de las capacidades estatales para una implicación cuyo vector se centra en lo que denominamos disciplinamiento consensuado.

En el segundo apartado, abordamos la fundamentación de los elementos contenidos en dicha conceptualización a partir del análisis crítico de las perspectivas que hacen epicentro en la dimensión institucional y en la espacial/funcional del Estado. Reconociendo la heterogeneidad de enfoques que habitan dentro de ambas perspectivas, marcamos las contribuciones y las restricciones/ausencias de éstas para identificar los elementos necesarios que conforman la capacidad nodal.

En el tercer punto abordamos conjuntamente, mediante su puesta en diálogo, las variables y elementos identificados en ambas dimensiones de la noción de capacidad nodal, en su doble potencialidad: como un instrumento teórico-analítico para el desarrollo de investigaciones académicas y como un insumo/herramienta para la construcción de una estratégica implicación estatal para el contexto latinoamericano. Finalmente, en las conclusiones recapitulamos y articulamos el argumento desarrollado y los abordajes realizados.

## 1. El concepto de capacidad nodal del Estado bajo el nuevo contexto latinoamericano

El inicio del siglo ha venido signado para América Latina –y Argentina en particular– por la recuperación del ideario de emprender cambios estructurales, que comprenden a nivel de los procesos de acumulación, un renovado interés por cualificar la dinámica de reindustrialización trunca (CEPAL, 2012) y desarrollar procesos social y espacialmente más inclusivos, que reduzcan su incomparable desigualdad.

Ese cambio estructural, requiere acciones al menos a nivel de cuatro grandes ejes

concatenados:

a. En primer lugar, a nivel del condicionamiento de las formas de inserción de las fracciones (productivas y financieras) del capital global, subordinándolas a la conformación de procesos nacionales de industrialización más endógenos, menos concentrados y más dinámicos. Se trata de forjar un proceso de acumulación centrado en la obtención de un complejo institucional y económico con mayor autonomía decisional colectiva, desde donde se configuran respuestas a las formas de poder que, bajo el imaginario de la globalización, procuran imponer los grandes Estados, las corporaciones transnacionales y los mercados financieros que establecen las reglas de juego del sistema (Ferrer, 2010).

b. Para el logro de lo anterior, se impone revertir los comportamientos rentistas, introduciendo en los sistemas productivos procesos endógenos y extendidos de conocimiento e innovación con capacidad de elevar la relativamente baja tasa de productividad macro-regional. Un aspecto neurálgico de esa alteración consiste en la rotura progresiva de la dependencia macro-regional de las rentas de los recursos naturales así como, producto de ello, de la inserción externa bajo el apabullante dominio de los commodities (Cimoli, 2007).

c. La reversión o cambio estructural demanda asimismo evitar que los comportamientos innovadores y nuevas rentas fundadas en el conocimiento queden concentrados en un grupo reducido de actores y espacios, que fortalecen –antes que alteran– la histórica heterogeneidad estructural que ha caracterizado productiva, social y espacialmente a América Latina antes y después del proyecto neoliberal de los '90s (Cimoli, 2007; Coatz et al., 2011). A través de ello, se hace viable lo oportunamente señalado por Aníbal Pinto: "... la traslación rotunda de acento desde un crecimiento precariamente asentado (...) hacia otro cuyo pivote y objetivos centrales sean la extensión del progreso técnico, la ampliación del mercado interno, la homogeneización del sistema..." (1976: 139).

d. Finalmente, esa extensión considerada en c) requiere incluir protagónicamente los ámbitos regionales históricamente postergados, e intra-colonialmente integrados como satélites de los núcleos demográfica y productivamente concentrados, forjados por los grandes actores capitalista locales y extranjeros (Rofman, 1982).

Ahora bien, al momento de evaluar los cómo de esas interrelacionadas cuatro grandes líneas de transformación, es necesario destacar que los –calamitosos– resultados económicos y sociales arrojados por las reformas neoliberales impulsadas con fuerza en los '90s desde Washington, no sólo contribuyeron a reinstalar la importancia del cambio estructural, sino que han creado desde inicios de siglo –al decir de Hirschman– el escenario de un "shifting involvement", que modifica radicalmente los medios a través de los cuales operar las líneas transformación antes mencionadas. La alteración no sólo conlleva el desplazamiento del mercado –como "vehículo auto-regulador del desarrollo" – por una presencia más enérgica de lo público (Hirschman, 1982), sino que, en el marco de esa reforzada presencia, recoloca al Estado –ya no como un problema sino– como una solución (Evans, 1996). Puesto en el campo más estrictamente productivo,

la complejidad y magnitud de los ejes de transformación antes indicados, sugieren que la renovada implicación del Estado no se restringe a "superar fallas" de información, o a "corregir los efectos no deseados del mercado" (Altenburg, 2011), sino que se encuentra compelido a actuar como un "formulador estratégico", desplegando acciones de condicionamiento u orientado el desarrollo de (nuevos) comportamientos, que viabilizan el cambio en la matriz económica, institucional y espacial de acumulación y distribución.

Concretamente, mientras que los procesos de extensión y complejización de los eslabonamientos productivos a nivel sectorial y espacial indicados en (c) y (d) conllevan una multiplicidad de prácticas cooperativas y sinérgicas del Estado con un complejo cuerpo de actores y territorios, las acciones de condicionamiento señaladas en (a) y la reversión de prácticas rentistas indicadas en (b), le demandan una acción disciplinaria y condicionadora sobre actores cuyos comportamientos, formas de articulación y localización de decisiones deben ser direccionados.

Casi como un oxímoron, los vectores de esa implicación estatal pueden resumirse en la idea de un disciplinamiento consensuado, por el que el Estado logra tanto capacidad de imponer conductas y restringir acciones como, paralelamente, de desplegar prácticas cooperativas que enriquecen sus infraestructuras operativas<sup>1</sup>, al tiempo que externamente densifican las estructuras productivas, social e institucional vinculadas a los procesos de acumulación y redistribución. Ello en un escenario de involucramiento ordenado de los espacios históricamente postergados víctimas tanto de un acoplamiento cupular escasamente participativo como de ejercicios de fragmentación que han horadado la capacidad estratégica integral del Estado nacional.

Ahora bien, para estar a la altura de esa implicación externa, el Estado latinoamericano (con todas sus especificidades nacionales) se ve compelido a colocar como parte de su propia estrategia la construcción de capacidades en las dimensiones institucionales como espaciales que le permitan internamente edificar las condiciones para una vinculación virtuosa con los actores económicos.

La superación de ello, impone, como principal desafío, el desarrollo de capacidades fundadas en –un históricamente fallido– proceso de coherentización institucional y espacial, sedimentadas internamente en la calidad y autonomía conceptual y financiera de sus estructuras y en una vinculación multi-escalar dinámica, que involucra –sin fragmentación– crecientemente cualificadas instancias estatales regionales.

Sintetizamos estas capacidades en la idea de capacidad nodal, la que, desde la articulación de las dimensiones institucional y espacial del Estado, podemos definir como: las calidades para generar e implementar un complejo integral de acciones sustentadas en una estrategia institucional y espacialmente coherente, articulada y sostenible. Dicha estrategia se funda en una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna desde la que se elabora en forma endógena instrumentos conceptuales y de financiamiento que operan combinadamente tanto en el discipli-

---

1 Por infraestructuras operativas aludimos a los mecanismos institucionales (de diferentes grados de formalidad) que viabilizan la penetración de la acción estatal en el territorio y la interacción sinérgica de las distintas instancias estatales con los actores que componen y dinamiza ese territorio.

namiento como en el desarrollo de interacciones sinérgicas en un espacio nacional, a partir de una implicación activa de las instancias estatales regionales.

La comprensión de los significados y pertinencias volcados en este concepto y su contribución a los objetivos antes indicados, encuentran fundamentos en lo previamente considerado y en el examen crítico que sobre esas dimensiones institucionales y espaciales realizan dos vertientes teóricas de análisis del Estado, que seguidamente abordamos.

## 2. Dimensiones de la noción de Capacidad Nodal:

Distinguimos analíticamente una dimensión institucional y otra espacial, pero ambas operan complementariamente en la formación y comprensión de concepto de capacidad nodal. A continuación las desarrollamos diseccionando en cada una de ellas: a) las contribuciones de las propuestas teóricas institucionalistas y espacialistas y b) la identificación de las principales ausencias de esos enfoques para analizar los procesos de transformación y desarrollo en escenarios periféricos, como el latinoamericano.

A partir de los resultados arrojados por a) y b), realizamos conjuntamente en el punto 3 del presente artículo, una identificación y desglosamiento de las variables y los elementos estratégicos de la capacidad nodal en términos de investigación y construcción institucional/estatal que se desprenden para ese escenario.

### 2. 1. La dimensión institucional

#### 2.1.a) Contribuciones del enfoque histórico institucional:

Hace más de treinta años, un grupo de enfoques abocados a los estudios de política económica internacional (Katzenstein, 1985; Krasner, 1976) tomaron distancia de las perspectivas neo-marxistas y pluralistas centradas en la explicación del Estado a partir del comportamiento (conflictivo) de los actores de la sociedad civil. Sin embargo, fue hacia mediados de los '80s, a través de la publicación de *Bringing the State Back in* (Evans, et al, 1985) que tuvo lugar ese reposicionamiento analítico "desde el Estado y sus propiedades". Dicho trabajo apuntaló una perspectiva histórico-institucional sobre el análisis del Estado en general y de las capacidades estatales en particular, que encontró en los trabajos de Skocpol (1991), Evans (1995) y Mann (1991) sus principales voceros.

Llegada la discusión del proceso de globalización a su estadio académico, esta perspectiva vino a operar como un bálsamo en la jerarquización del Estado al momento de explicar las transformaciones diferenciadas que tenían lugar bajo ese omnipresente fenómeno y enfrentar –al menos en el plano académico– el proclamado final de los Estados-nación por parte de los gurús del neoliberalismo (Ohmae, 1995). Los procesos de globalización fueron entonces vistos como un fenómeno necesariamente integrado por Estados nacionales y sus diversas capacidades fueron la variable diferenciadora estratégica para explicar la pervivencia de los mismos en ese escenario (Evans 1996; Mann, 2007; Weiss, 1998, 2003).

No obstante sus especificidades, el posicionamiento del Estado como una variable determinante e independiente de la estructura social y sus actores, supone pensar y analizarlo como un conjunto de intereses, ideas y recursos propios, configurados en una particular conformación de estructuras administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas, que se diferencia del resto de los actores sociales y económicos.

Sustentado en esos elementos, las capacidades estatales bajo esta perspectiva han sido analizadas desde una dimensión interna y relacional. En relación a la primera, se destaca el papel de las calidades de las estructuras estatales, considerando en su evaluación la dotación de recursos financieros y la calidad y orientación weberiana de la organización de la burocracia (Skocpol, 1995). Son, en este enfoque, las burocracias meritocráticamente reclutadas, con espíritu de cuerpo, cohesionadas y estables (Evans, 1995, 1996; Sikink, 1993) las que dotan de autonomía al Estado para tomar sus decisiones y poder implementarlas –centralizadamente– en un territorio (Mann, 1991).

A partir de esa autonomía de las estructuras estatales, es cualitativamente sopesada la dimensión relacional, la cual se refiere a la interacción sinérgica del Estado con los actores sociales y económicos para la definición conjunta de una estrategia (Evans, 1995). La ausencia de aquella autonomía condiciona la capacidad de acción estatal, convirtiendo a esas relaciones en formas nocivas, predatorias o facciosas que actúan deformativamente sobre el Estado. De este modo, las modalidades patrimonialistas o clientelares minan la acción directiva (Evans, 1995, 1996) e impiden la "interdependencia gobernada" (Weiss, 2003) entre el Estado nacional y los diversos actores y las redes económicas, que sinergiza y retroalimenta las capacidades de ambos en el marco de la globalización.

Más recientemente, esta interdependencia sinérgica, sustentada en la cooperación público-privada, ha sido defendida para incentivar la cualificación de las capacidades humanas que habilitan los procesos de innovación y, a posteriori, una acumulación productivo industrial sostenible (Evans, 2008).

#### 2.1.b) Las ausencias/restricciones del enfoque histórico institucional:

No obstante su contribución al posicionamiento de las capacidades estatales y su estudio a partir de la calidad burocrática y el enraizamiento sinergizador, este enfoque presenta una serie de ausencias/restricciones fundamentales al momento de examinar el Estado, sus capacidades y sus desafíos para el contexto latinoamericano actual.

Las ausencias se conforman a partir de temas no tratados como el desarrollo en la periferia y los aspectos vinculados a las capacidades en su constitución en Latinoamérica. Nos referimos en el plano interno a los aspectos de la autonomía: el nivel de la calidad burocrática y la capacidad de control endógeno de los recursos de financiamiento y la formulación conceptual-operativa, así como del grado de cohesividad (nodalidad) intra estatal (supra e intra ministerial). En el plano relacional, a los aspectos condicionantes del accionar disciplinante y su convivencia con las formas de cooperación sin la calidad burocrática y el enraizamiento sinergizador.

Como indicamos, la implicación del Estado y la especificidad de su formación ins-

titucional en los procesos de industrialización tuvo a los países centrales como centro analíticos esenciales (Cohen y Zysman, 1987; Gourevitch, 1986; Katzenstein, 1985). Sin embargo, hacia finales de los '80s e inicios de los '90s se hizo presente una bibliografía vinculada a la economía política, sustentada en el análisis del papel del Estado y sus estrategias en los procesos de industrialización en las exitosas experiencias del este asiático (Amsdem, 1989; Haggard, 1990; Wade, 1990). Esa bibliografía resultó en buena medida precursora del más impactante e influyente de estos trabajos, venido de la mano de la sociología histórica comparada, desplegado por Evans (1995). Fue en esta producción que la relación entre el Estado y sus capacidades, configurada desde la combinación de autonomía y enraizamiento logrado a través de una interacción sinérgica sirvió como plataforma explicativa diferenciadora de las experiencias del este asiático respecto de las de África (Zaire), India y Brasil. Los minuciosos trabajos desarrollados por Kohli (2007) dieron complementariedad a esa aportación.

Es en este contexto que cabe introducir el escenario latinoamericano, donde la implicación estatal en el procesos de re-industrialización viene signada por la necesidad de desarrollar combinadamente tanto formas de cooperación público-privados que den complejidad a su estructura productiva, así como acciones de disciplinamiento sobre los actores que han conformado estructuras mono-productivas, altamente concentradas y rentistas. Es decir, el Estado en América Latina aparece desafiado a configurar lo que denominamos un disciplinamiento consensuado a partir de su propia reconfiguración.

A partir ello, se impone precisar: ¿Cómo se comportan esas aportaciones, con epicentro en el escenario del este asiático, en relación a estos desafíos latinoamericanos?

Los abordajes enfocados en el este asiático, no obstante las diferentes improntas y énfasis, terminaron haciendo eje en las dinámicas sinérgicas de la cooperación público-privada, a partir de la calidad del "enraizamiento" (Evans, 1995, 1996). Sin embargo, el campo analítico del disciplinamiento para revertir comportamientos facciosos y rentistas y evitar la propia cooptación estatal, aparece en un grupo reducido de expositores, quienes marcaron su presencia en determinadas formas de intervención estatal, particularmente en Japón (Johnson, 1982) y Taiwán (Amsdem, 1989).

En el escenario latinoamericano, este elemento, entendido como la capacidad del Estado de imponer performances desde asistencias condicionadas y operar con sancionamientos, emerge como un elemento relevante y pre-condicionante para dar sentido y existencia complementaria a la dinámica sinérgica del enraizamiento.

Es desde la necesidad de configurar un Estado con esa capacidad de disciplinamiento consensuado donde se interpela la dimensión interna de las capacidades estatales. Al hacerse ello pasa a ser necesario repensar la autonomía en los términos que ha sido abordada y trascender su acotamiento a la cualidad meritocrática de la burocracia.

Indudablemente esa dimensión resulta un aspecto de gran relevancia y diferenciador de los Estados del este asiático y de América Latina. La calidad de los servicios civiles y su cohesión –esencialmente en las experiencias exitosas de Corea y Japón– (Kohli, 2007; Woo Cumming, 1999) contrasta con el déficit weberiano que arrojan los estudios sobre la calidad del servicio civil latinoamericano (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Sin embargo, tres aspectos fundamentales dan complejidad y redefinen la variable autonomía para un entendimiento más cabal de los requerimientos de la dimensión institucional de la capacidad en Latinoamérica post Consenso de Washington.

En primer lugar, es importante indicar que al problematizar la temática en el propio marco asiático, ningún Estado ha mostrado una autonomía tal desde la que se pueda imponer un disciplinamiento prescindiendo de las condiciones –socio históricas y geopolíticas– mínimas de acatamiento por parte de las clases capitalistas (Chibber, 2003).

En tal sentido, no sólo ha sido imperativo la configuración de una estructura burocrático meritocrática de sus administraciones, sino también la predisposición de los actores –concentrados y transnacionalizados– a ser disciplinados ante un determinado contexto global. En América Latina, donde –aún bajo el retorno del Estado y el “espíritu neodesarrollista” (PNUD, 2013) –, sobrevive un inmenso poder productivo y financiero altamente concentrado y transnacional (sumado a los medios comunicacionales que compatibilizan con su relato), su implicación demanda una determinada base de coalición social de actores que respalde una estructura estatal sólida, promoviendo los nuevos comportamientos (disciplinadores y asociativos).

En segundo lugar, la autonomía estatal que forma esa estructura estatal y permite tanto una interacción virtuosa como disciplinante ante los grupos locales y las empresas transnacionales, no sólo demanda una matriz burocrático-weberiana de reclutamiento y organización, sino una capacidad endógena de financiamiento y formulación conceptual e instrumental horadada a partir de la penetración de las redes políticas transnacionales.

Para identificar la significación de estos aspectos en América Latina, resulta esencial el despojamiento de la matriz metodológicamente nacionalista que ha dominado el enfoque institucional, y el reconocimiento del papel –penetrante, conformante y condicionante–, de las redes políticas globales, dominadas por los organismos internacionales de financiamiento. Con posterioridad al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, y ante la creciente crisis fiscal, estos organismos operaron en la captura y reacondicionamiento de los Estados para la implementación de políticas de desmantelamiento neoliberales de los acuerdos fordo-keynesiano.

Producto de ello, compelidos tanto por su vulnerabilidad fiscal como por los resultados de la creciente desestructuración social, los Estados latinoamericanos sufrieron durante los ‘90s una creciente sujeción a los financiamientos de las agencias internacionales. Ello facilitó su conversión en salvoconductos para la “implementación ordenada”, primeramente, de reformas que desestructuraban las formas de intervención protectivas y a viabilizar el ingreso (por privatización y desregulación) del capital transnacional y, posteriormente, la instalación de programas “workaristas” (Peck, 2008) sustentados en formas asociativas locales para la creación del empleo y la producción territorial de condiciones de competitividad.

Bajo esa operatoria, y para su exitosa instalación, la dependencia financiera se acompañó de un condicionamiento conceptual de los programas y de una adecuación de las debilitadas estructuras estatales a los requerimientos de los mecanismos de endeuda-

miento y a la asimilación de modalidades y tecnologías de gestión exógenas.

La incorporación de las redes políticas globales – y sus supra-organizaciones– al análisis permite observar cómo los Estados latinoamericanos han sido capturados para el ensamblaje de múltiples programas de endeudamiento, promovidos externamente. Ello afectó estructuralmente su autonomía a partir de la ausencia de recursos estatales endógenos para sus acciones, así como su formación idiosincrática de dispositivos conceptuales, necesarios para evitar operatorias automáticas y estandarizadas, sustentadas en la replicación de manuales de buenas prácticas que guían emprendimientos locales fragmentarios (Fernández y Cardozo, 2012), y evitan una acción centralizadamente condicionante sobre los actores locales y transnacionales concentrados.

El último aspecto central en relación a la dimensión institucional, tiene que ver con la conformación de agencias/instancias nodalizadoras del Estado que viabilicen una cohesividad organizacional y operativa capaz de coordinar y direccionar desde una centralidad las estrategias de implicación y evitar los procesos de fragmentación.

La presencia de instancias nodalizadoras con poder de ordenamiento que eviten las colisiones e incoordinaciones de la acción estatal ha sido, no obstante su relevancia, excepcionalmente advertida en la bibliografía del este asiático (Chibber, 2002, 2003). Esas instancias supra e intra ministeriales resultan un complemento imprescindible para abordar la forma en que la capacidad de financiamiento y la producción conceptual y operativa endógena pueden dotar de capacidad cohesiva al Estado.

Este aspecto posee particular notabilidad en el escenario latinoamericano, donde el nivel de coherencia interna y la presencia de nodalidades coordinadoras se convierte en fundamental, por un lado para operar las formas del disciplinamiento consensuado, es decir, para lograr la fortaleza unificadora que exige la imposición disciplinaria de comportamientos y evitar que en las propuestas sinergizadoras domine el debilitador fragmentalismo de los ensayos neoliberales. Por otro, el logro de ello opera como un desafío de reversión histórica de las formas de conformación estatal, atento a que durante los procesos de industrialización por sustitución de importaciones el Estado operó como un espacio penetrado por múltiples ventanas para la recepción in-coordinada de demandas corporativas, que hicieron de su desarticulación un elemento concomitante a su crecimiento (Esser, 1993). Ante el colapso de ese proceso la ya comentada redefinición estatal en el marco de las redes políticas globales –y la captura por éstas para su transformación como instancia ensambladora– fortaleció la desarticulación que bloquea la potencialidad disciplinaria y su sinergización coordinada.

Por lo tanto, caminado en dirección inversa a la trayectoria asiática e imponiéndose como un elemento estratégico, el examen de la presencia de formas nodalizadoras, que coordinan horizontalmente al tiempo que le otorgan una centralidad direccionadora a la acción externa del Estado, resulta un complemento imprescindible de la autonomía y sus formas esenciales antes indicadas.

## 2.2 La dimensión espacial

### 2.2.a) Contribuciones del enfoque espacial-funcional del Estado

Entre los aspectos examinados de la perspectiva institucional no queda comprendido

el análisis de cómo las transformaciones operadas en el capitalismo en las últimas tres décadas han afectado los aspectos espaciales y funcionales del Estado. Los enfoques que efectivamente han abordado estas dimensiones, sin embargo, no consideraron la cuestión de las capacidades estatales. No obstante ello, sus contribuciones contienen relevantes elementos para identificar los requerimientos, desafíos y obstáculos vinculados a la problemática de las capacidades en general y al analizado despliegue del disciplinamiento consensuado en particular.

Los aportes que forman parte del enfoque analítico de la dimensión espacial y funcional de las transformaciones estatales se inscriben en el examen de la emergencia de los nuevos patrones productivos a partir de la crisis del fordismo y las discusiones sobre los alcances de las formas productivo-organizacionales posfordistas, las que vinieron a desconfigurar buena parte de las formas nacionalmente centradas de producción y realización consolidadas durante la posguerra (Harvey, 1991).

El reconocimiento de este escenario fue dando lugar a una rica reflexión sobre las relaciones entre el Estado y el espacio, así como sobre la forma en que ambos elementos se involucran en los cambios del modo de regulación en la matriz fordo-keynesiana. Al considerar estas mutaciones, visiblemente influenciados por el enfoque regulacionista, estos análisis han procurado explorar el modo en cómo aquellas nuevas modalidades de producción flexible y las redefinidas formaciones regulatorias posfordistas han afectado tanto la organización espacial como funcional del Estado (Brenner, 2003; Jessop, 2008; Peck y Tickell, 1994).

La precisión de algunos de los más relevantes de esos cambios morfológicos y funcionales conllevan una serie de aportes, que complementan al enfoque anteriormente indicado en el entendimiento de los requerimientos que pesan sobre la formación de capacidades estatales y las condiciones bajo las cuales deben desenvolverse.

Desde el punto de vista morfológico funcional, la mutación más importante ha venido dada por una visible "relativización de la escala nacional" (Jessop, 2008), en manos de una jerarquización de las escalas sub-nacionales y supra-nacionales que impulsó, en el primero caso, un económico e institucionalmente promocionado proceso de descentralización en favor de las instancias locales y regionales, y, en el segundo, la constitución y fortalecimiento de nuevas –y no tan nuevas– instancias supra-nacionales (Brenner, 2003).

De este modo las múltiples instancias estatales descentradas, se vieron obligadas a asumir sus propios procesos de reproducción e inserción global y a convivir con fortalecidas agencias supranacionales, dotadas de pleno poder ante las instancias nacionales –especialmente las más débiles financieramente– de fijar políticas, establecer regulaciones y configurar redes políticas transnacionales que co-producen y transfieren impositiva y consensualmente imaginarios y conceptos (Brenner, 2003; Peck, 2010).

En el marco de esa nueva arquitectura operativa, en la que no obstante se destaca que el Estado nacional no desaparece, sino que se redefine preservando un siempre relevante involucramiento (Brenner, 2003; Jessop, 2008), se configuran para el Estado en su conjunto nuevas –demandantes– funcionalidades.

Esta perspectiva señala que esas funcionalidades se conllevan el desplazamiento del

papel empresario y redistribuidor (forjador de los welfarestate) dominante bajo el forjismo, generado por las limitaciones para controlar y articular nacionalmente los procesos de producción y legitimación social (Hirsch, 1997) que imponen los procesos de acumulación flexible y la conformación de redes económicas globalmente articuladoras de múltiples actividades espacialmente dispersas (Gereffi y Kaplinsky, 2001). En su reemplazo, y para operar en tono con estas nuevas condiciones reproductivas, ha sido destacado el nuevo rol estatal de promotor schumpetereano, soportador de infraestructuras y organizador/promotor de redes de innovación y aprendizajes emergentes de procesos asociativos públicos y privados (Jessop, 2008), que garantiza a actores y espacios la adecuación a ese nuevo escenario de competitividad global.

Sin embargo, frente a los optimistas análisis sobre el nuevo protagonismo regional y local, este desafío de la implicación schumpeteriana del Estado se ha insertado dentro de una perspectiva crítica, que destaca los aspectos limitantes que acompañan la reestructuración espacial del capitalismo. Esa dimensión crítica contiene dos planos no desvinculados.

Por lado un lado, se dejó temprana advertencia para el análisis del nuevo escenario de implicación estatal de la escasa consistencia conceptual y empírica que ofrece el argumento sobre el papel determinante de las instancias sub-nacionales actuando individual y descoordinadamente bajo el vaciamiento de la centralidad de la escala nacional, en escenarios condicionantes –y no condicionados– donde domina crecientemente el poder concentrado y trasnacional del capital (De Mattos, 1989; Peck y Tickell, 1994). En tal contexto, sólo un conjunto selecto de instancias locales y regionales, compatibles con –y no reversoras de– ese dominio adquieren protagonismo y liderazgo subnacional.

Por otro lado, y complementariamente, en un plano aún más estrictamente espacial, ese desafío configurado en un marco en el que la jerarquización de los espacios regionales operó bajo su conversión en receptores de múltiples dispositivos de mercantilización, a través de los cuales se expresan multi-escalares y heterogéneos procesos de neoliberalización –con sus también múltiples resistencias–. Dominados por dinámicas socio-espaciales de competencia intra e interregional, el involucramiento subnacional bajo estos dispositivos, aún mixturado con un relato que combina el asociativismo y comunitarismo local (Mowbray, 2011), ha facilitado la formación y recreación constante de una “ley de la selva” (Peck y Tickell, 1994, 2012), en la que persisten y se profundizan los procesos socio-espaciales de desigualación.

Por lo tanto, lejos de ser parte de un reconvertido orden global-local, formado desde una nueva habilitación de formas bottom-up, las instancias regionales, convertidas desde el “re-escalonamiento descentralizador” en efervescentes actores y receptores de políticas extra-locales, resultan objetos de captura y experimentación de los dispositivos neoliberales (Theodore, Peck y Brenner, 2009), difundidos por las agencias internacionales que lideran hegemónicamente el “re-escalonamiento hacia arriba” (Fernández y Cardozo, 2012). Al mismo tiempo, actúan como facilitadores de procesos fragmentarios de resolución social y productiva, que limitan las estrategias redistributiva y condicionadoras (tanto productivas como sociales) por parte de los Estados-

nación a las fracciones globalizadas/trasnacionalizadas del capital.

## 2.2.b) Las restricciones/ausencias del enfoque espacial y funcional del Estado

Ahora bien, estas perspectivas ¿qué aportes realizan para comprender la dimensión espacio-funcional del Estado de los aspectos de la capacidad estatal comprometidos en la dinámica de disciplinamiento consensuado? ¿En qué forma se complementan y articulan con la autonomía y la cohesividad del primer enfoque analizado?

Como adelantamos, la restricción más relevante de esta perspectiva es que no aborda el problema específico de las capacidades estatales y, por otro, al igual que el enfoque institucional antes analizado, no considera el vínculo de esas capacidades con una estrategia de desarrollo espacio-temporalmente situada en escenarios periféricos en general y en el escenario latinoamericano actual en particular.

No obstante, sus contribuciones aportan una rica plataforma de análisis para precisar cuáles son los aspectos de las capacidades estatales que, desde el punto espacial-funcional, se vuelven necesarios para cumplimentar los objetivos de la implicación estatal enunciados.

La desarticulación de la modalidad de organización espacial de la estatalidad nacional fordo-keynesiana se corresponde (y potencia) con los patrones de producción fragmentarios, bajo los cuales en forma heterogénea y desigual los actores regionales buscan –en función de sus recursos y del desarrollo de sus capacidades dinámicas-, generar formas productivas consonantes con los nuevos requisitos y patrones posfordistas y hábiles para articularse eficazmente con las multi-localizadas redes globales de capital (Fernández, 2010).

Inscriptos en esa lógica, y recuperando el posicionamiento que le hemos dado a través de nuestro análisis a las capacidades estatales, ello implica que las instancias regionales o sub-nacionales del Estado, aisladamente y por sí mismas, no poseen, particularmente en escenarios periféricos como el latinoamericano, capacidad de fijar condicionamientos disciplinadores ni de orientar/provocar nuevas conductas cooperativas e innovación. Esas instancias, además, operan como disolventes fragmentadores de los procesos redistributivos antes cubiertos fiscalmente desde las instancias centralizadoras del Estado-nación que condicionaban el uso del excedente al capital, que ahora son asumidos auto-resolutoria y distributivamente.

Ahora bien, en tanto ello contribuye como diagnóstico problemático, al momento de observar estrategias estos enfoques abren compuertas para abordar el aún no debidamente considerado desafío –tanto académico como institucional– de explicar la forma de dotar al Estado de capacidades para superar la ausencia de cohesividad operativo-espacial que ha acompañado la pérdida de centralidad del Estado-nacional, y de lograr un ensamblaje –no anacrónico sino adaptado a las nuevas configuraciones espacio funcionales–, de las diferentes dinámicas y acciones regionales individuales.

El desafío transita por obtener la capacidad de configurar una estructura y dinámica estatal-espacial nacionalmente ordenadora, que transforme las implicaciones pro-innovadoras de la matriz schumpeteranas en un vector de acción para una estrategia

exitosa de disciplinamiento consensuado, que orienta condicionadoramente a la vez que co-produce con los actores locales y transnacionales un patrón de acumulación nacionalmente ordenado, dinámico y socio-espacialmente inclusivo.

Desde la perspectiva espacial de las capacidades del Estado, ello representa el desafío de configurar una nodalidad articuladora en las formas de organización e implicación estatal, bajo la cual los procesos descentralizadores no operen, como vimos, dentro de dinámicas neoliberales de mercantilización fragmentadoras, que recrean las asimetrías, sino bajo un ordenamiento estatal cohesivo, que reinstale la capacidad de fijar procesos coherentes y articulados de disciplinamiento e interacción sinérgica.

Ello conlleva a la recuperación de la capacidad condicionadora sobre las formas globalizadas del capital y a incorporar dentro del despliegue de estrategias nacionales a las instancias estatales regionales tradicionalmente más afectadas por procesos históricos de desigualación económico/institucional/espacial.

Al igual que sucede con la dimensión institucional, tales requerimientos en la dimensión espacial asumen particular relevancia en el contexto latinoamericano, donde, al menos desde la posguerra, se han combinado experiencias pertenecientes a dos grandes procesos. Por un lado, el de la implicación estatal desarrollista, sobre las que se inspiraron los procesos estatalmente inducidos de sustitución de importaciones donde dominaron las modalidades de políticas cupulares o top-down. Ello además de anacrónico para el escenario de transformación en las formas de acumulación, operó cristalizando las desigualdades regionales que indicamos al inicio del trabajo como uno de los desafíos a revertir desde el involucramiento estatal. En el segundo proceso, difuminado durante la crisis de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, imperaron patrones fragmentarios y carentes de un vector nacional articulador, y se utilizaron determinados modos de descentralización que acrecentaron desigualdades regionales pre-existentes (ILPES, 2009).

Avanzar sobre esa capacidad estratégica, capitalizando lo considerado, conlleva en principio insertar en el contexto de la reestructuración espacial del Estado la importancia de desarrollar mecanismos de articulación –sinérgicos– entre los ámbitos regionales y con la escala nacional, así como desarrollar capacidades institucionales en todas las instancias espaciales de la organización estatal. Ello opera como requisito para evitar tanto el anacronismo de las subordinaciones jerárquicas y autoritarias de lo regional/local por las instancias nacionales nacional como el fragmentalismo entre las escalas espaciales abonadas por los enfoques regionalistas/localistas introducidos en América Latina bajo las reformas neoliberales.

Iniciando por el involucramiento de las instancias regionales en una estrategia coordinada nacionalmente, distinguimos analíticamente esa participación en la formulación de la estrategia nacional de desarrollo, la cual demanda una activa participación de las instancias regionales del Estado, impulsando –a contrapelo de la tradición centralista (Veliz, 1984)–, formas de implicación producidas metafóricamente “de abajo hacia arriba”. Luego, en el momento de la implementación de las políticas productivas e industrializadoras también se demanda una activa implicación de esas instancias regionales, que no son concebidas como meras ventanillas o receptores de programas

cerrados, sino como actores que co-implementan las políticas, lo que implica que las co-definen, re-direccionan y adaptan a las diversas realidades, demandas y necesidades. A partir de ello las instancias regionales se relacionan tanto con los heterogéneos –en términos de recursos de poder y tamaño–, actores económicos domésticos como con las redes de capital global, por lo que deben desarrollar capacidades de direccionamiento y de cooperación.

La forma nacional de esa cualificada articulación implica, asimismo, la necesidad de evitar los “saltos de escala” que eluden el papel meso articulador de las instancias estatales regionales y el despliegue de procesos de organización públicos-privados que densifican y dinamizan los procesos de acumulación y organización institucional local.

Una cualificada articulación nacional e implicación equitativa escalar regional requiere de una acción estatal nacional que pueda operar holísticamente, esto es que co-construya capacidades institucionales en los ámbitos estatales regionales y locales, contemplando las disparidades de recursos y de necesidades en cada uno de ellos.

De acuerdo con ello, una implicación estatal articulada y coherente espacialmente debe realizarse y desarrollarse multiescalarmente, lo que supone el despliegue de procesos de fortalecimiento de las capacidades (fiscales, humanas y organizacionales) en cada instancia estatal, que cada una de ellas cuente con estructuras estatales calificadas para definir y llevar adelante políticas públicas. Sin embargo, para evitar fragmentaciones y desigualdades es necesario que esa articulación multiescalar tenga centralidad nacional.

A ello nos referimos con esta dimensión de la capacidad nodal de matriz espacial, es decir a la nodalidad conformada a partir de una centralidad dinámica (nacional), que coordina y al mismo tiempo se nutre de una rica implicación organizacional y funcional de las instancias subnacionales del Estado. Esto supone una fuerte implicancia de las instancias regionales en la definición e implementación de una estrategia nacionalmente coordinada, la construcción de capacidades institucionales en cada escala y su articulación a través del establecimiento de poleas que operan continua y concomitantemente de forma ascendente y descendente –sin excluir las vías horizontales–.

Vista de esta forma, la nodalidad dinámica que rige la organización espacial y la interacción nacional y subnacional (regional) del Estado, dota a éste de una capacidad espacial que complementa la dimensión institucional. Más precisamente, la superación de la fragmentalidad intraestatal (interministerial u horizontal) a partir de la nodalidad que examinamos en el plano institucional, se complementa necesariamente con esta nodalidad en el plano espacial, resultado de la cualificación de las articulaciones sinergizadoras y cohesinadas entre los diversos niveles/escalas estatales.

### **3. La capacidad nodal como centro estratégico: los elementos que la componen analíticamente.**

Luego de examinar las perspectivas teóricas institucionalistas y las espaciales, identificar sus contribuciones y ausencias/restricciones para pensar el accionar cualifica-

do y nodal del Estado en la América Latina actual, retomamos y articulamos ello, presentando, a continuación las variables y las dimensiones centrales que componen dinámicamente la noción de capacidad nodal. Procuramos con ello aproximarnos a la construcción de una herramienta que posibilite examinar las calidades de los Estados latinoamericanos en el presente contexto, sus condicionamientos históricos e identificar los desafíos futuros. El propósito es obtener tanto un marco analítico-conceptual con fines académico-investigativos, así como un insumo para las estrategias político/institucionales que, como indicamos inicialmente, procuran capitalizar el reposicionamiento del Estado en la orientación de los procesos productivos/industriales.

A pesar de la distinción analítica en una dimensión institucional y otra espacial/escolar, la noción de capacidad nodal supone su retroalimentaria complementación para dotar de coherencia institucional y espacial a la acción estratégica del Estado, a partir de articular con centralidad –nodalmente– a las estructuras, acciones, recursos e instrumentos directa e indirectamente vinculados con los procesos productivos en todas las instancias de la estatalidad. La capacidad nodal configurada desde esa retroalimentación asume un papel estratégico para el despliegue de la acción externa del Estado, donde se combinan comportamientos disciplinarios –de imposición– y cooperativos –de coproducción colectiva de aprendizajes y valor–.

Esa acción externa enfrenta las contrariedades de un proceso histórico donde la creciente importancia de la implicación estatal no ha significado capacidad de direccionar el proceso de acumulación y de alineamiento de los actores locales y externos a la estrategia estatal; quienes a partir del rol que juegan los actores institucionales transnacionales –más actualmente las bajo las reestructuraciones posteriores a la década de los 70–, desendogenizan su comportamiento y lo funcionalizan a las redes políticas globales.

Procurando un marco de referencia para el examen de la capacidad del Estado y para actuar ante esas restricciones, abordamos la dimensión institucional de la capacidad nodal a partir de una recuperación crítica y situada de los insumos aportados desde el enfoque institucional, dando cuenta de la particularidad que impone el análisis de esos insumos/elementos y sus vinculaciones en el contexto latinoamericano antes indicado.

La particularidad en el tratamiento de los elementos se debe a la necesidad de conocer la capacidad de re-posicionamiento y acción del Estado ante las lógicas de reproducción –fragmentadoras y condicionantes– impulsadas desde las mencionadas redes políticas globales, y la necesidad de obtener eficacia en sus acciones de disciplinamiento y coproducción con los actores que operan regional y nacionalmente. Para ello, a partir de lo analizado, el centro del examen se sitúa sobre las estructuras burocráticas y organizacionales estatales desde las cuales se definen, con autonomía y coherencia, los conceptos, las herramientas, los financiamientos y las acciones con los actores económicos, sociales e institucionales.

La primera variable examinada y reelaborada se vincula a la autonomía, resaltando su importancia, pero marcando también la insuficiencia de evaluar la misma sólo desde las calidades burocráticas del staff estatal. La presencia de estructuras estatales con servicios civiles calificados, a partir de la selección y el desempeño meritocrático, no obstante relevantes, no aseguran una autonomía razonable para la acción externa.

Para ello se requiere en primer término, el desarrollo de una sólida expertise técnica de ese staff en relación a las funciones asignadas, así como de sistemas de información y evaluación que brinden insumos actualizables al desarrollo de sus estrategias.

En segundo lugar, resulta esencial conocer el componente endógeno tanto del financiamiento como de las instancias de elaboración conceptual e instrumental. Ambas formas de endogeneidad, financiera y conceptual, operan como requisito de autonomía frente al condicionamiento y a la replicación de instrumentos ajenos al reconocimiento de las realidades locales y propensos a una implicación fragmentaria, como las que acompañan a las agencias externas que conducen las redes globales. Complementariamente, este requerimiento de endogeneidad resulta imprescindible para evaluar la capacidad estatal de conformar e implementar una estrategia ordenada (entiéndase no fragmentaria, desarticulada, subordinada) de soporte y orientación de los procesos productivos locales, en su variable interacción con las redes económicas globales. En todos los casos, el grado de endogeneidad con que cuentan las estructuras estatales como dimensión cualitativa de la autonomía, asume relevancia en relación a los efectos mencionados a partir de la significación –y evolución– cuantitativa adquirida por los recursos afectados a la potenciación de los procesos productivos.

Por lo tanto, las dimensiones que emergen del análisis de la autonomía como una de las variables centrales, se conforma entorno a: la capacidad operativa y técnica a partir de la calidad burocrática del staff estatal, el grado de endogeneidad conceptual y financiera y el volumen de esta última.

La autonomía analizada bajo estas dimensiones, acorde a lo observado oportunamente, requiere examinarse concomitantemente con los diferentes grados de articulación y coherencia de la acción estatal existente al interior del Estado. Es decir, la autonomía en las estructuras estatales vinculadas a potenciar y direccionar los procesos productivos, adquiere consistencia y viabilidad a partir de la capacidad de configurar centros decisionales y de elaboración nodales, que articulan y dan coherencia a la acción estatal, evitando superposiciones y disputas intra-burocráticas, con la consecuente fragmentación del Estado. Las instancias nodales (formales o/e informales) son espacios de centralización intra y supra-ministeriales idóneos para articular las diversas políticas y estrategias en torno a un objetivo común, lo que demanda poder real y capacidad de incidir condicionalidad intra-estatal (Chibber, 2002). A efectos de diferenciarla de la nodalidad vertical o escalar a la que luego nos referiremos, se trata en este caso de una nodalidad horizontal, que despeja superposiciones, enhebra y direcciona ideas, acciones y recursos a partir de una centralidad.

El examen de la presencia de esta dimensión nodal intra-estatal conjuntamente con el de la autonomía, resultan desde el punto de vista de la perspectiva institucional los ejes fundamentales de evaluación para conocer la capacidad estatal de operar estrategias que contemplen el despliegue de los comportamientos disciplinarios y cooperativos con los que interactúa con los actores locales, regionales y globales.

Ahora bien, lo señalado en dimensión institucional de la noción de capacidad nodal gana potencialidad al introducir los aportes de la dimensión espacial (y funcional). Al recuperar esta dimensión desde los análisis que evaluaron los procesos de reestructura-

ción productiva y sus impactos espaciales, así como sus efectos en la dinámica espacial que acompaña la redefinición organizacional y funcional del Estado, identificamos restricciones que marcan los límites para el objetivo que analizamos. Las mismas se basan en la ausencia del abordaje de la capacidad estatal y en el vínculo de estos aspectos con el desarrollo (productivo-industrial) en un escenario periférico y específico como el latinoamericano. Por lo tanto, no ha quedado al alcance de las contribuciones de este enfoque la precisión de las formas de organización espacial del Estado que permitan configurar una capacidad estatal estratégica para revertir las formas espacialmente verticales y desigualadoras, consolidadas en el ciclo histórico de la sustitución de importaciones, y su profundización bajo las modalidades neoliberales de cooptación y el involucramiento fragmentario impulsadas por los organismos transnacionales.

La dimensión espacial de la capacidad y la importancia de su nodalidad coherentizadora, emerge como elemento fundamental para evaluar las capacidades del Estado al momento de actuar sobre dos frentes: el primero, tiene que ver con la habilidad con que cuenta para evitar que la reestructuración de su organización y funcionamiento espacial reproduzca los procesos de fragmentación con los que desde las redes políticas globales se debilita la acción cohesionadora que ya examinamos y opera como condición de una implicación externa exitosa en la conformación de un núcleo productivo industrial dinámico. El segundo frente se relaciona con la capacidad de involucrar dinámica y cohesivamente instancias estatales regionales históricamente desplazadas o periferizadas, contribuyendo a revertir las trayectorias de desigualación espacial.

Al actuar sobre ambos frentes, la capacidad nodal desde el punto de vista espacial conjuga un componente coherentizador y democratizador/igualador brindado por el involucramiento activo (no meramente receptivo) de las instancias subnacionales dentro de una estrategia nacionalmente coordinada. Ello complementa retroalimentariamente la dimensión institucional de la nodalidad, por un lado brindándose con ésta viabilidad mutua en la conformación y funcionamiento de instancias nodales y coherentizadoras, al tiempo que enriqueciéndola desde una dimensión inclusiva y reversiva de desigualdades espaciales crónicamente presentes en América Latina.

En esta dimensión consideramos para su examen el involucramiento de las diversas instancias estatales en la formulación de la estrategia de desarrollo y en su implementación. En especial, colocamos el eje en la articulación entre las escalas regionales (entre ellas y con) la escala nacional. Dicha articulación supone un involucramiento activo de las instancias sub-nacionales en general y de la escala meso-regional en especial, en la configuración e implementación de la estrategia global, con el complejo de proyectos, recursos y acciones que los forman (implicación regional equilibrada).

Esa implicación supone la existencia de mecanismos e instancias de participación y vinculación de las organizaciones subnacionales/regionales del Estado relacionadas a los procesos productivos en aquellas instancias estatales nacionales que operan como centros nodales de decisión para la coherentización de las intervenciones disciplinarias y cooperativas. El carácter generalizado –es decir no selectivo o desigual– de esa vinculación de las instancias regionales resulta un aspecto clave para conocer la capacidad de evitar o revertir los desequilibrios desigualadores y las formas arbitrarias de imposición

cupular que quitan densidad y consistencia a la implicación espacial del Estado.

Esa activa y generalizada implicación subnacional en la coproducción de las estrategias y su implementación, demanda formar parte de una articulación multiescalarmente coordinada de la estrategia nacional, ensamblando en un cuadro coherente y bajo los mismos vectores de acción formados desde las instancias nacionales que operan nodalmente, el complejo de iniciativas locales, regionales y nacionales que afectan directa e indirectamente los procesos productivos.

La existencia de ello constituye, en este caso, la posibilidad de evitar los procesos fragmentación que resultan tanto de la inconexión de iniciativas, como de los "saltos de escalas", por las cuales instancias subnacionales o la propia instancias nacional se obvian en la coordinación con actores supra-nacionales, como en la propia acción local con otros a actores institucionales.

Por lo tanto, la implicación regional en los procesos de formulación e implementación y la consecuente coordinación nacional son dos aspectos complementarios que forman parte condicionante de la nodalidad vertical/escalar que da coherencia espacial a la implicación.

Finalmente, ambos aspectos cobran viabilidad en la medida que logran una adecuada capacidad institucional en las diversas escalas y niveles territoriales del Estado. Dadas las desigualdades de recursos y capacidades, la conformación de capacidades institucionales sub-nacionales con alcance en el conjunto de instancias regionales del Estado, y particularmente en las más débiles o periféricas, requiere formar parte del proyecto de articulación multiescalar, para evitar que la desigualación institucional y la fragilidad de las instancias regionales quite eficacia y capacidad re-equilibradora a su implicación en una estrategia nacionalmente coherente.

Sintetizando y articulando, la capacidad estatal para promover procesos productivos desde una acción externa disciplinante como cooperativa, demanda a nivel de la dimensión institucional combinar una autonomía con basamento en la endogeneidad conceptual y financiera con la presencia de instancias nodalizadoras intra y supra -ministeriales que aseguran una implicación coherente –no fragmentaria–. Esta dimensión opera como condicionante de, y está condicionada por, una capacidad en la organización y funcionalidad espacial del Estado, montada a partir de un proceso de implicación regional en las instancias nodalizadoras y la coordinación multi-escalar en las políticas y programas y el desarrollo de calidades institucionales en todas las instancias. Ello apuntala desde lo espacial la estrategia coherentizadora de implicación disciplinar y cooperativa, contribuyendo a evitar tanto la fragmentación como la verticalidad autoritaria, y a dar un contenido espacialmente inclusivo e igualador al implicar la dimensión regional en la conformación de una estrategia nacional.

**Cuadro 1:**  
**Dimensiones analíticas de la capacidad nodal del Estado.**

CAPACIDAD NODAL	Dimensión institucional	Autonomía		Calidad del staff burocrático. Capacidad operativa y técnica.
				Endogeneidad en la formulación de conceptos y herramientas.
				Endogeneidad en el financiamiento.
	Dimensión espacial	Nodalidad horizontal		Coherencia, cohesión y articulación intra e interministerios. Instancias de centralidad coherentizadora (facultades y recursos).
		Disciplinamiento consensuado		Capacidad imponer conductas y restringir acciones. Capacidad de generar y establecer formas cooperativas público-privadas.
		Nodalidad escalar	Implicación regional equilibrada	Implicación de instancias regionales en la formulación e implementación de estrategia Instancias de implicación y vínculos con las instancias de centralidad coherentizadora.
			Articulación coordinada de la estrategia nacional	Cohesión a través de una gestión multiescalarmente articulada de iniciativas y acciones de actores locales, regionales, nacionales.
Capacidad institucional en todas las escalas estatales		Construcción y fortalecimiento de estructuras organizacionales vinculadas a la producción en las instancias regionales y locales (con carácter distributivo favorable a las más débiles o periféricas).		

## Conclusiones

Hemos traído en este trabajo el problema de las capacidades del Estado al primer plano, formulando para ello el concepto de capacidades nodal. La valorización de la capacidad a través de dicho concepto pretende ser sensible al contexto y a las cambiantes estrategias por las que atraviesan los países en desarrollo, como los que conforman el escenario latinoamericano.

Resaltamos, en esa línea, cómo el contexto latinoamericano emergente luego de los efectos post-Consenso de Washington, no sólo ha invitado a emprender cambios estructurales, sino también –y para ello– a explorar las condiciones y formas de la implicación del Estado para viabilizar esos cambios. Ello, hemos sostenido, comprende en lo externo, una desafiante tarea en la que se conjugan, por una parte, la transformación disciplinaria de comportamientos tanto de los actores transnacionales que procuran insertar parte de sus encadenamientos en los diferentes escenarios nacionales y regionales, como de las expresiones capitalistas vernáculos apegadas a la explotación de

commodities y renuentes a los procesos innovadores. Por otra parte, y concomitantemente, se impone estimular el despliegue en el conjunto de los territorios de procesos de cooperación públicos-privados que otorguen descentralizadamente complejidad y dinamismo a sus procesos/entramados productivos.

La concreción del disciplinamiento consensuado que ello supone, (combinando formas de imposición y cooperación), demanda internamente una organización estatal dotada de calidades para dar fortaleza y viabilidad al complejo de acciones impositivas o retroalimentarias que acompañan la implicación estatal. Procurando precisar estratégicamente esas condiciones internas, hemos posicionado al concepto de capacidad nodal para dar cuenta de la significación que asume el desarrollo por parte del Estado de una coherencia institucional y espacial a partir de nodalizar (articular con centralidad) internamente a las estructuras, las acciones, los recursos e instrumentos directa e indirectamente vinculados a los procesos productivos, así como interrelacionar escalarmente su funcionamiento bajo una forma que integra y jerarquiza dinámicamente las instancias regionales dentro de estrategias nacionales. La implicación estatal regional bajo mecanismos de poleas ascendentes y descendentes, que aseguran el involucramiento activo de las instancias meso-regionales, al tiempo que evitan procesos de fragmentación así como la "descentralización desde arriba" impulsada en los '90s por los organismos internacionales, revierte la propensión a intervenciones culpares que han históricamente propendido a acoplar desigualmente a las instancias subnacionales/regionales como receptores –no constructores– de procesos decisionales exógenamente definidos.

Al analizar los insumos para esas estrategias, y posicionar el análisis de las capacidades del Estado para impulsarlas, nos detuvimos en dos grandes perspectivas teóricas que han dado tratamiento a las variables configuraciones y funcionalidades, así como a las especificidades que asume el Estado ante las transformaciones operadas en las últimas décadas. Abordamos, en tal sentido, la perspectiva histórico-institucional de los análisis de las capacidades estatales, así como aquella vinculada al examen de las transformaciones espaciales y funcionales del Estado bajo las nuevas condiciones regulatorias emergentes de la crisis de patrón fordo-keynesiano.

El concepto de capacidad nodal y su potencia estratégica emergen: tanto de una articulación retroalimentaria de ambas perspectivas así como de un señalamiento crítico y cualificador de aspectos que resaltamos, redefinimos o readaptamos para comprender los elementos que dan centralidad a las capacidades en el marco analizado y para la formulación de un acción estratégica adecuada para dicho contexto.

En relación a las ausencias mutuas y la importancia de la retroalimentación sostuvimos que ni los enfoques institucionales contemplan las dinámicas espaciales, ni la perspectiva que aborda estas dinámicas examina las capacidades desarrolladas por las estructuras estatales. Al recuperar ambos planteos y, en ellos, esos aspectos mutuamente no contemplados, tratamos de dar cuenta de la importancia para diagnosticar y formular estrategias que asume la configuración de un patrón de coherentización/centralidad orientadora en la forma de organización e implicación del Estado, y, en dicha configuración, la relevancia de las complementarias dimensiones institucionales

y espaciales. Esta complementariedad, sin embargo, gana comprensión a partir de los análisis individualizados de las perspectivas.

Al abordar específicamente cada una de esas perspectivas, encontramos que las mismas requieren resaltar y recuperar –o bien directamente asimilar– elementos no debidamente identificados para el contexto y los aspectos estratégicos que hemos señalado.

En el caso de la perspectiva institucionalista, los enfoques que evalúan las capacidades, a pesar de sus convergencia, han sido heterogéneos y –en el marco de una tendencia más reciente a resaltar la importancia de la cooperación público-privada como herramienta de desarrollo e industrialización o el despliegue de capacidades humanas/deliberativas– bajo esa heterogeneidad, y en contextos periféricos como el latinoamericano, adquieren centralidad una serie de elementos fundamentales para articular las dimensiones internas y externas que explican las formas y funciones de la capacidad estatal.

En lo interno, la importancia de configurar articuladamente la autonomía con la presencia de instancias nodales que brindan coherencia tanto dentro de las estructuras estatales vinculadas a los procesos como en el aparato estatal en su conjunto. En lo externo/relacional (la acción del Estado con los actores económicos), y a partir de lo anterior, la intervención complementaria de los procesos de disciplinamiento y cooperación; lo que llamamos disciplinamiento consensuado.

En ese examen apelamos a un grupo de trabajos que ha abordado los vínculos de las capacidades estatales y del desarrollo en la periferia y, de estos últimos, los que han estado esencialmente orientados a considerar las exitosas experiencias desarrollistas del este asiático (en contraste con América Latina y África, o bien con el marco teórico neoclásico). Aunque ellos contribuyen a nutrir nuestro argumento sobre las capacidades nodales y sus vínculos con el disciplinamiento consensuado, ese análisis y los elementos que destacamos responden a un reconocimiento de las especificidades que exhibe la realidad latinoamericana y las formas de implicación demandadas, así como a la necesidad de viabilizar en ese escenario el examen tanto de los obstáculos históricos como del desarrollo actual de capacidades que imponen la desafiante implicación estatal.

Al situar el análisis de las capacidades en el marco de esas especificidades, hemos mostrado una conjunta readaptación y ampliación de variables ya consideradas, tales como la autonomía, que demanda ahora ser complementada y enriquecida con la consideración de las dimensiones conceptuales y financieras, al tiempo que asumen centralidad aspectos que han tenido un referenciamiento más bien marginal por parte de la literatura, como el papel de las agencias nodales y la necesidad de la coherentización y centralidad de los procesos de intervención.

Esa triple autonomía (burocrática, conceptual y financiera) y la coherentización a partir de instancias nodales de actuación y articulación estratégica, configuran en lo interno una condición ineludible para una implicación externa/relacional que, al tiempo que se compromete en la generación de nuevas prácticas, contribuye a revertir otras. Así, tanto cumpliendo el papel disciplinante desde el que se condiciona y revierte el comportamiento de actores (económico y políticos) transnacionales como el de los

capitalistas locales resulta sustantivo no sólo para la implementación de las prácticas cooperativas público-privadas que sinergizan con la sociedad civil y dan riqueza innovadora y complejidad a los entramados productivos, sino también para desplazar con éxito, a partir de ello, las prácticas asignacionistas, dominadas por formas clientelares y patrimonialistas.

En el caso de los enfoques espaciales, y en el marco de esa estrategia situada en el contexto latinoamericano de re-vivencia de las relaciones entre Estado, industria y desarrollo, el examen de los procesos de reestructuración del Estado bajo la redefinición de las formas fordo-keynesianas y sus vínculos con las nuevas formas de regulación no ha venido acompañado de un examen de los vínculos de esas transformaciones con los procesos de desarrollo y, menos aún, de una elaboración de las estrategias sobre las formas –calidades– de la organización espacial que resultan pertinentes para acompañar un proceso integral, dinámico/innovado y descentralizado de industrialización y colaborar en los re-frenos a la fragmentación que impiden el desarrollo.

Mientras que los análisis dentro de esta perspectiva han incorporado espacialidad de la organización, nos permiten visualizar la forma en que procesos de articulación multi-escalares, de orden bidireccional, y el papel que las capacidades de cada instancia involucradas en esa articulación asumen en la conformación de una nodalidad (articulación multinivel con centralidad) espacial que contribuya a esa estrategia, complementando la nodalidad o cohesividad interna e implicando activamente las instancias meso-regionales. De este modo, se evitan procesos de integración regionalmente fragmentarias, como las formas cupulares de intervención carentes de una implicación ordenadora de las formas estatales/sociales/sub-nacionales y la desigualación espacial.

La capacidad espacial que emerge como estrategia complementa por lo tanto aquella de la capacidad institucional en la conformación de un Estado capaz de desplegar una estrategia integral y coherente de implicación, orientada a obtener un proceso de acumulación –con basamento industrial– más endógeno, dinámico y actoral y espacialmente descentralizado, como lo demanda la necesidad y posibilidad del cambio estructural reabierto en América Latina.

Al desenvolver el concepto de capacidad nodal en cada una de sus dimensiones, hemos precisado una serie de aspectos y variables en cuya continuación y profundización a nivel de operacionalización dentro del marco conceptual formulado descansa la posibilidad de avanzar en una agenda de estudios individuales y comparados que permitan visualizar con precisión los obstáculos como los avances en la conformación de capacidades estatales en la actual etapa en la que, como indicamos inicialmente, se demanda al Estado una implicación creciente y estratégica.

## Referencias bibliográficas

Altenburg, T. (2011). Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule? Working Paper No. 2011/41. World Institute for Development Economics Research (WIDER) Hel-

sinki: United Nations University (UNU).

Amsdem, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R. (2011). Trade and industrialization after globalization's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 17716, December.

Brenner, N. (2003). *New Spaces. Urban governance and the rescaling of stateshood*. Oxford: Oxford University Press.

Cimoli, M. (2007). *Proyecto técnico y cambio estructural en América Latina. Colección documentos de proyectos*. LC/W.136. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.

Coatz, D., García Díaz F. y Woyecheszen S. (2011). El rompecabezas productivo argentino Una mirada actualizada para el diseño de políticas. En *Boletín Informativo Techint* Nº 334, 17-43.

Cohen, S. y Zysman, J. (1987). *Manufacturing Matters*. New York: Basic.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.

Chibber, V. (2002). *Bureaucratic Rationality and the Developmental State*. En *American Journal of Sociology* Vol. 107, Nº 4, January, 951-989.

Chibber, V. (2003). *Locked in Place. State – Building and Late Industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.

De Mattos, C. (1989). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Esser, K (1993). América Latina. Industrialización sin visión. En *Nueva Sociedad* Nro. 125 Mayo-Junio, 27-46.

Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (ed.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. En *Desarrollo Económico*. Vol. 35, n. 140, 529-562.

Evans, P. (2007). El eclipse del Estado Nación. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 97-129). Colección En Clave de Sur. Bogotá: Edición ILSA.

Evans, P. (2008). In Search of The 21st Century Developmental State. Working Paper No.4 The Centre for Global Political Economy. Brighton: University of Sussex.

Fernández, V. R. (2010). Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? En Fernández, V. R. y Brandao, C. (directores) *Escalas y políticas del desarrollo regional Desafíos para América Latina*. (pp. 301-340). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Fernández, V. R. y Cardozo, L. (2012). Nueva estatalidad bajo la emergencia de re-regional: la reelaboración del proyecto y sus alternativas liberales en la periferia. En *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 14, Nº2, 11-33.

Ferrer, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global en Revista de la CEPAL. Nº 101. Agosto. Santiago de Chile: CEPAL, 7-15.

Gereffi, G. y Kaplinsky, R. (Eds.). (2001). *The Value of Value Chains*. Sussex. Special Issue

of IDS Bulletin, 32 (3).

Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. En *Development and Change*. Volume 43. Issue 1. January, 1-21.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

Harvey, D. (1991). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. (2008). Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa. Working Paper No. 168 Center for International Development. Harvard University.

Hirsch, J. (1997). Globalization of Capital, nation-states and democracy. En *Studies in Political Economy* 54, 39-58.

Hirschman, A. (1982). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton University Press.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. Revista *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6, Nº 7. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 45-92.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2009). *Economía y Territorio en América latina: desigualdades y políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Editorial Catarata.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press.

Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kohli, A. (2007). *State-directed development. Political Power and Industrializations in the Global Periphery*. Cambridge University Press.

Krasner, S. (1976). *State Power and the Structure of International Trade*. *World Politics*, Vol. 28, No. 3. April, 317-347.

Lindauer, D. y Pritchett, L. (2002). What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth. *Economía*, Vol. 3, No. 1, 1-39.

Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Zona Abierta* n.57/58, 15-50.

Mann, M. (2007). ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp. 295-318) Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Mowbray, M. (2011). *What became of The Local State? Neo-liberalism, community development and local government*. En *Community Development Journal*. Oxford Journals, Vol 46, Issue suppl 1, 132-153.

Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Free Press.

Ostrom, E. (1997). Crossing the great divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*. Vol. 24. No. 6, 85-118.

Oszlak, O. (2007). El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. En *Revista Nueva Sociedad*. No.210. Julio-Agosto, 42-63.

Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis

and the Global-Local Disorder. En Amin, A. (Edited) *Post-Fordism. A reader*. Editorial Blackwell.

Peck, J. y Tickell, A. (2012). Apparitions of neoliberalism: revisiting Jungle law breaks out. *Area* 44 (2), 245–249.

Peck, J. (2008). Remaking laissez-faire. En *Progress in Human Geography* nº32 (1).

Peck, J. (2010). Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal. En Fernández, V. R. y Brandao, C. (directores) *ESCALAS y políticas del desarrollo regional Desafíos para América Latina* (pp. 77-120) Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Pinto, A. (1976). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales*. México. D.F: Fondo de Cultura Económica.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *América Latina, ¿del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Rofman, A. (1982). *Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina*. Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Buenos Aires: CEUR.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. En *Desarrollo Económico*. Vol 32, nº 128.

Skocpol, T. (1991). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Zona Abierta* nº 50, 71-122.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En *Temas Sociales* nº 66, Marzo, 1-11.

Véliz, C. (1984). *La Tradición Centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

Wade, R. (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wade, R. (2011). *The return of industrial policy*. Recuperado de: <http://www.neweconomicthinking.org/14April2011/Presentations/Robert%20Wade%20paper.pdf>

Weiss, L. (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Weiss, L. (2003). *States in the Global Economy*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Woo-Cumings, M. (Ed.) (1999). *The developmental state*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

# Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI

*Planning, Development, and Political Skill:  
Challenges to Latin America in the 21st. Century.*

Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel\*

Fecha de Recepción: 20 de junio de 2013.  
Fecha de Aceptación: 10 de septiembre de 2013.

## RESUMEN

Este artículo aborda algunos de los retos actuales de la planificación pública latinoamericana. Argumenta en favor de recuperar los temas clave del desarrollo nacional y regional, como parte inherente de su objeto. Propone como tarea de la planificación la construcción de capacidad estatal, en particular, la capacidad política que permite lidiar con los conflictos propios de los procesos de desarrollo, a los efectos de asegurar la autonomía del Estado respecto de los poderes fácticos. Distingue dos tipos de sistema de planificación -el racional-burocrático y el político-estratégico- y plantea que en cualquier caso el sistema de planificación sólo se fortalece si asimismo se fortalecen los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo. Rescata la dimensión política de las políticas públicas, abogando por una práctica más flexible de la planificación que permita lidiar con los cambios y con la incertidumbre. Finalmente, advierte que para aventurarse en el terreno incierto de la política, la planificación debe fortalecer su núcleo duro: la mirada diagnóstica y el conocimiento de los procesos de agregación de valor en el sector público. Tal saber constituye el ancla que le permitirá ser dúctil y maleable para mantener una relación orgánica con el contexto.

**Palabras clave:** *Planificación Pública, Capacidad Política, Conflicto.*

\*Profesor en Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el INAP de España. Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IOG). E-Mail: sotelo.maciell@gmail.com

*ABSTRACT*

This article addresses some of the current challenges of Latin American public planning. Argues in favor of recovering the key issues of national and regional development, as an inherent part of its object. Supports the idea that one of the main tasks of planning is state capacity building, in particular the political capacity that allows dealing with the conflicts of the development process, in order to ensure the state autonomy from the “powers that be”. Differentiates two types of system planning, the rational-bureaucratic system and political-strategic system, and argues that in any case strengthening the planning system is strengthening the strategic core of the development model. Rescues the political dimension of public policy, advocating for a more flexible planning practice to cope with change and uncertainty. Finally, warns that to venture into the uncertain terrain of politics, planning should strengthen its hard core: diagnostic analysis and awareness of the value-added processes in the public sector. Such knowledge is the anchor that will allow it to be ductile and malleable to maintain an organic relationship with the context.

**Keywords:** *Public Planning, Political Capacity, Conflict.*

## Introducción

La última década se ha caracterizado por un aumento importante de la actividad estatal en América Latina. Ya no se concibe al Estado como un problema al que hay que reducir a su mínima expresión. Por el contrario, se reivindica su potencialidad y se lo postula como garante de los intereses de los ciudadanos y principal responsable de la definición de los caminos para alcanzar las soluciones de los problemas de los países de la región. En este contexto, asistimos al retorno de la planificación pública en Latinoamérica: muchos países han refundado sus sistemas nacionales o han adoptado planes de mediano/largo plazo en el ámbito sectorial, territorial y global. Los impulsos planificadores, no obstante, se enfrentan a distintos desafíos. En otros trabajos hemos hecho referencia a problemas de carácter metodológico, dificultades de diseño institucional y obstáculos vinculados a la articulación con otros sistemas de gestión, *u. gr.*, el presupuestario (Sotelo Maciel, 2008; 2012). En esta oportunidad, ofreceremos algunas reflexiones de carácter más general que intentan entender las contrariedades que enfrenta la planificación pública en la región. Se trata, es necesario advertirlo, de generalizaciones que no aplican a todos los casos ya que la heterogeneidad de situaciones es muy amplia. No son comparables las situaciones de Brasil, Colombia o México, que mantuvieron sus sistemas durante los años aciagos del neoliberalismo, con las situaciones de los países que desmontaron la institucionalidad de la planificación en los inicios de los años '90. Aquellos, aún cuando hayan recibido el influjo de las propuestas gerencialistas, mantuvieron la gimnasia y la cultura de la planificación, no perdieron la perspectiva global y procesaron sus propios problemas. Los países que abandonaron la planificación, en cambio, se enfrentan hoy a desafíos obviamente más difíciles. De todos modos, hay aspectos que aún así siguen siendo comunes.

### 1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de planificación?

¿Cómo harán nuestros países para alcanzar a los países más desarrollados, tanto en el plano económico como respecto de los estándares de bienestar? ¿Es esto posible? ¿Pueden mejorar su posición en la actual división internacional del trabajo? ¿Es esto deseable? ¿O se deben explorar patrones de desarrollo radicalmente diferentes? ¿Cuáles son los caminos del desarrollo en un mundo que se encuentra embarcado en un proceso de crisis sucesivas de final abierto?

Durante los años de posguerra, varios países de Asia iniciaron caminos de desarrollo que los transformaron en importantes jugadores de la economía internacional: Corea del Sur, Taiwán e incluso Singapur y Malasia. En el mismo periodo los países de América Latina no acertaron el camino y, aún hoy, después de diez años de importante crecimiento económico, nuestra región sigue siendo una de las más inequitativas del mundo y nuestro desarrollo industrial se encuentra lejos de poder pulsar dignamente

en el contexto internacional. Una primera reflexión está vinculada a las preocupaciones y a los afanes de la planificación latinoamericana actual. En los últimos tiempos, se han incrementado los encuentros, los seminarios y los congresos sobre planificación pública. El discurso predominante en esos eventos, deudor del *New Public Management* (en adelante, *NPM*) que orientó los procesos de reforma del Estado de fines del siglo XX, está centrado de manera casi exclusiva en cuestiones de métodos e instrumentos, en temas de diseño institucional, en aspectos vinculados al desempeño y su medición, en la articulación con otros sistemas de gestión, en los procesos de participación ciudadana, entre otros.

Estos temas evidentemente tienen importancia, pero su preeminencia oculta el hecho fundamental de que el retorno de la planificación de estos últimos años está asociado a la crisis del ciclo neoliberal y al reinicio de un sendero de desarrollo por parte de los países latinoamericanos. De modo que, aún cuando muchas de las características de la planificación de corte cepalino puedan verse hoy desde una perspectiva crítica, lo que está de regreso es la planificación del desarrollo. Y, por tanto, hablar de planificación significa fundamentalmente intentar responder la pregunta acerca de *cómo harán nuestros países para lograr un cambio estructural significativo que les permita acelerar y mejorar el proceso de desarrollo, revertir las relaciones asimétricas y ser más efectivos en la construcción de sus propios y peculiares destinos.*

Obviamente, se ha aprendido de las limitaciones de la experiencia planificadora de la segunda mitad del siglo XX. La noción misma de desarrollo ha evolucionado desde una acepción restringida, equivalente a crecimiento económico, hacia un concepto más complejo que involucra además los planos social, ambiental y político. A mediados del siglo XX, la visión predominante concebía al desarrollo como un proceso lineal de crecimiento económico. Esa concepción inicial atravesó los intensos debates del estructuralismo latinoamericano sobre la heterogeneidad de la estructura económica de nuestros países y las relaciones asimétricas entre centro y periferia. Franqueó las lúcidas observaciones de la teoría de la dependencia que concebían el subdesarrollo no como una etapa previa sino como el resultado del desarrollo capitalista de los países industrializados. Recibió los embates de la fuerte crítica ecologista que cuestionó la obsesión por el crecimiento económico y aportó la noción de desarrollo sostenible. Sufrió el impacto paralizante del auge neoliberal, en los '90. Incorporó el énfasis en la distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades humanas, asimiló la aparición del concepto de desarrollo humano. Atravesó la crítica radical del posdesarrollo a su propia base ideológica y el cuestionamiento de las nociones de progreso y modernidad. Y finalmente reapareció sorpresivamente en los primeros años del siglo XXI, como un programa aún abierto a todos los debates<sup>1</sup>.

Por otra parte, la planificación pasó por la autocrítica temprana del enfoque estratégico-situacional (Matus, 1983), incorporando los conceptos de conflicto, viabilidad, campo de gobernabilidad y estrategia. Su práctica se extinguió durante el periodo de fuertes cuestionamientos del intervencionismo estatal y su institucionalidad fue des-

<sup>1</sup> La extensión y los términos del debate actual pueden observarse en CEPAL (2012), Vidal y Guillén (2007) y Lang y Mokrani (2011).

montada en gran parte de los países de la región. Reapareció remozada, en las llamadas reformas de segunda generación, circunscripta al ámbito institucional, con el propósito de mejorar la eficiencia técnica de los organismos públicos, incorporando técnicas y herramientas del *management* privado, bajo el influjo dominante del NPM. Estas vicisitudes dejaron sucesos positivos: la planificación ha dejado de ser una práctica de especialistas, circunscripta al ámbito económico, para ser concebida como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno, es decir, planifica quien gobierna. Pero también han dejado secuelas: la planificación ha perdido no sólo su mirada nacional, sino también su vocación de investigación y análisis integral de los problemas públicos que ameritan políticas y sus preocupaciones han quedado reducidas a cuestiones de carácter metodológico, de diseño institucional y de coordinación con los sistemas de gestión (Sotelo, 2012).

Sin embargo, hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores, por el contrario es responder preguntas tales como: ¿Cuál debe ser el modelo de desarrollo del país? ¿Cómo alcanzar mayores estándares de bienestar? ¿Qué sectores o actividades "traccionan" el proceso de crecimiento? ¿Qué tipo de especialización productiva se promueve? ¿Cómo proteger los activos y recursos naturales? ¿Quiénes están llamados a liderar y conducir el proceso de acumulación? ¿Cómo achicar la brecha tecnológica con los países avanzados? ¿Cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial? ¿Cómo se articula crecimiento económico y desarrollo en tanto proceso social y cultural? ¿Cuáles son los mecanismos de distribución del ingreso?

Pero también preguntas del siguiente tipo: ¿Qué sectores y actividades se ven favorecidos por el modelo y cuáles son perjudicados? ¿Cuáles son los conflictos que se pueden presentar en el despliegue del modelo? ¿En qué medida pueden comprometer la viabilidad del mismo? ¿Qué estrategias se desarrollarán en relación con los diversos actores involucrados?

En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo del país –que oscila entre *dirigir el proceso de desarrollo*, en su versión más fuerte, y promoverlo, en su versión más débil– ; b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa.

Esto ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NPM en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado.

Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos del desarrollo nacional, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación.

Los órganos rectores de la planificación pública han mantenido históricamente

conflictos con los órganos rectores del presupuesto. En los últimos años, en algunos países, ha surgido un nuevo foco de tensión: los ministerios de la presidencia. Estas áreas, al ser unidades de apoyo directo al Presidente y estar ocupadas generalmente por personas de alta confianza, han ido concentrando temas de gran valor estratégico: seguimiento de metas estratégicas, coordinación de gabinetes, temas de alta relevancia, definición de la direccionalidad de las políticas de alto valor para el primer mandatario, entre otros. El riesgo es que mientras unos fijan direccionalidad y otros asignan los recursos y coordinan la ejecución, el órgano de planificación se quede sólo en aspectos formales o metodológicos.

## **2. Desarrollo, capacidades estatales y planificación**

Todos los países que han logrado un importante estadio de desarrollo lo han hecho sobre la base de un fuerte protagonismo del Estado. El Estado ha sido un instrumento estratégico que no ha dudado en intervenir para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar actividades prioritarias, orientando el crédito interno y recurriendo a diversas vías de apoyo. También ha sido protagonista principal en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de conocimientos (Ferrer, 2007).

Un rol de tal tipo demanda cierto grado de autonomía estatal para tomar decisiones y ejecutar acciones en pos de objetivos definidos con independencia de los poderes fácticos (Skocpol, 1985), aún cuando esto implique un grado importante de enraizamiento con actores sociales y económicos críticos para el desarrollo (Evans, 1995). El dilema es si el Estado –y la Administración Pública como la ejecutora de sus mandatos– podrá constituirse en un contrapoder que discipline el capital y proteja a las grandes mayorías de las tendencias más agresivas de la globalización (Blutman y Cao, 2013).

La potencia de un Estado para alcanzar objetivos a pesar de la oposición real o potencial de los factores de poder o en circunstancias socioeconómicas desfavorables, es decir, la efectividad de su autonomía, se encuentra directamente relacionada con las capacidades estatales (Skocpol, 1985). Evidentemente, uno de los desafíos estratégicos de la planificación estatal es incrementar dichas capacidades para que el Estado pueda liderar el proceso de desarrollo.

¿Cuáles son las capacidades estatales críticas? Es evidente que el aporte que la planificación puede hacer en el terreno de las capacidades estatales no puede ser abordado desde la perspectiva de las reformas gerencialistas, dominadas por el concepto de eficiencia y urgidas por aplicar al sector público los principios del management privado. Pero también es necesario superar la perspectiva dominante sobre capacidad estatal que ha hecho énfasis de manera casi exclusiva en las capacidades burocráticas. Las capacidades administrativas, técnicas, organizacionales, de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios son imprescindibles para el buen desarrollo de las políticas públicas, pero no son suficientes para afianzar el control del Estado sobre las variables

críticas del desarrollo nacional con independencia de los poderes fácticos.

Diversas tipologías de capacidades estatales se han propuesto en las dos últimas décadas; para el propósito de este trabajo, es útil la distinción que hace Repetto (2003) entre dos grandes tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. La mayor parte de los estudios se han centrado en la primera, con el foco puesto en la eficacia técnico-administrativa, que se asocia a los aspectos organizativos, procedimentales y de recursos humanos del aparato estatal:

Así Sikkink (1993) le da un alcance determinado en esa dirección, al entenderla como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Geddes (1994) la asocia también a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Grindle (1997), por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama "coherencia interna", enfatizando que para lograr la eficacia burocrática resulta decisivo la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo (Repetto, 2003: 10-11).

Esta línea es la que han profundizado los organismos internacionales cuando hicieron suyo el objetivo de la construcción de capacidades estatales, entendido fundamentalmente como fortalecimiento institucional, con la finalidad de que el Estado pueda cumplir de manera adecuada con sus funciones básicas.

Ante el riesgo de tomar capacidad estatal como sinónimo de capacidad administrativa, aplicando el concepto sólo fronteras adentro del Estado, Repetto señala la necesidad de dar un paso más, desde el punto de vista analítico: abordar el concepto de capacidad política al mismo tiempo que el de capacidad técnico-administrativa. Subraya, además, la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión (Repetto, 2003). En realidad, Repetto toma el concepto de Grindle (1996) que diferencia entre capacidades administrativas, técnicas, institucionales y políticas; pero al subsumirlas en dos grandes tipos recupera la persistente dicotomía política/administración, lo que de alguna manera recuerda la existencia de dos campos de naturaleza diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juego incontrastables<sup>2</sup>.

Cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de ser-

---

<sup>2</sup> Alonso (2007) también hace una distinción similar al diferenciar entre capacidad técnico-administrativa y la dimensión relacional de la capacidad estatal que remite al vínculo entre el Estado y el entorno socioeconómico.

vicios públicos o a la aplicación de regulaciones sino al conflicto entre actores que se deriva del propio proceso de desarrollo, lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política.

Esta ampliación de la noción de capacidad estatal constituye un avance fundamental. Sin embargo, es necesario examinar el concepto de capacidad política. Las definiciones de Repetto (2003) y de Grindle (1996) enfatizan tres aspectos: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, b) la representación de los intereses sociales y c) la participación social en las decisiones. Grindle agrega un cuarto aspecto, la mediación en los conflictos. Por su parte, Repetto y Alonso enfatizan la relación con el concepto de *embeddedness* de Evans (1995). Sin embargo, en ningún caso se pone de relieve lo sugerido tempranamente por Skocpol y Evans: la autonomía del Estado en los países emergentes se ve frecuentemente amenazada por los poderes fácticos. Los procesos de desarrollo entrañan conflictos que pueden paralizarlos.

La capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional.

Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción. Más allá del campo de las instituciones políticas y de las interacciones que ellas regulan, subsiste el ámbito de la acción política, en el que acontecen los conflictos. El concepto de capacidad política debe preservar la tensión original de la palabra "política" que remite tanto a las reglas de juego que intentan ordenar el campo de lo público como al terreno incierto de la contingencia que lo desordena. El plano de los mecanismos institucionales que regulan la vida política, como el sustrato de puja, litigio y conflicto que lo sustenta. Esto implica reconocer no sólo el carácter conflictivo del orden social sino también que el campo de la acción política, a pesar de los esfuerzos de la razón, mantiene un fondo irreductible de incertidumbre e indeterminación que frecuentemente pone en riesgo la tarea de gobierno.

La capacidad política es, desde este punto de vista, el arte de lidiar con el conflicto. Este concepto, tal como se lo entiende en este trabajo, se aleja de la idea conocida de capacidad estatal y se acerca más a la noción de *virtud política* de Maquiavelo (2011), en tanto capacidad de dominar los acontecimientos para realizar el fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a nuestra voluntad, lo que él denomina *fortuna*<sup>3</sup>. Maquiavelo predica la *virtud política* del Príncipe, es decir, la define como un atributo personal de quien gobierna. La pregunta, entonces, es ¿cómo transformar una cualidad individual de aquellos líderes con capacidad estratégica en una capacidad estatal? Carlos Matus (1983), siempre preocupado por borrar la frontera en-

---

<sup>3</sup> "La fortuna es lo que la subjetividad humana, individual o colectiva, no puede prever o no es capaz de realizar intencionalmente, así como la causa de los efectos no intencionados o imprevistos que se derivan del propio hacer humano. Se trata, pues, del límite de la potencia humana (individual y colectiva) para proyectarse; esa potencia a la que Maquiavelo se refiere a veces con el nombre de *virtù* (virtud)" (Forte Monge, 2011).

tre técnica y política, asocia este desafío a la dimensión estratégica de la planificación. La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad técnico-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes.

La capacidad política así entendida deviene imprescindible porque los caminos del desarrollo registran inevitablemente conflictos de diversa índole. El más clásico de ellos es la disputa entre los sectores que se ven perjudicados y los que se ven beneficiados. Por ejemplo, las tensiones entre el sector primario y el sector secundario, expresadas fuertemente –en el cono sur– en el enfrentamiento entre el sector agropecuario y el sector industrial. Otro tipo de conflicto es aquel que deriva del carácter competitivo que tienen, en una fase determinada del proceso, los objetivos económicos, sociales y políticos del modelo de desarrollo. Los países asiáticos, en décadas pasadas, resolvieron estas contiendas a través de la subordinación: gobiernos autoritarios que recurrieron al disciplinamiento tanto de sus burguesías industriales como de sus trabajadores.

Otra variedad del conflicto es el que se da entre los sectores que han sido beneficiados por las políticas de desarrollo, una vez que han incrementado su poder y autonomía, y el propio Estado que ha liderado el proceso. Es ilustrativo el ejemplo de Corea, narrado por Peter Evans (1998: 142-156). Allí el Estado ayudó durante años a generar grandes corporaciones industriales capaces de competir internacionalmente, pero cuando éstas se volvieron más poderosas comenzaron a privilegiar alianzas con compañías transnacionales y la relación con aquél entró en crisis. Fortalecer el capital industrial fue una meta que luego se volvió en contra del propio Estado. Es el éxito de la estrategia –no su fracaso– el que genera su propio enterrador. La metáfora del sepulturero se puede aplicar a muy diversos procesos de desarrollo: los sectores fortalecidos *ex profeso* por el Estado se suelen constituir en sus principales adversarios<sup>4</sup>.

Una clase diferente de contienda es la territorial: regiones perdedoras y ganadoras, transferencias de recursos en forma de compensaciones, regímenes especiales y promociones constituyen la agenda de estas pujas que en algunas experiencias ha llegado a fantasías secesionistas.

Si la planificación del desarrollo no aborda como desafío propio la construcción de capacidades estatales, no sólo en el plano de la provisión de bienes y servicios sino fundamentalmente en el terreno de la puja entre actores, no pasará de constituir una práctica superflua del proceso de desarrollo.

Es la capacidad política la que transforma decisiones en fortalezas duras que amplían la autonomía, es decir, la capacidad de implementar políticas públicas con independencia de los poderes fácticos. Por ejemplo, el superávit externo, el desendeudamiento

---

<sup>4</sup> Es interesante también el caso de Kerala, referido por Evans. Productores agrícolas, otrora arrendatarios convertidos en propietarios a través de una reforma agraria que había acabado con el viejo sector agrario rentista, terminaron enfrentados con el Estado, oponiéndose a profundizar los cambios. Convencidos ahora que un Estado activo era impropio para sus intereses, socavaron los cimientos políticos del propio Estado. "Al igual que en Asia oriental, la transformación patrocinada por el Estado redujo las lealtades de los grupos beneficiados por ella, y creó nuevos sectores cuyas agendas sociales y económicas eran más difíciles de satisfacer" (Evans, 1998).

o la solvencia fiscal pueden ser, en sentido estricto, objetivos económicos del modelo, pero tienen también un alto valor táctico al acrecentar los márgenes de libertad respecto de los actores más poderosos del juego.

Si estos conflictos del desarrollo han de procesarse en un marco democrático, como indica el camino ineluctable que ha tomado América Latina, la virtud política deberá transformarse en una capacidad a través de la cual el Estado recupera la autonomía relativa necesaria para conducir el proceso de desarrollo. Esto constituye la función paragógica de la planificación estratégica pública, la menos practicada de sus labores.

Se puede diferenciar una doble función de la planificación estratégica: a) *la función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) *la función paragógica*<sup>5</sup>, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida (Sotelo Maciel, 2008).

La función paragógica guarda relación con la perspectiva de Sanyal (2005) acerca de la planificación como anticipación de la resistencia. Sanyal aboga porque la planificación pública aprenda de la experiencia de los últimos cincuenta años, particularmente de su inicial falta de consideración de los obstáculos y oposiciones que enfrentan los procesos de desarrollo, destacando la importancia del análisis de problemas para la previsión de las resistencias que las políticas provocarán tanto en los actores no estatales como dentro de la propia administración. *La edad de la inocencia* ha culminado y es importante no desaprovechar esta nueva oportunidad, ahora que han entrado en crisis la idea del Estado mínimo y "la alianza peculiar que tuvo lugar entre defensores del mercado y defensores de la sociedad civil que, aunque diferían en muchos aspectos, estuvieron de acuerdo en uno: la planificación del sector público debe operar sólo como un servicio para que el mercado y la sociedad civil puedan prosperar (Sanyal, 2005, p: 231, *traducción propia*)".

### 3. Sistemas de planificación y política

Los países de la región se encuentran empeñados en fortalecer sus prácticas de planificación. En muchos de ellos, éstas han cristalizado en sistemas formalmente constituidos. En esos casos, las estrategias pivotean sobre tópicos tales como fortalecimiento del

órgano rector, revisión del diseño institucional, perfeccionamiento de las propuestas metodológicas, robustecimiento de los sistemas de información, mejora de la coordi-

<sup>5</sup> Paragógico: ADJ. relativo a la paragoge (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo paragoge en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παράγω (Παρα PREP. junto a, cerca de, en, entre y αγω TR. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

nación institucional, implementación de estrategias de capacitación, entre otros. Estos temas son importantes, pero para entender qué características debería tener una estrategia de fortalecimiento habría que considerar críticamente la concepción dominante de sistema de planificación.

Un sistema nacional de planificación es usualmente concebido como un conjunto de procesos, ámbitos e instrumentos que tienen el propósito de lograr una adecuada definición de las políticas públicas, introducir mayor racionalidad en la acción gubernamental y asegurar una conveniente asignación de los recursos. Se organiza en torno a diferentes niveles de planificación –global, sectorial, institucional y territorial– y a instrumentos con diversos horizontes de tiempo –largo plazo, mediano plazo y de carácter anual–. Posee habitualmente un fuerte órgano rector, en algunos casos con rango de ministerio y en otros con rango secretaría de Estado u oficina nacional. El órgano rector constituye el ámbito de dirección de una red de unidades institucionales de planificación que se encuentran diseminadas en las instituciones y que mantienen con él una dependencia jerárquica, o bien, de tipo funcional. Se trata de un sistema nacional de planificación de tipo *racional-burocrático*, con la adición de elementos provenientes del NPM.

El racional-burocrático es concebido como un sistema ideal de relaciones en el que cada una de sus partes actúa de acuerdo a pautas y criterios preestablecidos, a efectos de garantizar que el desempeño del conjunto sea óptimo. Este tipo de modelo tiende a ser concebido de manera prescriptiva y se ha constituido en un patrón de referencia en relación al cual cualquier característica distinta que asuman los sistemas de planificación realmente existentes termina siendo considerado una desviación, una suerte de anomalía.

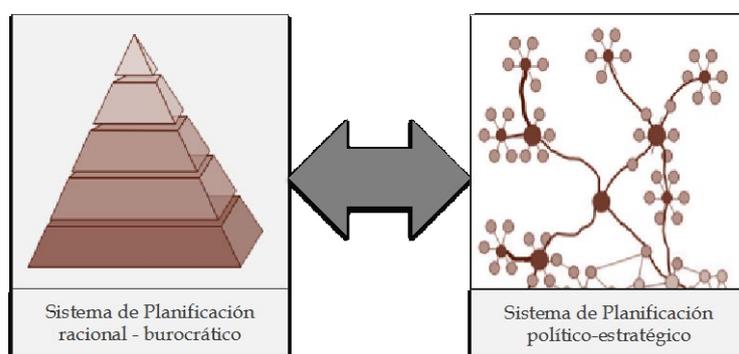
Sin embargo, el sistema de planificación puede ser concebido también como una red, con núcleos estratégicos muy variados, constituida por las diversas áreas productoras de políticas públicas. En este caso, el sistema no es un conjunto institucional que pueda distinguirse del resto de las instituciones públicas: la planificación es entendida como una dimensión de la acción pública, no como un proceso independiente de ella, tendiente a mejorarla. La coordinación es informal y puede incluso no haber, en sentido estricto, un órgano rector; frecuentemente no hay procesos definidos ni instrumentos estandarizados, aunque sí áreas de apoyo. La práctica de la planificación es, por tanto, heterogénea, incluso puede no ser exhaustiva, sin embargo tiende a estar muy desarrollada en los núcleos estratégicos de la red. Estos núcleos estratégicos se derivan de las definiciones y apuestas del modelo de desarrollo. Por otra parte, la pretensión de consistencia siempre presente en un sistema de planificación es más débil que en los sistemas racional-burocráticos y se avanza hacia ella a través de permanentes intentos de coordinación institucional. A este tipo de sistema nacional de planificación lo denominaremos *político-estratégico*.

La configuración del sistema, en el caso del político-estratégico, no está predeterminada sino que se define según necesidades situacionales. Esto le permitiría ser más maleable que el racional-burocrático y funcionar de manera adaptada tanto con el nivel político decisonal como con la estructura burocrática preexistente. Algunos de

sus componentes se encarnarán en unidades históricas y otros originarán estructuras *ad hoc*, formales e informales, de acuerdo a criterios de eficacia.

Si bien, ambos sistemas se postulan como tipos ideales, a fines fundamentalmente heurísticos, encontrándose en la práctica sólo sistemas híbridos, se puede conjeturar que el racional-burocrático es un tipo que se presta más a estrategias fundacionales, mientras que las características del político-estratégico suelen ser el resultado de estrategias emergentes.

**Figura 1:**  
**Sistemas de Planificación**



En el caso de un sistema nacional de planificación de tipo racional-burocrático, fortalecer el sistema es fortalecer el órgano rector, sus mecanismos y herramientas para poder asegurar la calidad de los procesos de planificación. Desde el punto de vista de un sistema de planificación político-estratégico, fortalecer el sistema de planificación es fortalecer los núcleos críticos de las políticas para el desarrollo, de modo que sus acciones sean cada vez más inteligentes, más estratégicas, más planificadas y, en consecuencia, más efectivas.

En este último caso, el fortalecimiento del sistema de planificación está en función del modelo de desarrollo: qué y cómo fortalecer en el sistema de planificación va a depender de las características que tenga la estrategia de desarrollo y las apuestas que comporte.

A modo de ejemplo: las áreas que conducen la política dirigida a los sectores y actividades económicas que han sido priorizados por el modelo de desarrollo, ya sea por su potencial exportador o por su dinamismo en la generación de empleo, se transforman en núcleos estratégicos a fortalecer.

Si una apuesta complementaria fuese la incorporación de tecnología en esas actividades, se deberán fortalecer las áreas que desarrollan estrategias de adopción y/o generación de tecnologías aplicadas al sector. Si se considera que hay factores cuya mejora resultaría fundamental para la viabilidad del sector, se deberán fortalecer los programas dirigidos a mejorar la competitividad de las cadenas productivas involucradas.

Si se considera importante, en el terreno de las finanzas públicas, la acción tributa-

ria, dado que es una pieza fundamental para sostener económicamente al Estado en pro de garantizar la distribución del ingreso y procurar el bienestar de la población, será crítico fortalecer las áreas de percepción de ingresos públicos, dotándolas de inteligencia, estrategias y tecnología para alcanzar altos grados de efectividad.

En tanto la política energética resulte estratégica para el modelo, será necesario reforzar la planificación estratégica del sector o, si fuese el caso, fortalecer la planificación de las empresas públicas. O bien, mejorar la estrategia de energías alternativas, si el objetivo fuese incidir en la matriz energética.

Se puede aventurar que el éxito de la instrumentación y mejora de un sistema nacional de planificación, en cualquiera de los tipos expuestos, está relacionado con una estrategia de ésta naturaleza: el sistema se fortalece a sí mismo cuando fortalece los núcleos críticos del modelo de desarrollo.

Los sistemas de planificación de tipo racional-burocrático se sustentan en los principios de exhaustividad y de consistencia. Por un lado, el objeto a planificar es decididamente extenso —pretende abarcar todas las esferas de la acción pública en el plano global, sectorial, institucional y territorial—. Por otro, los objetivos, metas y acciones de los diversos instrumentos de planificación deben ser coherentes entre sí, es decir, no deben ser contradictorios ni mantener relaciones competitivas —se pretende que mantengan una relación lógicamente consistente—. El instrumento de planificación global de largo plazo<sup>6</sup> es la referencia más importante del sistema y oficia de paraguas del resto de sus instrumentos. El plan de gobierno de mediano plazo<sup>7</sup> debe ser consistente con él. Los planes sectoriales deben serlo entre sí y con los dos anteriores. Los planes estratégicos institucionales deben serlo con los planes sectoriales y con el plan de gobierno y los planes territoriales también tienen exigencias similares. A su vez, todos ellos deben guardar correspondencia con los instrumentos de asignación de recursos: planificación macroeconómica, marco financiero, presupuesto plurianual y presupuestos institucionales.

Los procesos de producción de políticas públicas son indudablemente más complejos y confusos. Las exigencias del paradigma racionalista parecen, a la luz de los procesos existentes, ingenuas y poco realistas. Las políticas públicas suelen albergar muchas más contradicciones que las que se suelen suponer. Los planes mismos mantienen inconsistencias y contradicciones que responden a diversos intereses y presiones que son imposibles de ignorar. Como si fuera poco los contextos cambian y los planes suelen no estar preparados para reflejar una realidad cambiante, incierta y, además, frecuentemente, conflictiva. Las pujas que constituyen el telón de fondo de las políticas públicas y, por ende, de la planificación suelen ser objeto, en general, de resoluciones de tipo político. La interacción política frecuentemente resuelve mucho mejor que los instrumentos técnicos los problemas relacionados con los intereses contrapuestos.

Los sistemas de planificación racional-burocráticos comportan un riesgo implícito de carácter tecnocrático: la aspiración a suplantarse a la política como mecanismo de decisión por una red exhaustiva de decisiones sistemáticas adoptadas en procesos articulados de programación, bajo

<sup>6</sup> Estrategia Nacional de Desarrollo, Visión de País, Plan de Nación, según algunas de sus denominaciones.

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Gobierno, Plan Plurianual del Sector Público, según algunas de sus denominaciones.

el supuesto de que la racionalidad técnica constituye el pilar principal de las políticas públicas.

Este modo de concebir los sistemas, al desconocer el papel de la política en el proceso de producción de políticas públicas y al soslayar la dimensión política de los propios procesos de planificación, construye un barrera frecuentemente insalvable con los dirigentes políticos que terminan no viéndolos como una herramienta útil sino más bien como una camisa de fuerza o, más aún, como un riesgo. Por otra parte, las expectativas que esta concepción deposita sobre el sistema de planificación son desmedidas, lo que ocasiona que éste se encuentra siempre en falta o genere instrumentos excesivamente rígidos que por sus propias limitaciones no presiden la acción cotidiana del sector público. Todo esto redundará en el desprestigio de los sistemas de planificación.

#### **4. *Pedes in terra, ad sidera visus***

Si admitimos que la planificación debe abandonar la autorreferencia y centrarse en los problemas del desarrollo del país. Si aceptamos que debe potenciar además la función paragógica, asumiendo como campo propio el de las estrategias dirigidas hacia los distintos actores que participan de la puja social. Si pensamos que no debe generar instrumentos rígidos para poder adaptarse a los continuos cambios de la realidad social, política y económica. Si reconocemos la dimensión política de las políticas públicas y, por ende, de la propia planificación. Si entendemos que ello pone, en alguna medida, en cuestión el carácter fuerte de los principios de exhaustividad y consistencia; debemos preguntarnos: ¿qué es lo que otorga a la planificación los mínimos de certeza y estabilidad necesarios para ser eficaz?

Hay un proverbio latino que ilustra la situación de la planificación: *Pedes in terra, ad sidera visus*. Se traduce como "la mirada en el cielo, los pies en la tierra". El ancla que le permite a la planificación ser dúctil y maleable para mantener una relación orgánica con un contexto cambiante e incierto es de doble brazo: por un lado, el discernimiento de la realidad y, por otro, el conocimiento de lo que las instituciones públicas hacen. Una mirada situacional sobre la estructura multicausal de los problemas de los países de la región y su dinámica de cambio que debería apoyarse en métodos que le posibiliten reconocer y describir variables-problema a los efectos de explorar las relaciones de determinación, condicionamiento, causalidad directa, acumulación, dominación, regulación y transformación que pueda haber entre ellas. Y a la vez, un dominio preciso de las relaciones [(Insumos -> Productos) + Acciones de Regulación]-> Resultados -> Impactos<sup>8</sup> que se despliegan en el sector público, aspectos en los que frecuentemente los sistemas de planificación no llegan a indagar sistemáticamente. El conocimiento de los procesos de agregación de valor público, sin embargo, permiten una comprensión sistemática de la política pública y oficia como áncora de los procesos de planificación abiertos a la incertidumbre y el conflicto. La planificación y el presupuesto tienen, en este tema, un terreno de alianza formidable en el que pueden establecer importantes sinergias.

<sup>8</sup> Sobre cadena de valor público ver Sotelo Maciel (2012).

En tal sentido, resulta provechoso examinar dos tipos de complejidades habituales de los procesos de agregación de valor público. En primer lugar, las hipótesis de política, que conjeturan que determinados bienes y servicios combinados con determinadas medidas de política tendrán ciertos efectos en el campo de los *outcomes* (resultados e impactos), tienen más el carácter de una red compleja que de una cadena lineal. Esto evidencia que, en general, las políticas públicas involucran para el logro de sus objetivos a diversas instituciones públicas. El carácter vertical, marcadamente institucional, que suelen tener en la práctica la planificación y el presupuesto les dificulta la capacidad de expresar políticas de carácter sectorial y transectorial. Un ajustado mapa de estas redes de agregación de valor público puede ser un gran aporte.

Otra complejidad está relacionada con la participación de los distintos niveles de gobierno en los procesos de política pública. En muchas ocasiones, la agregación de valor sólo se produce de manera efectiva a través de la acción de los niveles de gobierno más cercano al territorio. Una política puede comenzar desplegándose en el nivel nacional, donde pueden tomarse ciertas medidas de política e iniciarse un determinado proceso de producción pública, sin embargo puede que sea un gobierno estadual o provincial el que realice la prestación de bienes y servicios a la población; o incluso, un gobierno local.

La dimensión territorial de las políticas públicas constituye un elemento de creciente importancia. Las alternativas que pueden darse son variadas y van desde una mejor planificación territorial de las prestaciones que se realizan de manera centralizada, hasta niveles de descentralización total de políticas en los gobiernos locales, pasando por procesos de desconcentración y descentralización en niveles provinciales. También en este caso el mapa de la cadena de valor público desplegado territorialmente puede ser de gran valor para la planificación y también para el presupuesto.

No se pretende con esto reforzar la idea de que más información y conocimiento técnico es el camino para garantizar la eficacia de la planificación, sino simplemente señalar que ello puede oficiar de punto de referencia fijo para aventurarse en el mar incierto y turbio de la política. El saber experto es una brújula ciega; subordinado a la política puede ayudar a que la voluntad no realice su odisea en soledad y pierda su navío antes de llegar a las playas de Ítaca.

## En síntesis

En síntesis: como aporte para enfrentar las dificultades que presenta la instrumentación de sistemas de planificación se ha pretendido:

- Hacer énfasis en los contenidos de la planificación más que en aspectos formales, recuperando como parte sustancial del objeto de la planificación los temas clave del desarrollo nacional y regional.
- Subrayar como desafío de la planificación la construcción de capacidad estatal,

destacando, en particular, la capacidad política que permite lidiar con los conflictos propios de los procesos de desarrollo, en el camino de la construcción de autonomía del Estado respecto de los poderes fácticos.

- Sugerir que, tanto para el tipo racional-burocrático como para el tipo político-estratégico, el sistema de planificación sólo se fortalece si fortalece los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo.

- Rescatar la dimensión política de las políticas públicas y del proceso de planificación, abogando por una práctica de la planificación más flexible que permita lidiar con los cambios y la incertidumbre.

- Advertir que para aventurarse en el terreno incierto y turbio de la política, la planificación debe fortalecer su núcleo duro: la mirada diagnóstica y el conocimiento de las cadenas de valor público. Tal saber constituye el ancla que le permite a la planificación ser dúctil y maleable para mantener una relación orgánica con el contexto.

## Referencias bibliográficas

Alonso, G. (agosto de 2007). Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad. En: Panel sobre Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico, *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, Buenos Aires.

Blutman, G. y Cao H. (2013). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *Revista Aportes*. 30, 15-42.

Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35, 140.

Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia oriental. *Revista Nueva Sociedad*, 155.

Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En Vidal, G. y Guillén, A. (Comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (431-437). Buenos Aires: CLACSO.

Fortes Monge, J. M. (2011). Estudio introductorio. En Maquiavelo, N. *El príncipe*. Madrid: Editorial Gredos.

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Grindle, M. (1997). The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity building in the*

*public sector of developing countries*. Boston: Harvard University Press.

Grindle, M. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lang M. y Mokrani D. (Comps.). (2011). *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

Maquiavelo, N. (2011). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Gredos.

Matus, C. (1983). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comps.). (2011). Mas allá del Desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre *Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

Repetto, F. (octubre de 2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.

Sanyal, B. (2005). *Planning as Anticipation of Resistance*. *Planning Theory*, 4, 225.

Disponibile en: <http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/3/225>

Skocpol, Th. (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En Grompone, R. (Ed.). Adrianzén, A., Cotler, J. Y Lopez, S., (Comp.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, IEP, Lima: pp. 92-129.

Sotelo Maciel, A. J. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo>

Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80. Disponible en: <http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-público-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisión-metodológica>

Vidal, G y Guillén, A. (Comps.). (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial (CLACSO).

# El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal

*The New Paradigm.  
Some Reflections on the Epochal Shift.*

Por Daniel García Delgado\* y Cristina Ruiz del Ferrier\*\*

Fecha de Recepción: 3 de junio de 2013.  
Fecha de Aceptación: 4 de octubre de 2013.

## RESUMEN

En la última década, asistimos a un particular proceso de cambios estructurales tanto aquí en la Argentina como en el mundo por el cual puede aseverarse que un nuevo paradigma está constituyéndose. ¿Cuáles son los principales acontecimientos y las características del mismo? Y en todo caso, ¿cómo afecta a las teorías y a los enfoques principales de las Ciencias Sociales? Para justificar estas hipótesis y responder a estos interrogantes, se indican los cambios más relevantes acaecidos en la última década en tres niveles analíticos indisociables: el nivel nacional, el regional y el global. Por su parte, a nivel nacional, se exploran las dimensiones de transformación más significativas del modelo de desarrollo, producidas tanto en lo socioeconómico, lo político como en lo ético-cultural. A fin de organizar la argumentación, se presenta cada dimensión de análisis a partir de tres puntos explicativos: en primer lugar, las características del paradigma anterior (el neoliberal); el surgimiento de las anomalías; y la constitución del nuevo paradigma. En segundo lugar, las teorías científicas puestas en controversia en este proceso. Y, por último, en tercer lugar, los principales problemas y desafíos que debe encarar el nuevo paradigma para resultar sustentable.

**Palabras clave:** *Paradigmas, Anomalías, Cambio epocal.*

\*Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. E-Mail: dgarciad@flacso.org.ar

\*\*Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. E-Mail: cruiz@flacso.org.ar

### *ABSTRACT*

In the last decade, we have witnessed a particular process of structural change here in Argentina and in the world that it can be stated that a new paradigm is being developed. Which are the main events and its characteristics? And in any case, how does it affect theories and the main approaches of the social sciences? To justify this hypothesis and to answer these questions, the most significant changes occurred in the last decade are listed in three inseparable analytical levels: the national, the regional and the global. Meanwhile, nationwide, we explore the dimensions of the most significant transformation of the development model produced both social-economically, politically and in the ethical-cultural domain. In order to organize and facilitate the argumentation, we present each dimension of analysis from three explanatory points: first, the characteristics of the previous paradigm (the neoliberal), the emergence of the anomalies and the constitution of the new one. Second, the scientific theories put into controversy in this process, and, third, the main problems and challenges that the new paradigm faces in order to be sustainable.

**Keywords:** *Paradigms, Anomalies, Epochal change.*

## Introducción

*La validez de una teoría consiste en su capacidad para explicar el fenómeno central de su época. Si no lo logra, hay una crisis en sus fundamentos, y debe ser modificado el paradigma en que se funda.*

**Thomas S. Kubn.**

Ciertos cambios socioeconómicos, políticos y culturales se han venido sucediendo en la última década particularmente en la esfera del poder y en la acumulación mundial tanto a escala global como en los niveles regional y nacional. En ese sentido, por lo menos 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*. El primero de ellos, a nivel nacional, se produce a partir del año 2003 con el pasaje del modelo neoliberal al productivo-inclusivo o desarrollo con inclusión social. El segundo acontecimiento relevante, a nivel regional, se sitúa en el año 2005 con la negativa de los Presidentes del MERCOSUR a la propuesta del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata y con la afirmación de una propuesta política más autónoma de integración regional que luego fue ratificada con la creación de la UNASUR. Finalmente, el tercer suceso de importancia, a nivel global, puede fecharse hacia finales del año 2008 con la caída del *Lheman Brothers* y el comienzo de la denominada "crisis global", abriéndose así una era de incertidumbre. Estos hechos, en sustancia, muestran el cambio de un modelo de acumulación mundial, como así también, el desplazamiento de su centro desde los Estados Unidos y el G-7 hacia China, Asia y los países emergentes. En otras palabras, se produce el pasaje paulatino del poder global del Atlántico hacia el Pacífico.

Teniendo en cuenta estos acontecimientos —y los mencionados procesos—, en este artículo nos proponemos interpretar por un lado tres hechos que indicarían que nos encontramos en presencia de un cambio epocal y una crisis del paradigma dominante durante las últimas décadas. A nivel nacional, por el sostenimiento desde los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner de un modelo de acumulación cuyas prioridades centrales fueron la inclusión social, el fortalecimiento de la soberanía nacional y el protagonismo del Estado como principal agente de transformación. A nivel regional, por el viraje hacia un enfoque de integración más autónomo con aumentos de los intercambios comerciales de los países de la región y orientado a la configuración de un bloque. Y a nivel global, por el cambio del modelo de globalización unipolar imperante en las últimas décadas, por el multipolar, de bloques económico competitivos, de un poder más difuso, ya sin la anterior hegemonía. Y por otro lado,

saliendo del proceso de cambio más agregado, nos interesa analizar algunos aspectos a nivel local, que son característicos también del cambio teórico producido, teniendo en cuenta tanto el tratamiento de la cuestión social, de la modelística democrática, así como la construcción de un relato distinto al de la sociedad de mercado.

Paradigma lo usamos en términos de Kuhn (1962), como modelo científico superior de anteriores, cuyos diversos enfoques teorías, resuelven problemas (la ciencia normal) hasta que se presenta una anomalía cuya no resolución comienza a dar lugar al surgimiento al nuevo. Si bien, en ciencias sociales, lo consideramos no solo en un sentido rupturista, sino también como campo que se mantiene controversial con resignificaciones y acumulación de conocimiento (Nudler, 1976; 2004). Lo cierto es que en varios países de la región, esta transformación se ha iniciado más como una praxis que a partir de una teoría previa y que luego se ha producido gradualmente una creciente elaboración reflexiva y académica sobre estos cambios sustantivos. Asimismo, estas transformaciones operan en el marco de una nueva configuración del poder mundial y del proceso de acumulación, que sin lugar a dudas, es favorable al reposicionamiento de los países emergentes y en desarrollo.

En segundo lugar, nos proponemos mostrar que este cambio epocal está en interrelación con la necesidad de reemplazar los enfoques teóricos hasta ahora disponibles en las Ciencias Sociales hacia otro paradigma (el *productivo-inclusivo, proyecto nacional popular y neodesarrollista*<sup>1</sup>) que implica el cuestionamiento del paradigma dominante (el *neoliberal*). Este nuevo paradigma se encuentra en plena constitución y no está exento de conflictos ni de posibles retrocesos.

Finalmente, en tercer lugar, quisiéramos señalar que la emergencia del nuevo paradigma, también conocido corrientemente como 'el modelo', no sólo significa realizar un balance de lo acontecido y de lo actuado en esta última década, sino que busca ser un aporte al discernimiento crítico e incidir en su perfeccionamiento y sustentabilidad. Como aspecto metodológico, al ser parte de una dinámica en permanente transformación, el nuevo paradigma ofrece una respuesta a los habituales interrogantes para los países en vías de desarrollo y tradicionalmente posicionados en la división internacional del trabajo como proveedores de materias primas: ¿tenemos libertad efectiva para elegir las trayectorias o estamos determinados por condicionantes que nos exceden como sociedad? ¿Construimos senderos o desandamos los existentes? ¿Somos capaces de influir sobre nuestras circunstancias o tan sólo nos adaptamos a ellas? En suma: ¿somos el resultado del destino o somos los forjadores del mismo?

## I. Del neoliberalismo al productivismo-inclusivo

A partir de la crisis de los años 2001-2003, empezaron a cuestionarse paulatinamente los denominados *fundamentals* del anterior modelo de valorización financiera. El modelo que comienza a surgir a partir del año 2003 implica otro rol del Estado, más

<sup>1</sup> Al nuevo enfoque también se lo ha denominado como neodesarrollista, heterodoxo o asociado al denominado Proyecto Nacional-Popular (en adelante, PNP).

activo y presente en la economía y lo social. Medidas como el desendeudamiento, las retenciones, la regulación, la incorporación de la planificación, en conjunto, realizan una apuesta renovada por la industrialización y, en definitiva, por otro modelo de acumulación no basado en la financiarización de la economía sino en la economía real. De esta manera, se pasa de la anterior subordinación de la política a la economía, del Estado Nación a los Organismos Internacionales y a la gobernanza global; a otra articulación del Estado Nacional con la sociedad civil y con el mercado.

En lo que respecta al paradigma neoliberal, nos encontramos con el enfoque neoclásico donde el Estado es reducido a sus funciones básicas (como Estado mínimo), el Consenso de Washington como nuevo orientador general sobre qué debe hacerse con el Estado y el denominado *New Public Management* (en adelante, *NPM*) como enfoque orientador de la gestión y la administración pública cuyas características principales eran la gerencia, la eficacia y la eficiencia que apunta al crecimiento –y no al desarrollo– y a la maximización de las libertades individuales como sinónimo de bien público. Hacia finales de los '90, y como un intento de modificar algunos aspectos de la concepción neoliberal a *tout court*, surgieron enfoques sobre el 'Desarrollo Humano' (PNUD, 1994), basado en capacidades (Sen, 1999), el 'Desarrollo ético', sobre la responsabilidad ética del empresariado y la importancia de las ONG's de las Sociedad Civil (Kliksberg, 2004); como así también el 'desarrollo con equidad' (CEPAL, 1992), no obstante no establecieron una ruptura con el anterior paradigma.

En la perspectiva posneoliberal se encuentran las principales cambios: del endeudamiento se pasa al desendeudamiento; del mercado como principal asignador neutral de recursos al predominio del Estado como guía e impulsor de lo productivo y un desarrollo inclusivo (la acumulación); de la subordinación de la política a la economía al predominio de la política; de la preocupación por el ascenso individual, la asistencia solo para los grupos vulnerables, y de un inserción dependiente al mundo globalizado a otra que privilegia la autonomía y defensa de los intereses propios. Por otro lado, en la perspectiva posneoliberal predomina el Estado como guía e impulsor de la dinámica productiva (la acumulación) que se vincula a la problemática de la inclusión y la legitimidad. Se trata de una recuperación del desarrollo que retoma parte de la tradición del pensamiento latinoamericano, la perspectiva neodesarrollista y neoestructural y la emancipadora que incorpora a la inclusión como valor central que hace al bien público así como el control del propio destino de los Estados nacionales.

En palabras de Aldo Ferrer, se trata de la "densidad nacional" (2004). En ese sentido, asistimos a un cambio del modelo de acumulación (el modelo de financiarización de la economía, con constante endeudamiento, condicionamientos externos y apertura irrestricta), hacia otro, basado en el desendeudamiento, en el mantenimiento de las reservas, de retenciones a las exportaciones de *commodities*, con políticas contracíclicas y reindustrializador con miras sostener los equilibrios macroeconómicos conjuntamente con un gasto público que potencie el mercado interno. El nuevo enfoque en lo económico y político tuvo una *performance* sustancialmente mejor que el anterior, tanto a nivel del nivel de crecimiento del PBI, la distribución del ingreso, de la reduc-

ción del desempleo y la desigualdad<sup>2</sup>.

Ahora bien, el nuevo modelo debe hacerse sustentable en el tiempo, resolver y evitar problemas clásicos como la restricción externa (la crisis de divisas por el aumento del crecimiento), industrializarse y lograr un esquema coherente de sustitución de importaciones. Para lograrlo, se enfrenta a diversas dificultades: resolver el problema energético, asegurar que en el corto plazo se produzca el autoabastecimiento, mantener los equilibrios macroeconómicos y tener controlada la inflación<sup>3</sup>. Sobre todo, evitar la agenda del desánimo y del temor propiciado por los intereses agroexportadores y financieros –más interesados en una apuesta por la devaluación–, y la búsqueda de subordinar el poder político al poder fáctico.

Si no se logra la incorporación de la inversión privada a la reindustrialización y un cambio tecnológico sustantivo, el proceso termina descansando esencialmente en la inversión pública que siempre es limitada. Para el período 2004-2010, la inversión promedio privada fue del 18,6%, si bien no parece ser suficiente para un proceso reindustrializador y de ampliación de la oferta, ha sido superior a la lograda por Brasil del 15,7%, y a la de México del 16,5% (CEPAL, 2012). En consecuencia, resulta necesaria la configuración de un bloque productivo amplio en el marco de la sociedad civil que se articule con el Estado, constituido por empresarios, por gremios y por el sector del conocimiento que impulsen la continuidad y profundización de las cadenas de valor agregadas, la industrialización y una competitividad a la alta<sup>4</sup>.

En el transcurso de la próxima década, el país tiene la posibilidad de convertirse en un comercializador de productos propios con un mayor valor agregado y de competitividad significativos. Para ello, se deben superar problemas que atienden a la mejora de la gestión en lo relativo a la coordinación de políticas macroeconómicas junto a las propuestas que surjan de la concertación social y a una mejora de las capacidades estatales. En definitiva, un nuevo modelo de acumulación de base industrialista, una nueva relación Estado-Sociedad y un nuevo paradigma se están constituyendo cuyas bases aún deben afrontar desafíos, tanto internos como externos aquellos problemas provenientes de la incidencia de la crisis global y de un mundo conflictivo y volátil.

## **II. De la integración comercial a la conformación de un bloque del sur**

Hasta principios del nuevo siglo, la integración regional tenía un sesgo marcadamen-

<sup>2</sup> La tasa de crecimiento promedio del PBI entre 2003-2010 fue del 7,5% (CEPAL, 2012); la reducción de la pobreza pasó del 54% (2002) al 20% (2013) y la reducción del desempleo del 24% (2002) al 7,2% (2013) según el INDEC. La reducción de la desigualdad (Gini): 0,511 (2000) a 0,44,5 (2010) según datos del PNUD (2013).

<sup>3</sup> En los últimos años, en la Argentina se logró dar mayor promoción en materia de ciencia y tecnología, en logística e infraestructura puesto que el desarrollo debe incorporar en forma creciente la competitividad y el valor agregado.

<sup>4</sup> Particularmente, frente a los intentos del sector económicamente dominante que suele fomentar la disolución del modelo productivo-inclusivo en vigencia en su habitual búsqueda rentística, en la fuga de capitales y en la promoción de bruscas devaluaciones.

te comercial y de homologación de modelos propuestos por las grandes potencias. Algunos ejemplos de ello lo constituyen el ALCA, el TLC por un lado y la Unión Europea por el otro. En esa tendencia, primaba la vinculación centro-periferia y una relación bi-unívoca de cada país con potencias extra-regionales más que con sus países vecinos. La principal anomalía la produjo la irrupción de Asia en la economía mundial como principal demandante de bienes primarios y el ascenso de sus precios. La segunda la crisis neoliberal generalizada en la región por los modelos aperturistas de libre mercado y de escasa complementariedad de las economías de la región con la de los Estados Unidos, todo lo cual terminó llevando hacia el año 2005 a la ruptura con las propuestas del ALCA y los tratados de TLC y, posteriormente, a una paulatina postergación de los acuerdos comerciales con la Unión Europea. Se imponía una orientación regional más autónoma y Sur-Sur. La visión de los economistas y de los expertos fue sustituida por los nuevos liderazgos presidenciales, y el Consenso de Washington por el de Buenos Aires y la creación de la UNASUR. En algún sentido, en lo económico, el comercio intrarregional creció un 147% y en lo político, en esta década los presidentes de la región se reunieron más veces que lo que lo hicieron en 200 años de historia previa. Asimismo, se ha avanzado en acuerdos políticos en la UNASUR, en otros bilaterales con Brasil, tanto en tecnología e innovación, en la conformación de la CELAC, del Grupo Alba, de gobernantes representantes de partidos indigenistas en Bolivia, y tendencias transformadoras socialistas y nacional populares también en Ecuador y Venezuela, como en la comisión de defensa de la UNASUR, en el proyecto de una configuración de internet propia, todas cosas impensables una década atrás.

De acuerdo a la perspectiva de Aldo Ferrer, la mayoría de estos gobiernos progresistas también pueden caracterizarse como *Proyectos Nacionales Populares* (en adelante, *PNP*) (2013) pues todos ellos se expresan en el marco de la democracia. Sus características comunes comprenden: i) el reclamo social, la pobreza y la exclusión social (que son rasgos dominantes de la formación histórica de nuestros países). ii) La reafirmación de la soberanía nacional y de la autonomía de la decisión para el despliegue de estos países junto a la defensa de los valores universales. iii) El protagonismo del Estado, la promoción del desarrollo, la recuperación de la industrialización y la distribución del ingreso (el desendeudamiento y la autonomía financiera son objetivos que implican una ruptura con el paradigma neoliberal). iv) Finalmente, los grupos multimedia en líneas generales están enfrentados con los objetivos principales de los PNP, de sus objetivos y el protagonismo del Estado. De este modo, situaciones ignoradas bajo regímenes conservadores se convierten en contextos democráticos en escenarios caóticos y de riesgos inminentes que desautorizan los PNP o buscan promover su ingobernabilidad. Probablemente se pueda agregar un v) ítems señalando la importancia y significación de los liderazgos políticos que signaron esta década para traccionar estos cambios, la voluntad política, y donde en algunos casos su culminación también genera interrogantes sobre la capacidad de reemplazos y equipos gubernamentales que puedan continuar estas orientaciones.

Cierto es que el giro de la acumulación mundial permite generar nuevas posibilidades para los pueblos del sur, también de riesgos de no aprovechar esta acumulación

para generar mayor valor agregado a sus recursos naturales considerándolos como bienes estratégicos. Sin adherir a la tesis de la corriente post-desarrollista, en términos tan reductivos sobre los cambios operados en la región y en particular en Argentina en la última década, se requiere, regular la actividad extractiva y la extranjerización de la tierra así como la protección medioambiental sin adherir a una suerte de post-desarrollo en favor de la medioambientalización que se opondría a cualquier tipo de explotación de recursos naturales aún aquellos con regulaciones públicas y propiciando cadenas de valor, empleo e insumos locales. Esta sería una corriente que a diferencia de la neoliberal, que hace énfasis en la inflación e inseguridad, cuestiona por izquierda al nuevo paradigma<sup>5</sup>. En estos términos explotación y el autoabastecimiento energético, como por ejemplo, el de YPF sería inviables, y asimismo la crisis de balanza de pagos no tardaría más de dos años en producirse. Por el contrario se trata de aprovechar la oportunidad que representa esta bisagra histórica para industrializarse, mantener la capacidad de autonomía, consolidar cadenas agroindustriales junto a procesos de industrialización más amplios y desarrollar las potencialidades productivas y humanas existentes. En ese sentido, nos parece que para el proyecto latinoamericano resultan clave estos puntos: i) la conformación de un bloque de naciones con cierto grado de autonomía y de presencia internacional<sup>6</sup> que tengan no solo declaraciones sino una gestión regional; ii) la implementación de políticas públicas regionales económico-financieras comunes como la consolidación del Banco del Sur; la integración de cadenas productivas; tribunales regionales; promover la soberanía alimentaria; la regulación más homogénea de las extractivas y la protección del medio ambiente. Lo cierto es que la reciente conformación de la Alianza del Pacífico (configurado por México, Colombia, Perú y Chile) constituye un desafío, sobre todo porque estos países serían precisamente los más orientados al extractivismo y al aperturismo comercial sin mayores contraprestaciones para sus respectivos pueblos que las ganancias de las multinacionales y de la clase dirigente. En estas orientaciones se juega la perspectiva del bloque del sur, la identidad y el proyecto latinoamericano. La configuración de un bloque que protege sus recursos naturales e intenta evitar la reprimarización del proceso de acumulación y mantiene una política de disuasión en materia de defensa de una región de paz y desnuclearizada y de integración de cara al nuevo tipo de globalización.

### III. De la globalización unipolar a la multipolar

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Maristella Svampa (2012), en el último decenio América Latina habría realizado el pasaje del Consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiero al "Consenso de los *Commodities*" basado en la exportación de bienes primarios en gran escala.

<sup>6</sup> Particularmente, la creación de la UNASUR muestra que los principales desafíos implican el mantener la cooperación entre estos países, en lo industrial, en lo financiero, la defensa y la protección de los recursos naturales. El hecho de que nuestra región sea pacífica es un factor extraordinario a preservar. Los países de la región tienen en común una serie de intereses, quizás el más evidente de todos ellos sea la defensa de los recursos naturales, los de una región muy rica en energía, en capacidad de producción de alimentos, en reservas de agua dulce y de biodiversidad.

El paradigma neoliberal estaba configurado a nivel geopolítico por un poder global que mantenía la hegemonía del G-7 y particularmente de los Estados Unidos, tanto en lo militar, en lo cultural como en lo económico-comercial. Se trataba de una suerte de *gobernanza* que debía uniformar los sistemas nacionales en función de parámetros económicos siguiendo los dictámenes del capitalismo abierto y financiero en el marco de la democracia liberal. A partir de la crisis en el centro de finales del año 2008, y del surgimiento de la economía más competitiva y de alto crecimiento de Asia, los emergentes comienzan a desplazarse desde una globalización unipolar a otro formato de globalización: *la multipolar*<sup>7</sup>. Con posterioridad las crisis fiscales y sociales de la UE mostraron un panorama poco imaginable solo unos pocos años antes. Finalmente la crisis de hegemonía de los Estados Unidos se termina de mostrar no solo por la crisis financiera, ciertas dificultades crecientes para lograr o legitimar intervenciones militares unilaterales y crecientes problemas políticos, y fiscales en su propia sociedad.

La globalización unipolar era concebida como natural y despolitizada por "el pensamiento único" que debía resolver un problema técnico y gerencial. Por su parte, el Consenso de Washington era visualizado como "las nuevas Tablas de la ley" (Petrella, 1996) a partir de la concepción tecnocrática de la gobernanza global condicionada por los Organismos Multilaterales de Crédito en particular el FMI. La teoría de las expectativas racionales, donde todo podía resumirse a las leyes del mercado, hacía que la economía dominara el campo de las Ciencias Sociales y suprimiera la incidencia de la política. El debilitamiento, cuando no la disolución, de los Estados nacionales en el marco de la *gobernanza* global de índole tecnocrática se daba como un hecho. No obstante, la creciente deslocalización productiva de países avanzados hacia otras regiones de más bajos salarios, la incorporación de la ciencia y el conocimiento a la producción en los países hasta hace pocas décadas rurales y la crisis mundial iniciada con la caída de *Lheman Brothers* en el año 2008, dieron lugar a la conformación de un nuevo escenario. Las perspectivas de la izquierda, y de los Foros sociales mundiales como el de Porto Alegre con una clara participación de la sociedad civil "desde abajo" tenían el objetivo de lograr una contra-hegemonía al Foro de Davos promocionado por la OCDE y a la globalización capitalista imperante. Y si bien dichas manifestaciones fueron importantes para una toma de conciencia, en esencia no fue la potencia ilimitada de 'la multitud' –de acuerdo a Negri y Hardt (2000)– lo que finalmente transformó el orden global fue la decisiva acción de cambio fue protagonizada por los Estados nacionales de los países emergentes, la irrupción de China en la economía mundial, de las BRICS en diversos foros y una marcada profundización de la relación Sur-Sur en materia comercial, política y económica.

Ahora bien, ¿cuáles son las características centrales de esta globalización multipolar: i) ya no hay un país hegemónico que pueda dictar por si solo las reglas de juego internacionales económicas y políticas, si bien puede detentar el predominio militar;

---

<sup>7</sup> Como señala Inácio "Lula" da Silva: "La verdad es que el 15 de septiembre de 2008, cuando el Banco Lheman Brothers se declaró en quiebra, el mundo no sólo se precipitó a la crisis financiera más grande desde el desplome de la bolsa de valores de Nueva York en 1929, sino que también entró en una crisis de paradigma" (Clarín, 15-09-13).

ii) el proceso de acumulación más dinámico se desplaza del Atlántico norte al Pacífico al Asia y a los emergentes; iii) surge un cuestionamiento a las instituciones de la gobernanza global que rigieron hasta entonces (FMI, BM, OMC, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) dando lugar a agendas diferenciadas, en relación a las propuestas para superar la crisis mundial. Por un lado, la del norte global, basada en la seguridad, el antiterrorismo, el narcotráfico y la crítica al proteccionismo de los emergentes; por otro, la del sur global protagonizada por las BRICS, y países en desarrollo mediante estímulos para el crecimiento y desarrollo, regulación de las instituciones financieras, los paraísos fiscales, fondos de inversión especulativos, fondos buitres, calificadoras de riesgo, promoción de la paz, y la negociación en los conflictos mundiales y particularmente en medio oriente, etc.

En este contexto, ¿cuáles son los desafíos y principales problemas que enfrenta este orden mundial incierto y volátil? Si bien los países emergentes como contraparte del norte industrializado aún no constituyen un actor homogéneo con una clara línea de acción unidireccional que realice alianzas consistentes. En todo caso, construyen una agenda del sur global en donde coinciden en algunos puntos y en otros no tanto. En general, los países emergentes cuestionan un orden mundial asimétrico. Para ello proponen la democratización de los organismos internacionales y el sentido del multilateralismo y de la cooperación. Se trata de cambiar una institucionalidad y una arquitectura financiera mundial que ya no sirve para operar eficazmente sobre los cambios operados ni sobre las nuevas reglas de juego. El desafío es configurar una agenda frente al intento de los países industriales del Atlántico norte –y en particular de los Estados Unidos– que le ayude a reconstruir una nueva hegemonía en base a la tercera revolución industrial post-carbono (Rifkin, 2011), el control tecnológico de punta y la supremacía militar así como las nuevas alianzas de EUA hacia el Pacífico (la Alianza Transpacífico, y la Transatlántica). En consecuencia, se trata de una lucha con un final abierto donde los intereses mayoritarios del mundo se orientan o a retomar una agenda de desarrollo y de reforma de la arquitectura financiera internacional, o por el contrario, seguir reforzando el trípode de financiarización, de los intereses del complejo industrial-militar y la agenda de seguridad.

#### **IV. De la focalización a la inclusión social**

Ahora bien, de la cuestión contextual del proceso de cambio más agregado, pasamos a analizar algunos aspectos a nivel local, que son característicos del cambio teórico producido en la década.

La nueva cuestión social y la exclusión provocada por la dinámica del capitalismo neoliberal generaron un conjunto de políticas sociales bajo el modelo de la focalización orientado a los grupos vulnerables. Este enfoque de asistencialismo se correspondió con las recomendaciones de descentralización, con la teoría del derrame y con la solidaridad del Tercer Sector de la sociedad civil. En la práctica, ello generó una escisión entre lo social, lo económico y lo político, y una singular anomalía: explosiones

sociales de descontento, aumento del desempleo estructural, precarización, aumento de la desigualdad y la pobreza, de la exclusión social hasta un punto de pérdida de horizonte de progreso para muchos. En la Argentina, la perspectiva posneoliberal cambia diametralmente de lugar la política social y la provisión de bienes y de servicios públicos. Esta perspectiva está basada en la recuperación del empleo como el elemento central de la cuestión social, la inclusión de los sectores vulnerables al mercado formal de trabajo y al acceso al consumo, para lo cual, se requiere de un mercado interno activo y demandante, de políticas neouniversales (las políticas de jubilación, de ingresos a la niñez, entre otras), de subsidios a los servicios públicos y de mayores niveles de gasto público en infraestructura sanitaria, de salud y de educación a nivel nacional. El cambio de paradigma en la Argentina, con políticas de mayor intervención estatal a partir de estímulos al desarrollo de las capacidades productivas, de una administración comercial más atenta a las necesidades de generación de puestos de trabajo y del financiamiento de centros tecnológicos de punta, debe así revalorizarse y fortalecerse.

Las teorías en controversia fueron, en el primer caso, la 'del fin del trabajo' de Jeremy Rifkin (1996) refutada por la creación masiva de empleo en forma significativa y a corto plazo, (pasar del 24% en el año 2002 al 7,6% en el año 2013). En el anterior marco, que sostenía que 'la flexibilización generaba empleo', también fue falseada por aumentos del desempleo junto a la precarización que generaron más desigualdad y más pobreza. Asimismo, el enfoque del Banco Mundial de que la solidaridad del Tercer Sector de la sociedad civil era la respuesta eficiente a la nueva cuestión social, al problema de falta de *accountability* y de clientelismo en la política social, fue refutada por la posterior ampliación de los roles del Estado, más activo y presente, que tomó en sus manos la resolución de la crítica situación social heredada mediante políticas de empleo y de ingreso neouniversales fomentando una articulación con el perfil productivo que se desea promover. Promediando el año 2013, la sociedad argentina mantiene presente problemas fragmentación, inequidad, inflación y conflictos distributivos. Su modificación requiere de coordinación de políticas y de concertación social. En ese sentido, la nueva cuestión social implica una articulación simultánea de políticas sociales específicas –en especial para los jóvenes desempleados y los sectores precarizados–, conjuntamente con cambios en el perfil productivo logrando un mayor valor agregado, como así también, la mejora de los sistemas educativos y de capacitación.

## V. De las democracias delegativas a las ampliadas

La Argentina, al igual que otros países de la región, fue una sociedad atravesada por ciclos sociales y económicos, tanto cívico-militares, de autoritarismos y de democracia; como así también por ciclos económicos de *stop and go* que, en conjunto, la volvían ingobernable. La anomalía democrática claramente se produjo en la crisis 2001-2002, cuando las políticas de reforma estructural y de ajuste llevaron a la ingobernabilidad, a la crisis de horizonte para cientos de miles llegando hasta el borde de la misma crisis de legitimidad. La reconstitución de la legitimidad democrática era clave para superar la

crisis. Lo que surge después las asambleas del 'que se vayan todos' mostraba un cansancio frente a la falta de respuestas y a un modelo de gestión gubernamental democrática que reproducía los dictados de los sectores financiero y de los organismos internacionales (García Delgado, 2003; Forni, 2002; Tussaint, 2004). La anomalía mostraba que siguiendo de este modo no se podía tener resultados distintos: había que cambiar.

El neoliberalismo económico, la ortodoxia y la subordinación de la política a la economía llevaba a una nueva crisis de representación política y a las denominadas "democracias delegativas" (O'Donnell, 1992), caracterizadas por una combinación de apatía, desinterés e individualismo. El modelo posneoliberal realizó un cambio de enfoque, consideró que la gobernabilidad y la orientación a transformar implicaba hacer algo distinto a lo realizado en las décadas anteriores, tanto en lo económico (el cambio de modelo) como en lo político (promover la participación, la acción colectiva, el apoyo de movimientos sociales, ampliar la participación democrática) a partir del enfoque de los derechos humanos como parte central de una ciudadanía integral. Esta orientación muestra datos significativos tanto en los índices de participación política de los ciudadanos en las elecciones generales, en las primarias así como en un nuevo involucramiento juvenil en la política como contraste con lo que ocurría con la democracia delegativa. Se sostuvo otra concepción de democracia que no redundaba como mera democracia representativa. Este esquema que dejó un lugar a la confrontación con sectores de poder presupone una relación política distinta y un modo de concepción de la democracia que no sólo se basa en la conformación de consensos, sino también en la creación de un espacio para el antagonismo. Se trató de concitar una hegemonía basada en el apoyo de los movimientos sociales y en la legitimidad de las bases sociales para poder llevarlo a cabo.

En el modelo neoliberal primaba centralmente el supuesto de la existencia de una sola concepción de democracia –la liberal– aplicable cual modelo de manera uniforme a todas las sociedades del mundo por igual. En este esquema, cualquier modificación o innovación era considerada como una desviación o una suerte de autoritarismo –o incluso de populismo en sentido peyorativo–. Esto era reafirmado por la influencia del neoinstitucionalismo como enfoque que ponía el problema principal en el Estado y en su falta de calidad institucional (la corrupción, el intervencionismo del Estado en el mercado, la falta de libertad de prensa, de seguridad jurídica, etc.). Por su parte, la tradición republicana ha dado importancia a las instituciones y a la transparencia de las mismas. Y si bien las instituciones son importantes este enfoque termina cristalizando las existentes como inmodificables, de tal manera, que la República aparece como un ícono de defensa de cualquier intento de modificación proveniente de las decisiones democráticas mayoritarias que intenten cambiar cualquier aspecto en la relación entre los poderes, incluso de aquellos como en los que el Poder Judicial se vincula a las corporaciones económicas y multimedia (Vilas, 2012). De este modo, frente a la crítica de que toda desviación al modelo central de democracia liberal elitista sería considerado un "populismo", se contrapuso la teoría de la existencia de varias concepciones de la democracia posibles, sobre todo de aquellas que articulan como en América Latina liberalismo con soberanía popular pero con mayor influencia del

segundo término, permitiendo de este modo una mayor autonomía del poder político sobre el económico-financiero (Mouffe, 1999). Ello significa la recuperación de la política entendida como consenso, conflicto institucionalizado y como construcción de un rumbo estratégico.

¿Cuáles son los desafíos y los problemas para la perspectiva de mejorar la calidad democrática y una democracia con más derechos? ¿Estamos frente a una democracia de mayor calidad que asume tanto la representación, la participación y la ampliación de derechos? Por un lado, se ha logrado la consolidación del régimen democrático y se han configurado cambios estructurales y leyes significativas en esta década dentro del marco institucional y constitucional. Pero, por otro lado, todavía falta lograr un consenso estratégico sobre un rumbo sustentable entre los líderes políticos y el sector económico dominante; mejorar la comunicación, el diálogo y la gestión transversal del Estado así como formas de construcción política más abiertas. En ese sentido, los logros y los avances obtenidos no deben dejar de lado la autocrítica y las correcciones. La democracia no es una construcción que está dada de una vez y para siempre, como tampoco lo están los derechos adquiridos o las mayores oportunidades. De este modo, la democracia con mayor calidad y ampliada en derechos como parte del nuevo paradigma es un camino no terminado, perfectible y que no deja de ser susceptible de posibles retrocesos, tanto en lo referido a los avances sociales como al retorno de perspectivas conservadoras que han sido hasta ahora una norma histórica en nuestra región.

## **VI. De la sociedad de mercado a la del relato**

Un relato es un intento de dotar de sentido a un proyecto de cambio y a un rumbo colectivo. El neoliberalismo tenía un relato implícito: promover el consumismo, el individualismo posesivo, la competitividad y la provisión de bienes públicos por intermedio del mercado de acuerdo. En un contexto más amplio, se trataba de homologar las modernas sociedades avanzadas para configurar el sentido y el lazo social en nuestras sociedades. Esto configuró la denominada "era del vacío" en palabras de Gilles Lipovetsky (1986), como también la difundida "modernidad líquida" propuesta por Zygmunt Bauman (1999), entre otras expresiones teóricas que explican los cambios culturales en la posmodernidad. En este sentido, la principal anomalía comenzó a generarse cuando los valores que alentaban la concentración económica, y el individualismo se debieron enfrentar con la evidencia de un tejido social cada vez más heterogéneo y fragmentado que alimentaba la creciente amenaza de la inseguridad. Cuando empezó a verse que esos valores que alentaban la concentración - posesividad, la lógica de ganadores y perdedores, empezaban a contrastar con un tejido social cada vez más fragmentado y desigual, y la falta de horizonte y de futuro para muchos. Una sociedad que no proporcionaba empleo para los hijos y oportunidades era una sociedad expulsora. La pérdida de certezas de que el mañana no iba a ser mejor que el hoy culminan con la propuesta de la sociedad de mercado.

En la Argentina, el pasaje a un relato colectivo introdujo un cambio en la perspectiva dominante marcada por la fragmentación y el individualismo, conjuntamente con una recuperación de la autoestima nacional. Fue así que contar con un relato no significó necesariamente un retorno a un comunitarismo orgánico ni un colectivismo, sino conciliar un proyecto político del conjunto de la población, conciliada con características propias de la posmodernidad diversa, es decir, con la importancia que cobra la subjetividad, los derechos y las autonomías personales, la desinstitucionalización cultural y religiosa, la comunicación creciente vía redes sociales y la progresiva valoración de la calidad de vida, como una búsqueda no solo del bienestar, en el sentido clásico de los bienes públicos proporcionados por el Estado social de la industrialización sustitutiva, sino una perspectiva de bienes públicos más amplia, que incluyen la defensa del medio ambiente, los derechos personalísimos, la autonomía de los individuos, derechos de minorías, el estar bien, la desconcentración, etc. La defensa del consumo, de la movilidad social y la promoción de nuevas clases medias forma parte de la nueva perspectiva que, sin embargo tiene críticas tanto por derecha y la ortodoxia, por clientelismo, gasto público que genera inflación e intervencionismo estatal que no facilitan clima de inversión y su falta de atractivo de procesos de mayor igualdad social, como por izquierda, en el sentido de que el horizonte de deseabilidad en términos de estilos y calidad de vida denominados 'consumistas' deben ser rechazados. Svampa señala los imaginarios culturales que se nutren de la idea convencional del progreso como de aquellos que debe ser entendido como "calidad de vida deben ser reformulados y sostiene que "hoy, la definición de que es una "vida mejor", aparece asociada a la demanda por la "democratización del consumo", antes que a la necesidad de llevar a cabo un cambio cultural respecto del consumo y la relación con el ambiente, en unión de una teoría diferente de las necesidades sociales." (2013: 46). Estos enfoques post-desarrollistas y de las vertientes más radicales del pensamiento crítico serían funcionales, sin embargo a los intereses de países centrales, que no desean ninguna orientación autónoma de industrialización de los recursos naturales y de proyectos industrializadores de autonomía nacional en la región, contradictorios con sus proyectos de apropiación solo por las multinacionales, o de legitimaciones de bienes universales a custodiar por organismos internacionales controlados por estos.

Por su parte, el nuevo relato configura una idea de modelo que es una comprensión sistémica del funcionamiento de la economía, de la política en sus distintos niveles y de la cultura y comunicación deseables y de qué inserción internacional sería la más conveniente. En consecuencia, contar con un modelo y nuevo paradigma implica también poseer un principio ordenador de lo que es el bien público.

No obstante, el nuevo paradigma no está exento de tener que resolver una serie de tensiones y problemas en este plano, como por ejemplo, la tensión entre el proyecto colectivo y las demandas sociales cada vez más heterogéneas de una sociedad urbana concentrada, que manifiesta en sus reclamos sus múltiples insatisfacciones y es acicateada por las redes sociales. De la paradoja que las mejoras sociales logradas, son generadoras de nuevas demandas, para los cuales el Estado no estaba preparado.

La configuración de una sociedad con futuro que no reproduzca el péndulo, o el

volver atrás frente a las imposiciones dilemáticas de los sectores concentrados, es pues un mensaje político cultural importante, sobre todo ante una cultura mediática internalizada que no suele valorar los activos propios y que considera lo existente como naturalmente dado pues no reconoce las luchas previas que han permitido lograrlo, y que recibe lo político estatal como inevitablemente opaco e interesado. Esta es una tarea que no suple la política, pero cuya construcción también se hace desde el campo cultural donde se corre con desventaja, particularmente frente a la incidencias de las industrias culturales concentradas, donde el mensaje multimedia y las producciones por Internet y el control informático es creciente, tanto en lo interno como desde lo externo, y no deja de mostrar la necesidad de establecer una lucha cotidiana por la constitución de sentido. Porque en éstas industrias hay una predominancia de producciones y noticias reiterativas sobre lo negativo y de un realismo sobre lo peor que se impone como criterio estético, de una agenda que fomenta una subjetividad del temor la inseguridad y reclusión. Este posicionamiento cotidiano sobre lo tremendo, combinado con lo frívolo, no es inconsecuente.

De allí que la promoción de industrias culturales propias, el financiamiento público del arte, de la gestión de experiencias innovadoras, de sistemas de comunicación abiertos, plurales y diversos y de una ética de la creatividad no sean una tarea ajena al nuevo paradigma. En realidad, no hay capacidad de incidir en estilos de vida y valores culturales sin autonomía política y procesos de industrialización. No sólo es importante alentar producciones culturales propias sino también mostrar la vida como inmensamente valiosa incluyendo sus imperfecciones. Sobre todo, en una sociedad que ha avanzado en la conquista de derechos, en su ampliación y en el debate sobre temas anteriormente clausurados, y en el reconocimiento de nuevos derechos públicos, los personalísimos, de minorías, de acceso comunicativo y de mayores oportunidades para todos. La lucha por el sentido no se produce solamente en lo colectivo, sino en lo individual y éste es uno de los aspectos más relevantes del nuevo escenario cultural del capitalismo globalizado. La construcción de sentido implica que una sociedad deja de regirse exclusivamente por el mercado ya que si lo que se busca no es solo sobrevivir y resguardarse individualmente, sino lograr mayores grados de inclusión social y calidad de vida para el conjunto, entonces como sociedad debemos aprender a arriesgar, a salir del temor y a valorar lo que hemos logrado colectivamente (Lukas, 2011).

## Reflexiones finales

A lo largo de este artículo hemos intentado dar cuenta de un cambio de paradigma producido en las últimas décadas a partir de las principales modificaciones económicas, sociales y políticas producidas junto a las teorías implicadas en el actual debate sobre el modelo y proyecto de país. El cambio epocal se ha producido, un mundo conflictivo y distinto surge dando una oportunidad histórica a los emergentes. Para ello, hemos recuperado las principales características del paradigma neoliberal y del

productivo-inclusivo, neodesarrollista o proyectos nacionales-populares.

En ese sentido, hemos afirmado que, a diferencia del neoliberalismo, del marxismo y del socialismo post-desarrollista, el nuevo paradigma no se plantea lograr una sociedad totalmente reconciliada consigo misma, libre de conflictos, sea desde la visión de la teoría de los equilibrios económico donde "el mercado todo lo resuelve"; sea desde la eliminación de la propiedad privada en una sociedad sin clases y pos-política; o desde la perspectivas de la preservación cultural o ambientalistas de la sociedad civil como principios crítico culturales del post-desarrollo. El nuevo paradigma presupone un conflicto también teórico entre estas dos versiones paradigmáticas con cierta incommensurabilidad sobre el rumbo deseable y sus instrumentos. El nuevo paradigma presupone la articulación necesaria entre el Estado, mercado y sociedad, no la eliminación del mercado, sino su regulación y aún más, su mayor competitividad, así como el sector empresarial comienza a percibir la necesidad del Estado para su propia supervivencia frente a la competencia global. Que una vinculación distinta entre trabajadores y empresarios es posible y necesaria en la búsqueda simultánea de distribución y competitividad en todos los sectores. Es decir, reconoce la necesidad de avances y activos, no solo a un pasaje de acumulación dependiente, y luchas por objetivos desde una lógica de desarrollo, justicia y emancipación que no tiene un punto de llegada definitivo, sino que está en permanente debate, diálogo y construcción en el marco de un mundo globalizado y complejo. El nuevo paradigma comprende de esta forma un sentido de la política como construcción de consensos entre los distintos actores de la sociedad, pero también como regulación del conflicto entre diferentes formas de considerar el proceso de acumulación y el modelo de país, si más industrial o de especialización, y que superen los ciclos regresivos de pasadas décadas.

Probablemente el principal desafío de la sociedad Argentina sea mantener el relato de que se puede aspirar y lograr mejores niveles de distribución del ingreso, de la riqueza, de las oportunidades efectivas y de la calidad de vida para no resignarse a un fatalismo signado por el temor e inseguridad. Aprovechar oportunidades que proporciona la multipolaridad y que marca cierto protagonismo de los emergentes.

Finalmente todo paradigma debe instituirse no sólo en un conjunto de políticas públicas y en un modelo de desarrollo, como una praxis, sino también como teoría. En otras palabras, el poder inscribir los debates y las propuestas en el propio campo de la ciencia comenzando por la comunidad científica, en las universidades –sus principales currículas–, en los distintos centros de investigación e institutos científicos. Se abre en esos espacios de formación, investigación y producción de conocimientos la posibilidad de generar interpretaciones, diagnósticos y propuestas logrando una reflexión más amplia y compleja de la realidad. En estos últimos años, han surgido *think tanks* y centros de pensamiento en el país y en la región desde los cuales se produce una creciente masa crítica y pensamiento endógeno. Ciertamente, se trata de procesos de construcción de nuevas identidades institucionales que atraviesan muchas de las universidades públicas del país. Es parte de este proceso la decisión y los intentos de involucrarse en el proceso de transformación de la matriz socioeconómica del país, de la consolidación del modelo y del desarrollo de las propias capacidades institucionales

para la gestión de nuevas políticas públicas.

Sin lugar a dudas, los desafíos que debe afrontar el nuevo paradigma son diversos y complejos. El modelo debe anticipar y desarrollar distintas estrategias en el marco de una sociedad civil cada vez más heterogénea y demandante. El relato sobre una nueva concepción del poder y de la política vinculada al respeto de los derechos humanos, a la inclusión social, a la industrialización, y la ampliación de la democracia modelo abre un marco de altas expectativas sociales.

En síntesis, hemos querido señalar que el proceso de transformación nacional regional y global de la última década, el cambio epocal y la emergencia de un nuevo paradigma, es necesario considerarlo en su conjunto y en todas sus dimensiones para contar con prospectiva y visión estratégica, sobre las tendencias prevalecientes en los próximos años. Porque, el nuevo paradigma no está exento de interrogantes, desafíos y luchas, donde centralmente lo que está juego en este tiempo es su misma sustentabilidad.

## Referencias bibliográficas

- 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.
- De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: recentralizar el Estado. *Revista Aportes*, año 18, nº 30, 169-180.
- 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.
- Forni, F. (Comp.) (2002). *De la exclusión a la organización. Hacia una integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: CICCUS.
- García Delgado, D. (2003). *El Estado-Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma Vitral.
- García Delgado, D. (2010a). *Crisis global, Desarrollo e Inserción. Un nuevo escenario para los emergentes*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- García Delgado, D. (2010b). Crisis Global, Modelo de Desarrollo y Bicentenario. La construcción de un rumbo. En: AA.VV, *¿Hacia dónde? Debates, estrategias y consensos para la Argentina Bicentennial*. Buenos Aires: Grupo Farrell-La Crujía.
- Klikhsberg, B. (2004). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Ateneo.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press [Trad. esp. (1971). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México: Fondo de Cultura Económica].

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lipovetsky, G. (1986). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.
- Lukas, E. (2011). *Una vida fascinante. En la tensión entre el ser y deber ser*. Buenos Aires: San Pablo.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Negri, T. y Hardt, M. (2000). *Imperio*. Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge.
- Nudler, O. (1976). Epistemología, Psicología y Cambio Científico. Crítica. *Revista Hispanoamericana de Filosofía*. Vol. VIII, Nº 24.103-122.
- Nudler, O. (2004). Hacia un modelo de cambio conceptual: espacios controversiales y refocalización. *Revista de Filosofía*. Vol. 29, Nº 2.7-19.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Petrella, R. (1996). *El bien común global*. Buenos Aires: Editorial Debate.
- PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: MundiPrensa-Libros S.A.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Rifkin, J. (2011). *La tercera revolución industrial*. Buenos Aires. Paidós.
- Ruiz del Ferrier, M. C. (2010). *Desarrollo económico, políticas públicas y planificación a mediano plazo. En García Delgado (Comp.). Rol del Estado y Desarrollo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO Argentina, Colección Transformaciones.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, núm. 244, marzo/abril, 30-46.
- Toussaint, E. (2004). *La Bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tampoco. *Revista Aportes*, año 18, nº 30, 43-52.

# El problema de la restricción externa en la economía argentina (2003-2013).

*The External Constraint Problem in Argentine Economy (2003-2013).*

**Por Horacio Rovelli\***

**Fecha de Recepción: 19 de junio de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 1 de octubre de 2013.**

## RESUMEN

La falta de inversiones y el atraso estructural del que partió el gobierno de los Kirchner hace que no se tenga la capacidad suficiente para sustituir importaciones, aún a costos crecientes. Por ende, la dependencia de la venta de granos, por un lado, y de las medidas de control de cambio, por el otro, permitieron que no se incurriera en un déficit en la cuenta corriente en estos últimos años, pero queda claro que se debe dar una respuesta integral y permanente al problema de fondo que no es otro que el de la relación Inversión-Producción (que incluye la ecuación costo-beneficio) esencialmente en la industria por ser el centro del crecimiento, proponiendo un plan que contemple la modificación de la matriz productiva y distributiva del país. Para ello, se requiere de la intervención estatal en una estrategia de inversión y de decisiones acerca de cuál es el tipo de especialización que puede hacer sustentable en el largo plazo un crecimiento sostenido. Para hacerlo debe ser con conocimiento fundado de su estructura de costo y con un plan. Un plan estratégico que proyecte cuáles son los sectores sustentables y, en base a ello, "persuada" a los sectores hegemónicos a reinvertir y a que acuerden: a) volumen de inversión; b) generación de empleo; c) capacitación de la mano de obra; d) innovación tecnológica. El Estado tiene fuertes resortes para que los sectores hegemónicos cumplan con los acuerdos: Desde la política impositiva (incluido el poder de fiscalización), arancelaria, tipo de cambio, promocional, crediticia, etc. Todos ellos mancomunados en el fin de que no sólo aumenten la inversión, la producción y el empleo, sino que además lo hagan a precios competitivos internacionalmente. En síntesis, con un plan sistemático por parte del Estado, con claros objetivos, con el debido conocimiento de las principales causas que generan las distorsiones señaladas, y con un Estado que se legitima ante la población con las medidas tomadas en defensa del trabajo y del mercado interno. Garantizando un mercado (tanto interno como externo) y razonables tasas de ganancias, se puede acordar con los empresarios ciertos planes de inversión, de producción, y de formación de los precios.

**Palabras clave:** *Argentina, Economía, Restricción externa.*

\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vocal de la Revista Realidad Económica. Fue Director Nacional de Programación Macroeconómica en el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. Correo electrónico: horaciorovelli@yahoo.com.ar

*ABSTRACT*

The lack of invests and the structural delay that the Kirchner's government took place; it is motive for not having the capacity to replace the imports, with the real increasing costs. So the dependence of selling grains, in the first place and the control exchange, got not to have public deficit in current account during the last years, but it is necessary to have an integral answer and permanent to the problem in relation to investment-Production, mainly the industry because is the of development, setting an arrangement to the full change of production mould and distributive in our country. For this The State has to contain an Strategic Plan that project which are the principals sectors of sustained growth, and on this base "persuade" to hegemonic sectors to reinvest , and to agreed a) invest volume b) employment generation c) workforce training d) technologic innovation. The State has strong ways for those hegemonic sectors comply the agreements: since the tax policy (include the supervision power), tariff, exchange rates, promotional, credit, etc. All these together so that not only to increase the invest, the production and the employment, but also to get an international competitive price. In synthesis with a systematic plan, with clear objectives, with the knowledge of the principals causes that get the distortions mentioned, and with The State which is legitimated with measures to protect the work and the domestic market, the problems have solution, that are difficult and the rich people we have, but getting (internatinal and domestic markets) and logical earnings that may accord with businessmen invest an production and prices.

**Keywords:** *Argentina, Economy, External Restriction.*

## Introducción

El trabajo que se presenta, no soslaya el papel que juegan ni los intereses que le caben a los empresarios de nuestro país. Al contrario. La triste historia argentina nos obliga a tenerlos presentes, con una visión de corto plazo, sin trepidar los medios ni las circunstancias para maximizar sus ganancias, sin proyección ni crecimiento sostenido. Pero también se debe entender que en su conducta de pretender administrar todas las variables, sólo aceptan ceder parte de su poder, siempre y cuando, obtengan tasas de ganancias mayores que en otros mercados, hecho que es posible por la crisis de los otrora países centrales y por la falta de confianza hacia los llamados países emergentes.

En ese marco y con estas contemplaciones es que entendiendo la lógica de acumulación y reproducción del sistema capitalista en general, y de la Argentina en particular, debemos plantearnos las tareas imprescindibles del Estado para encausar y asegurar el crecimiento sustentable, la inclusión social<sup>1</sup> y la preservación ambiental. Solamente ello será posible si se modifica la matriz productiva y distributiva del país. A nuestro entender, la condición para lograrlo consiste en contar con un Plan Estratégico<sup>2</sup>.

En la visión keynesiana, el crecimiento económico depende, en primer lugar, de una alta propensión al consumo pues estimula la demanda total, y por lo tanto, las inversiones. A su vez, las inversiones son alentadas por una baja tasa de interés. Además, en la medida en que la inversión se realice, se genera el ingreso que da lugar al ahorro correspondiente que financia la inversión. Por eso, solemos afirmar que un sistema bancario que genere crédito con fluidez es esencial para el crecimiento. La preocupación central en este enfoque es alentar el consumo y la inversión, porque el ingreso no es producto de las decisiones de ahorrar, sino de consumir e invertir; siendo el ahorro un factor residual que depende del ingreso. En esta línea, John M. Keynes aseveró: "El ahorro es riqueza que no se consume, de hecho, no es más que simple residuo. Las decisiones de consumir y las decisiones de invertir determinan conjuntamente los ingresos"<sup>3</sup>. Es más, según casi todos los escritos de Anthony Thirlwall<sup>4</sup>, el rol de la de-

<sup>1</sup> Esencialmente por el trabajo, haciendo compatible el avance tecnológico con la elaboración de conocimiento propio, y con la creación de puestos de trabajo, dado que como lo demuestra la historia económica, la creación de puestos de trabajo no depende solamente del crecimiento, sino que debe haber una política específica para su apuntalamiento.

<sup>2</sup> Un Plan estratégico que defina los sectores a desarrollar (especialización), su proyección externa y que en su aplicación implique a la mayor participación de la sociedad (definiendo los canales de participación y control).

<sup>3</sup> Keynes J. M. La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

<sup>4</sup> Thirlwall relaciona el crecimiento del producto (o del ingreso) con las elasticidades ingreso de las exportaciones y de las importaciones. Véase: Thirlwall, A. La naturaleza del crecimiento. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Siendo  $\epsilon_x = \frac{\partial X}{\partial Y^*} \frac{Y^*}{X}$  la elasticidad ingreso de las exportaciones; y  $\epsilon_m = \frac{\partial X}{\partial Y} \frac{Y}{X}$  la elasticidad ingreso de las importaciones;

manda es casi excluyente. En su modelo, el ingreso de un país está liderado totalmente por la demanda. En particular, depende de manera directa de la elasticidad ingreso de sus exportaciones  $e$ , inversamente, de la elasticidad ingreso de sus importaciones.

Por su parte, Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>5</sup> afirma que el mecanismo de transmisión entre un tipo de cambio competitivo y el crecimiento económico es simple. Del lado de la demanda, si se cuenta con capacidad tecnológica y con recursos ociosos o desocupados, el crecimiento dependerá de la tasa de ahorro pues este depende de la tasa de inversión que, asimismo, depende de la existencia de oportunidades de lucro y estas de las oportunidades de exportación. En última instancia, las oportunidades de exportación existirán únicamente si el tipo de cambio no está sobrevaluado y es competitivo. Para Bresser Pereira el tipo de cambio es, de hecho, la principal variable de estudio para la macroeconomía del desarrollo, dado que desempeña una función estratégica para el crecimiento económico.

Si uno observa el crecimiento del PIB argentino desde el año 2002 al 2012 fue del 98,6%, con una tasa promedio anual del 7,1%. Ello se explica fundamentalmente porque la Inversión Interna Bruta Fija (en adelante, IBIF) creció durante dicho período un 258% -13,6% promedio anual-, y el Consumo (que representa más del 70% del PIB), impulsado por las políticas de ingreso implementadas por el Gobierno, verificó un incremento del 102% -7,3% promedio anualizado-. Sin embargo, las exportaciones se acrecentaron en un 171% (el monto de las exportaciones para el año 2012 fue de U\$S 81.200 millones, cuando había alcanzado los U\$S83.950 millones en el año 2011). En cambio, las importaciones crecieron en un 395% (U\$S 68.500 millones) en el mismo período.

En ese contexto, el problema de la economía argentina se refleja en el crecimiento de los precios internos, que al no ser acompañado por la depreciación cambiaria, provoca inflación en dólares y con ello un efecto de valorización de los activos<sup>6</sup> y de los costos.

Este fenómeno se debe a que el impulso de la demanda efectiva con el que se salió de la convertibilidad no implicó un círculo completo de incremento de la inversión, sino que, fruto de la concentración económica y de poder de mercado, una parte importante salió del circuito (fuga de capitales) y, por ende, la oferta fue sistemáticamente menor que la demanda<sup>7</sup>.

---

Estableciendo además que  $X = X(Y^*)$  y  $M = M(Y)$  [obsérvese que no se hace intervenir el tipo de cambio], se obtiene fácilmente que la tasa de crecimiento del ingreso,  $gy$ , es:  $gy = \epsilon_X gy^* / \epsilon_M$

<sup>5</sup> Bresser Pereira, L. C. (2005). La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. México D. F.: Economía UNAM, Vol. 6, núm. 18.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la suba en dólares de las propiedades que encarecen su posibilidad de compra por parte de los asalariados, a la vez que encarece el alquiler de las mismas por la relación alquiler-valor de las propiedades tanto personal como comercial.

<sup>7</sup> En ese sentido, resulta atinada la posición de los supermercados chinos con respecto a los acuerdos de precios propiciados por el gobierno a comienzos del mes de febrero de 2013. Sus representantes sostienen que la principal herramienta para bloquear la inflación es la generación de oferta y eso se logra apoyando a las PyME'S y evitando la cartelización y los oligopolios, algo que ocurre con la veintena de industrias que elaboran el 80% de los alimentos y bebidas y con las grandes cadenas que manejan el 65% de la venta de productos. Basta recorrer las góndolas de las grandes superficies para observar que las industrias PyME'S no tienen acceso a esos

### Exportaciones e Importaciones de Bienes de Argentina 2003- 2012

-En millones de dólares-

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Exportaciones</b>	<b>29.938</b>	<b>34.576</b>	<b>40.339</b>	<b>46.546</b>	<b>55.980</b>	<b>70.021</b>	<b>55.669</b>	<b>68.496</b>	<b>83.950</b>	<b>81.205</b>
Productos primarios	6.470	6.852	8.110	8.625	12.485	16.083	9.306	15.168	20.212	19.542
Manufacturas de origen agropecuario	10.004	11.967	13.141	15.265	19.214	23.883	21.213	22.910	18.192	27.474
Manufacturas de origen industrial	8.046	9.575	11.984	14.843	17.333	22.059	18.712	24.018	28.916	27.660
Combustibles y energía	5.417	6.181	7.150	7.183	6.949	7.996	6.437	6.401	6.629	6.528
<b>Importaciones</b>	<b>13.851</b>	<b>22.446</b>	<b>28.687</b>	<b>34.154</b>	<b>44.707</b>	<b>57.423</b>	<b>38.781</b>	<b>56.454</b>	<b>73.936</b>	<b>68.514</b>
Bienes de capital	2.495	5.331	7.010	8.201	10.396	12.636	8.653	12.070	13.969	12.137
Bienes intermedios	6.267	8.632	10.376	11.917	15.371	20.226	12.562	17.694	21.793	19.995
Combustibles y Energía	550	1.003	1.545	1.732	2.844	4.333	2.627	4.442	9.413	9.266
Piezas y accesorios para bienes de capital	2.262	3.622	4.858	6.175	8.065	9.959	7.230	11.002	14.919	14.137
Bienes de consumo	1.755	2.501	3.162	3.970	5.207	10.269	7.713	11.246	8.039	7.293
Vehículo Automotor	509	1.196	1.602	2.038	2.709	3.874	2.512	4.482	5.592	5.385
Resto	13	158	132	119	114	110	132	142	209	301
<b>SUPERAVIT COMERCIAL</b>	<b>16.087</b>	<b>12.130</b>	<b>11.652</b>	<b>12.392</b>	<b>11.273</b>	<b>12.598</b>	<b>16.888</b>	<b>12.042</b>	<b>10.347</b>	<b>12.691</b>

Fuente: INDEC.

La industria argentina que desde el año 2002 había crecido en parte sobre la base de la utilización de la capacidad ociosa y en parte por las nuevas inversiones, como estas últimas, aunque significativas, no fueron suficientes (se partió de un "piso" de inversión muy bajo, fruto de 27 años de políticas de desindustrialización y de exclusión social, salvo la honrosa gestión, dentro de lo posible y en ese marco, del Dr. Bernardo Grinspun) y sumado al problema estructural de dependencia de insumos y de bienes de capital del exterior, hace que a pesar del importante aumento de las exportaciones

---

puntos de venta, y esto ocurre, por un lado, por modalidades de pago (a largo plazo y con débitos) con lo que buscan generar su desfinanciamiento; y por otro lado, por acuerdos entre cadenas y grandes industrias, a partir de los cuales no le dan espacio de exhibición a los pequeños productores. Es un círculo vicioso en donde sólo ganan los grandes grupos influyendo en el precio de los productos que se consumen y controlando también los márgenes de ganancia de los productores. En lugar de celebrar estos acuerdos parciales y temporales, nos parece necesario exigir una inmediata regulación del Estado a través de los organismos que correspondan. Así como se busca controlar la concentración mediante leyes, en algunos sectores como los medios de prensa, Energía, etc., consideramos que es momento de avanzar específicamente en el rubro de la alimentación, que es mucho más sensible y palpable en el día a día para el ciudadano común, porque esa cartelización o concentración provoca la formación de precios, o mejor dicho, su deformación que conduce a una inflación anual estimada en un 25%.

de origen industrial (MOI), la industria muestra un desbalance comercial negativo de alrededor de 25.000 millones de dólares por año, fácilmente comprobable en la composición de nuestras compras y ventas externas.

Las importantes pero insuficientes inversiones y el atraso estructural del que se partió, hacen que no se tenga la capacidad suficiente para sustituir importaciones, aún a costos crecientes. Por ende, la dependencia de la venta de granos, por un lado, y de las medidas de control de cambio, por el otro, permitieron que no se incurriera en un déficit en la cuenta corriente en estos últimos años<sup>8</sup>. Queda claro que se debe dar una respuesta integral y permanente al problema de fondo que no es otro que la relación Inversión-Producción, esencialmente en la industria por ser el centro del crecimiento (y donde obviamente se impone el proceso de sustitución de importaciones) ya que incluye la ecuación costo-beneficio.

El cuadro descripto se agrava cuando vemos que entre los años 2005 y 2011 el giro de dividendos y la formación de activos en el exterior del sector privado osciló en torno a los 75 mil millones de dólares según datos del Banco Central de la República Argentina (en adelante, *BCRA*). En consecuencia, no debería llamarnos la atención que entre los mayores compradores de dólares para "atesoramiento" en el año 2011 hayan sido muchos de los oligopolios fabriles que más aumentaron los precios y que se mostraron reticentes a la inversión. Tales fueron los casos de Siderar, Arcor y Ledesma, entre otros, a través de sus titulares, tal y como lo demuestra Alfredo Zaiat en su libro *Economía a Contramano*<sup>9</sup> (2012).

John M. Keynes decía que los empresarios son importantes cuando ellos contribuyen más a la sociedad que lo que la sociedad contribuye con ellos. En el Libro VI, Capítulo 24 de su obra *La teoría general*, sostiene que el principal rol del Estado es: "determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar los medios de producción y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, y con ello, habrá realizado todo lo que le corresponde". Entonces el problema de fondo se comienza a solucionar si el gobierno disciplina a los empresarios<sup>10</sup> y sólo puede hacerlo con conocimiento fundado de su estructura de costo (lo que la Presidenta de la Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, en su discurso del 1 de febrero de 2012, denominó "Sintonía Fina") y con un plan. El Plan Estratégico propuesto debe contemplar los objetivos a cumplir para modificar la matriz productiva y distributiva, que en el caso argentino, implican la generación de mayor valor agregado, el imprescindible avance tecnológico, y la diversificación de nuestras exportaciones, así como también implementar los ajustes necesarios, pero con compromisos reales de los sectores hegemónicos de nuestra sociedad.

---

<sup>8</sup> Pese a que el superávit de la sub-balanza comercial de mercancías (bienes) acumulado de los años 2003 al 2012 fue de \$128.100 millones en diez-años.

<sup>9</sup> Zaiat, A. (2012) *Economía a Contramano*. Cómo entender la economía política. Buenos Aires: Editorial Planeta.

<sup>10</sup> Obviamente, en democracia implica el aval masivo de los votos de la población a la gestión, y por parte del gobierno la de contar con una matriz Insumo-Producto que le permita saber la conformación de las cadenas de valor del proceso productivo y distributivo del país.

Consideramos que lo que se hizo desde el gobierno centralmente fue impulsar la demanda agregada, pero ante la reticencia inversora, en lugar de ir a las causas –y de allí el plan que estamos proponiendo–, atacó las consecuencias. Para que no se “espiralice” la inflación dejó que la misma supere el crecimiento del dólar y las tarifas, con la consecuente implicancia sobre las cuentas públicas (que deben subsidiar la diferencia de costos) y la pérdida de la protección natural que significa un tipo de cambio “competitivo”. Paradójicamente, el gobierno tiene una solución de corto plazo que es la de comprar a valor del dólar comercial (\$5,50 tipo de cambio vendedor al miércoles 31 de julio de 2013) y venderlo al dólar “blue”<sup>11</sup>, lo que acercaría los dos valores con fuertes ingresos al Estado, o la de blanquear al “blue” como dólar financiero o turístico, pero cobrando un impuesto por su transacción. El objetivo en ambos casos es diferenciar dos tipos de cambio, uno comercial para exportaciones e importaciones<sup>12</sup> de mercaderías; y otro más caro para servicios en general, con la peregrina idea de apuntalar la industria nacional con estímulos que se financian con la diferencial cambiaria<sup>13</sup>. En ambos casos debe hacerse en forma prudente y medida por el impacto sobre el poder adquisitivo del salario y, con ello, sobre el mercado interno<sup>14</sup>. Esa prudencia y medida deben ir fuertemente entrelazadas con los mecanismos de controles de precios. John Kenneth Galbraith<sup>15</sup>, cuando era funcionario del gobierno de los Estados Unidos, señalaba: “la expectativa inflacionaria se convirtió en una parte de los cálculos de las empresas y los sindicatos. Si la crisis y la expectativa subsisten aún, los controles son necesarios hasta que desaparezcan esos factores”.

<sup>11</sup> “Dólar blue” denomina de manera eufemística el periodismo conservador al dólar paralelo o marginal de las operaciones pactadas por particulares sin conocimiento ni registro por parte del Estado.

<sup>12</sup> Por supuesto que se debe ver bien qué es lo que se importa. Sería ingenuo permitir que se importen bienes finales como automóviles u otros, y que se realice a un dólar comercial, compitiendo deslealmente con nuestra producción. También debemos decir que el gobierno tiene a través de los derechos de exportación y carga a las compras en el exterior un sistema múltiple de cambio, pero los hechos demuestran que son insuficientes.

<sup>13</sup> Dado que debe priorizarse el apuntalamiento de la industria, eje central del modelo de acumulación y producción, pero los distintos tipos de cambio debe ser de esta manera, el Estado debe comprar en el comercial y vender en el Industrial-Financiero-Turístico. O intervenir cobrando impuestos para los que quieren comprar en el segundo. Pero nunca debe ser fijado el valor por el gobierno, dado que la actual relación de fuerza entre los distintos sectores de la sociedad y la idea del dólar como refugio por gran parte de la población, hace imposible que se pueda fijar ambos tipos de cambio o múltiples tipos de cambio. Se fija uno, y sobre el otro se crean mecanismos de seguimiento.

<sup>14</sup> El Teorema de Carlos Díaz-Alejandro (1963), de relación inversamente proporcional entre el tipo de cambio y el poder adquisitivo del salario, cuando más allá de la justicia distributiva, la economía interna necesita de salarios que apuntalen el consumo. El plan a ejecutar debe priorizar la inversión productiva por trabajador. Como compara Gabriel Palma en sus trabajos y disertaciones, para ser competitivos se necesita incrementar sistemáticamente la inversión por trabajador. Palma da el ejemplo de China que desde 1980 a 2012 multiplicado por doce veces la inversión por trabajador, mientras que en Brasil y México es incluso menor la inversión por trabajador en el año 2012 que en 1980, y en promedio para América Latina no alcanza a ser una vez y media más (la explicación de porqué las economías asiáticas crecen a altas tasas y durante tantos años: China durante 30 años, Corea durante 50 años, Vietnam durante 25 años, y en cambio en América Latina puede llegar a crecer durante algunos años a tasas asiáticas, pero no lo puede hacer siempre). Y sólo se realiza la inversión si se garantiza mercado. Y esa tarea es la que debe prever el Estado.

<sup>15</sup> John K Galbraith fue Director Nacional de Precios en los Estados Unidos durante la Segunda guerra mundial.

Los importes de los bienes agrícolas y commodities, como el petróleo, que son decididos en el mercado internacional, son disciplinados en parte a través de las retenciones a las exportaciones, ya que éstas logran "desacoplar" los precios internos de nuestro país del resto del mundo. A esto se suma la "estatización" de YPF realizada en el año 2012, y debería contemplarse también como antecedente en la materia, la experiencia del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (en adelante, IAPI), que se creó durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón en el año 1946 y absorbió las funciones que tenía anteriormente la Junta Reguladora de Granos. Este organismo se ocupó de comprar cereales y oleaginosas a importes establecidos por el Estado y, luego de destinar una parte de estos productos para el mercado interno, comercializar los saldos exportables y fiscalizar todas las operaciones <sup>16</sup>. También mercantilizó, aunque parcialmente, las exportaciones de carnes, cueros y grasas. El IAPI fue uno de los instrumentos más importantes de la política económica del peronismo, ya que sus recursos permitieron financiar las nacionalizaciones, mejorar los servicios públicos, incentivar un proceso de industrialización, etc. Además, el IAPI funcionó como una herramienta de contención inflacionaria al lograr controlar los precios de los productos de primera necesidad y desligarlos de los vaivenes internacionales.

Otra de las respuestas que dio históricamente el Estado argentino fue el acuerdo político entre la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación General Económica (CGE) que se logró cuando José Ber Gelbard era Ministro de Economía entre 1973 y 1974 en los gobiernos de Cámpora, Lastiri y Perón, respectivamente, con el objetivo de aumentar la participación de los trabajadores en el Producto Bruto Interno (PBI) y estabilizar los precios para reducir la inflación. Este Pacto Social fue firmado el 8 de junio de 1973 y estableció como medidas concretas un aumento salarial de una importante suma fija, el congelamiento de los precios y la suspensión de las negociaciones colectivas por dos años. Esta estrategia de control de precios funcionó en un corto plazo, concretamente hasta la muerte de Perón (julio 1974), cuando el estallido de las contradicciones sociales provocó la renuncia del Ministro de Economía, y con ello, se rompió definitivamente el acuerdo y se desató el proceso inflacionario.

En la Argentina durante la gestión de los Kirchner se implementa un conjunto de medidas para controlar los aumentos de precios, como las retenciones a las exportaciones, los acuerdos de precios en las ramas más concentradas, a lo que se le suma el acuerdo de precios con supermercados, casas de artículos del hogar y prepagas de febrero de 2013, y una política de limitación física a las exportaciones, como por ejemplo en el caso de la carne vacuna. También debemos incluir los subsidios que el Estado le otorga a ciertos productos y servicios (el transporte, la energía en todas sus variantes, etc.) para evitar el aumento de sus tarifas, a la que debe agregarse el Decreto 2.172/12 de Mapa Fiscal, que crea el Registro de Subsidios e Incentivos para determinar la asistencia del Estado y la contribución de cada beneficiario al Fisco<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> También es importante la tarea de la AFIP de perseguir y castigar la triangulación de las exportaciones, donde las penas sobre las comercializadoras de grano Bunge-Cerval y Noble sirven como ejemplo.

<sup>17</sup> Creando un "Mapa Fiscal", lo que debería estar elaborado y funcionando, para determinar qué aportes recibe del Estado y de la sociedad las grandes empresas, y cuanto contribuyen ellas con el fisco y la sociedad.

Una alternativa que forma parte del universo de las posibles medidas de control de precios es acudir a la movilización ciudadana como herramienta disciplinadora, poniendo a los trabajadores, estudiantes y amas de casa -en este caso en su rol de consumidores- a realizar acciones colectivas que busquen cercenar el poder de los formadores de precios, como es el plan de "Mirar para Cuidar" anunciado a fines de mayo de 2013, de participación de las organizaciones civiles en el control de los precios de venta al público de 500 productos incluidos en la canasta de precios máximos que acuerda la Secretaría de Comercio Interior con los supermercados.

Por último, debemos aclarar que en nuestro país está vigente la Ley 20.680 de Abastecimiento. En caso de que se infiera un incremento injustificado de los precios, acaparamiento de materias primas o productos, negación o restricción injustificada de la venta de bienes o prestación de servicios, desvío del abastecimiento normal y habitual de una zona a otra sin causa que lo justifique, la Ley establece una serie de sanciones que van desde multas y clausura por tres meses para los comercios y empresas que no cumplan con un normal abastecimiento, hasta la prisión de sus directivos. En esos casos, los jueces están facultados a investigar supuestas infracciones y a ordenar la detención de directores, administradores o gerentes para frenar la comisión de delitos.

La mencionada Ley 20.680 le brinda al Estado una serie de alternativas, tales como: fijar precios máximos y/o márgenes de utilidad; disponer el congelamiento de precios en los niveles vigentes o anteriores; fijar precios mínimos y/o de sostén y/o de fomento; obligar a continuar produciendo, industrializando o comercializando; restringir o prohibir las exportaciones; modificar el régimen tributario; intervenir temporalmente explotaciones agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras, establecimientos industriales, comerciales y de transportes por plazos de 180 días prorrogables; entre muchas otras facultades. De hecho, la sola anunciación por parte del gobierno de aplicar la Ley 20.680 en junio de 2013, hizo que apareciera la producción de trigo, cuando el gobierno infiere una producción de 9,3 millones de toneladas de ese cereal y se habían exportado 1,5 millones, siendo que el consumo es a razón de 450.000 a 500.000 toneladas por mes. Por lo tanto, queda claro que había un excedente de no menos de 1,8 millones de toneladas que no justificaban la escasez. En síntesis, con un plan sistemático por parte del Estado en procura de modificar la matriz de producción y de distribución para incrementar la generación de valor y el nivel tecnológico, con el debido conocimiento de las principales causas que generan las distorsiones señaladas y con un Estado que se legitima ante la población con las medidas tomadas en defensa del trabajo y del mercado interno, los problemas tienen solución, que si bien no son fáciles -más aún con la burguesía que tenemos-, garantizaríamos mercado (tanto interno como externo) y razonables tasas de ganancias. De este modo, consideramos que con los empresarios se pueden acordar planes de inversión, de producción y de formación de los precios.

A ese conjunto de medidas, hilvanadas por un plan<sup>18</sup>, deben sumarse la intervención

---

<sup>18</sup> Donde la Argentina cuenta con experiencias valiosas, como fueron los planes quinquenales del primero y segundo gobierno peronista, el CONADE bajo la dirección del Ing. Roque Carranza en la administración del Dr. Arturo Illia, y el Plan Trienal en el tercer gobierno de Perón.

directa del Estado en inversiones en infraestructura, fundamentalmente en transporte y en energía, como así también en apoyo a la construcción y al seguimiento "micro" económico de los sectores que se quieren impulsar, procurando un mayor agregado de valor, principalmente industrial<sup>19</sup>.

## Conclusiones: Las perspectivas futuras

La principal fuente de riqueza de nuestro país es su mano de obra. Contamos a diciembre del año 2012, 9.100.000 trabajadores registrados<sup>20</sup> que mes a mes realizan sus aportes previsionales y sociales. Se infiere que existe un 34% más de trabajadores no registrados que, en conjunto, conforman un significativo número que cuentan con una importante capacitación y con un potencial productivo todavía mayor. Por ende el problema es que la inversión, y sobre todo en la industria, no es suficiente para permitir una economía de escala mediante incrementar la productividad y con ello la producción final. El país cuenta con un superávit comercial de mercancías que hace que el ahorro interno global sea mayor que la inversión<sup>21</sup>. Donde, pese a los frenos, impedimentos y la consecuente tarea de seguimiento de las autoridades competentes, se fugan capitales. En el fondo, consideramos que el problema se centra en que nuestra industria no genera las divisas suficientes pues incurrimos año tras año en déficit intra MOI –como ya se afirmó al principio de este trabajo– y que es el problema a resolver para no incurrir en los ciclos de stop and go que hemos conocido en el pasado. Queda subordinada su producción al ingreso de las ventas externas de los productos primarios y sus manufacturas que se refleja en la diferencia abismal en el valor de la tonelada de lo que exportamos y el valor de la tonelada de lo que importamos. Esa diferencia representa el trabajo argentino que se pierde sistemáticamente<sup>22</sup>. Debemos ser conscientes que en un mundo fuertemente competitivo y abierto, donde las grandes empresas (transnacionales o nacionales transnacionalizadas) pueden igualar tasas de ganancias con sus inversiones en el país y en el exterior, es necesario el control del

---

<sup>19</sup> Recordemos las tres Leyes de Kaldor: Existe una fuerte relación de causalidad que va del crecimiento del producto manufacturero al crecimiento del PIB por las que propuso dos razones para apoyar esta ley: la reasignación de recursos subutilizados en el sector primario o de servicios, donde había desempleo disfrazado o subempleo y menor productividad, lo que permitía aumentar la producción sin reducir la oferta de los demás sectores; y la existencia de rendimientos crecientes a escala estáticos y dinámicos en la industria manufacturera. Los primeros hacen referencia al tamaño óptimo de la empresa (producción a gran escala); los segundos, a los procesos de aprendizaje en el oficio y a las economías externas producto de la especialización industrial. Estos últimos son esenciales pues su carácter macroeconómico convierte al sector industrial en motor del crecimiento.

<sup>20</sup> Según estimaciones del INDEC a diciembre de 2012.

<sup>21</sup> Siempre y cuando el superávit comercial de mercancías supere al déficit fiscal, en el año 2012 las cifras oficiales fueron un superávit comercial de U\$S 12.691 millones y un déficit fiscal (base caja) de \$55.000 millones (al tipo de cambio oficial de % 4,95 por dólar hace un equivalente a U\$S 11.100 millones.

<sup>22</sup> Y que por supuesto no se soluciona con obligarle al importador industrial ingresar las divisas por exportaciones de productos primarios y su manufactura.

Estado, *máxime* ante la necesidad de mejorar la competitividad industrial puesto que es lo que va a permitir diversificar la canasta exportadora. Son pocos los países en los cuales la industria y los bienes de alto valor agregado ocupan una porción mayoritaria de sus exportaciones. De allí que abrir el comercio a la región<sup>23</sup>, a Asia y a África<sup>24</sup> como está haciendo el gobierno argentino, exige incrementar la inversión productiva por trabajador, y con ello, mejorar los costos en moneda dura de la producción.

La economía es una ciencia y como tal presenta regularidades. En nuestro país, si observamos la elasticidad Ingreso-Importaciones, cuanto crecen las segundas cuando crece el producto, da para el período 1980-2012 entorno de tres veces; esto es, por cada punto que crece el producto, las importaciones se acrecientan tres puntos, con lo cual es imprescindible apuntalar tanto la tarea de sustitución de importaciones, como la de promoción de exportaciones con alto valor agregado, puesto que van a generar los dólares para pagar las primeras. El objetivo debe ser un uso eficiente de las divisas fomentando la creciente industrialización, lo que permitirá la expansión de las industrias sustituidoras de importaciones y las exportaciones, y con ello, generar la capacidad para pagar las crecientes compras en el exterior de otros insumos coherentes con las mayores tasas de crecimiento del producto. En este marco, no existe contradicción entre la profundización del mercado interno y el aumento de las exportaciones. En verdad, observando nuestras importaciones, por un lado, apreciamos la cantidad de bienes industriales que adquirimos del exterior y que podemos sustituir con producción local. Por otro lado, la causa principal de la carencia de exportaciones específicamente industriales ha sido la baja productividad relativa del sector industrial (que surge históricamente con costos y precios más altos que los internacionales). Precisamente, el desarrollo del mercado interno, regional, y hacia África y Asia, es un aporte sustancial a la superación de esta heterogeneidad estructural y sienta las bases más sólidas y genuinas para el aumento de las exportaciones no tradicionales. Finalmente, la historia económica nos demuestra que existe una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de la productividad, debido al proceso de aprendizaje que deriva de una mayor división del trabajo y especialización, asociadas a la ampliación de la dimensión del mercado, así como a las economías de escala de carácter dinámico provenientes del progreso técnico<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Donde deben profundizarse los acuerdos es en el MERCOSUR, en la UNASUR y en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), extendiendo a una población total, en el último de los nombrados de más de 550 millones de habitantes, con un PIB de aproximadamente de 7 billones de dólares a precios de poder adquisitivo (incluyendo los nuevos territorios tomados en cuenta) ya que es la tercer potencia económica a nivel mundial, además del mayor productor de alimentos del mundo, y el tercer mayor productor de energía eléctrica.

<sup>24</sup> La clave de esta tendencia central es el consumo doméstico de los países emergentes. En los últimos diez años, la mitad de su población alcanza un ingreso per cápita de US\$ 5.000 anuales y se incorpora masivamente a la clase media. Más aún, según datos del Banco Mundial, en el año 2012, la población mundial de ingresos medios alcanza a unos 1.450 millones de personas, y para el año 2040 van a ser más de 5.000 millones. En el capitalismo lo fundamental no es el crédito al productor individual. Lo decisivo es el financiamiento de los grandes ciclos de innovación, como los ferrocarriles, la electricidad, la industria avanzada e Internet.

<sup>25</sup> Consistentemente con la política de ingresos, reconocer la existencia entre el crecimiento del producto y la productividad no implica que los aumentos salariales deben hacerse por productividad, como se hizo, por

La Argentina tiene serios problemas estructurales y energéticos, pero las inversiones necesarias en el sistema que vivimos se van a llevar a cabo si somos capaces de ser productivos, integrando las ineludibles tareas del Estado con un acuerdo de partes con premios y castigos, como lo hicieron todos los países que han crecido fuerte e integralmente en los últimos años. En nuestro país, esta estructura se ha acostumbrado a funcionar en los niveles alcanzados y ha destruido -y aún destruye- eslabones internos de producción. No parece proclive a generar por sí misma dichos eslabones ni crear nuevos, lo que implica una práctica económica pequeña y sin mayor capacidad para incluir población en forma permanente. La macroeconomía ha hecho -y hace- lo suyo para revertirlo, pero se requiere de un plan estratégico que diseñe políticas puntuales para seguir profundizando la recuperación de las empresas, los puestos de trabajo perdidos, las fábricas, las habilidades y las capacidades perdidas en la historia de destrucción fuerte y drástica de esta estructura productiva que comprende desde la dictadura militar hasta su implosión entre los años 2001-2002. Por lo tanto, consideramos que se requiere de la intervención estatal en una estrategia de inversión y de decisiones acerca de cuál es el tipo de especialización que pueden hacer sustentables en el largo plazo a esta economía y a esta sociedad en condiciones de crecimiento sostenido. Insistimos que para ello el Estado debe contar con un plan que proyecte cuáles son los sectores sustentables de crecimiento sostenido y "persuada" a los sectores hegemónicos a reinvertir. En ese contexto, sería necesario que acuerden: a) volumen de inversión; b) generación de empleo; c) capacitación de la mano de obra; y d) innovación tecnológica. El Estado tiene fuertes resortes para que los sectores hegemónicos cumplan con los acuerdos: desde la política impositiva (incluido el poder de fiscalización), arancelaria, tipo de cambio, promocional, crediticia, etc. Todas ellas mancomunadas en el fin de que no sólo aumenten la inversión, la producción y el empleo, sino que además lo hagan a precios competitivos internacionalmente.

Se torna imprescindible mejorar los niveles de racionalidad estratégica del accionar estatal subordinado a un plan general. Este representa la mediación entre el futuro y el presente, destacándose la necesidad de prever las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que se debe hacer hoy. El plan debe, en este contexto, ser el conocimiento técnico que precede y que preside la acción, como lo definiera Carlos Matus en sus trabajos en la materia<sup>26</sup>. El Plan propuesto debe ser consistente, de manera tal que las acciones parciales de los actores sociales (cada actor del proceso produce hechos políticos, económicos etc. y nada garantiza la coherencia del resultado global) conformen los objetivos buscados. La coherencia de la acción global no se alcanza espontáneamente, se requiere una racionalidad central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales, si es que se requiere conducir el sistema social hacia objetivos en beneficio de la población y del país. La existencia de reglas precisas y estandarizadas (que se deben mantener en el tiempo), la clara distribución de las funciones, la delimitación de los flujos de información y la decisión entre subunidades

---

ejemplo, mediante el Decreto 1.334/1991 durante el "menemismo". Al contrario. La plena aplicación de la Ley de paritarias refleja la importancia del salario como base del consumo, pero debe apuntalarse con el incremento sistemático de la inversión por trabajador.

<sup>26</sup> A modo de ejemplo, véase: Matus, C. (1978). *Estrategia y Plan*. México D. F.: Editorial Siglo XXI.

administrativas, en conjunto, permiten coordinar y dotar de coherencia global a la intervención estatal. En suma, nos referimos a la capacidad para organizar los recursos disponibles en el interior del Estado y la coherencia entre las distintas dependencias para elevar la calidad de la intervención, tanto en su dimensión interna como en la relacional<sup>27</sup>.

La tarea primaria es definida por Gabriel Palma, cuando sostiene: “El Estado debe recuperar su capacidad para disciplinar a las elites capitalistas. Además de dar subsidios<sup>28</sup>, los gobiernos deben poder reclamar que las empresas aumenten sus exportaciones, inviertan, innoven e impulsen el cambio tecnológico”<sup>29</sup>. El autor describe que en América Latina el 10% más rico de la población se lleva 45% del ingreso nacional, pero la inversión que realizan es el 15%. La crítica apunta a que solamente un tercio de lo que se apropian las elites capitalistas vuelve a la economía como inversión productiva, cambio tecnológico e innovación. En los países asiáticos entre el 66 y 75% de la riqueza de la que se apropian las elites es reinvertida en la producción<sup>30</sup>. Por su parte, la investigadora de la Universidad de Oxford, Alice Amsden, destaca en su obra *Asia's new giant: South Korea and late industrialization* que un elemento central de la política económica coreana fue que el gobierno pudo disciplinar al sector privado para asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos al introducir distintas clases de incentivos y subsidios que beneficiaban a los *chaebols*, que se comprometían a alcanzar las metas propuestas bajo el rigor estatal (Amsden, 1989).

Al estudiar modelos de desarrollo, basados en casos de países de diferentes características sociales, culturales y económicas, apreciamos que es fundamental la existencia de un Estado activo en su intervención en la economía y con capacidad de disciplinar y de negociar en relativa igualdad de condiciones con grupos empresarios. Gabriel Palma lo expresa en los siguientes términos:

Se trata de condicionar las rentas y beneficios que el Estado entrega a las elites capitalistas. Hoy en América Latina los Estados, con algunas excepciones parciales como la Argentina, no pueden –y si pueden no quieren–

---

<sup>27</sup> Existen intentos al respecto como es el Plan Argentino de Inversión, el Plan Agro Alimentario, y el Plan Industrial, pero deben ejecutarse y corregirse si no se cumplen las metas y explicarse porqué, por un lado, e integrarlo a un Plan Estratégico, que es el que estamos proponiendo como abarcador y fundamento de las medidas tomadas por el Estado.

<sup>28</sup> Subsidios que deben tener una razón lógica y fundada, ya que ese fundamento lo explica el Plan Estratégico.

<sup>29</sup> Gabriel Palma (2002). A rienda corta. *Página 12, Suplemento Cash*. Domingo 6 de mayo 2012. Véase también Revista Punto Final Edición N° 513 – Año 2002.

<sup>30</sup> “No son diferentes los capitalistas, sino la capacidad del gobierno para disciplinarlos”, concluye Palma en los artículos mencionados. Es más, afirma: “A comienzos de la década de los sesenta, Corea del Sur era un país pobre, dedicado fundamentalmente a la agricultura. Empezó a tomar una serie de medidas para convertirse en una economía independiente sobre la base de un capitalismo dirigido. Las políticas públicas se centraron expresamente en el desarrollo de capacidad industrial y tecnología nacional, con el fin de adquirir competitividad internacional. El objetivo fue el de fortalecer los conglomerados nacionales (*chaebols*) y la recepción de inversión extranjera directa no influyó en esa etapa de la estrategia de desarrollo del país. El notable aumento del PIB que se produjo en las décadas posteriores respondió a un proceso de industrialización orientado al exterior, que convirtió a Corea en la décima economía mundial”.

condicionar todas las rentas que les entregan a las elites capitalistas. No significa que los empresarios dejen de ganar plata, sino que reinviertan sus ingresos, suban productividad e innoven tecnológicamente. Son dos conceptos de capitalismo totalmente distintos: en América Latina el capitalismo funciona bien sólo si los ricos están contentos, en Asia la política económica se rige por el principio de que el capitalismo funciona bien sólo si los ricos están disciplinados<sup>31</sup>.

De otro modo, se les deja libre el camino de igualar sus tasas de ganancias a nivel internacional y en moneda dura, sin incurrir en el riesgo y el trabajo de inversión e innovación tecnológica que nuestra sociedad y nuestro país necesitan. Finalmente, la integración productiva, comercial y financiera con la región debe ser también un estímulo de mayor demanda y mayor producción, dando dimensión y escala a la propuesta global. En un marco donde cada vez es más estratégico y determinante los recursos naturales con que cuenta nuestra región y en un mundo donde los otrora países centrales dejan de serlo ante la productividad y la competitividad de los emergentes, nuestro país y nuestra región se encuentran en inmejorables condiciones para lograr una economía que nos abarque a todos. Por ende, debemos tener la inteligencia para tomar las medidas y elegir las herramientas adecuadas para emplear inteligentemente nuestros recursos y sumarle valor, así como también generar industrias que contemplen nuestra capacidad de trabajo y de conocimiento. Ello sólo podrá alcanzarse si se trabaja desde, para y por un Plan Estratégico.

## Referencias bibliográficas

Acevedo Herrera, M; Basualdo, E; Khavisse, M. (1993). *¿Quién es quién? Los dueños del poder Económico*. Buenos Aires: Editorial Página/12.

Amsden, A. (1989). *Asia's new giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Arceo, E. y Basualdo, E. (2007). *Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, E. (2009). *Desarrollo Económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.

Bresser Pereira, L. C. (2005). *La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio*. México D. F.: Economía UNAM, Vol. 6, núm. 18.

Díaz-Alejandro, C. (1963). A note on the impact of devaluation and the redistributive impact. *Journal of Political Economy*. Vol. 71, No. 6.

Díaz-Alejandro, C. (1965). *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia de la Argentina 1955-61*. Buenos Aires: Editorial del Instituto - Instituto Torcuato Di Tella.

<sup>31</sup> En notas y disertaciones ya citadas.

French-Davis, R. (2008). *Del 'financierismo' a la macroeconomía real*. En Ensayos Económicos 52. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.

García Delgado, D. y Peirano, M. (Comps.). (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.

Keynes, J. M. (1936). *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Matus, C. (1978). *Estrategia y Plan*. México D. F.: Editorial Siglo XXI.

Thirlwall, A. (1983). *La Naturaleza del Crecimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

# **El desarrollo territorial en la Argentina. Oportunidades y desafíos de la explotación de los recursos mineros (2002-2012).**

*Territorial Development in Argentina. Opportunities and Challenges  
concerning the Extraction of Mineral Resources (2002-2012).*

**Por Alejandro Casalis\* y Arturo Trinelli\*\***

**Fecha de Recepción: 07 de junio de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 30 de septiembre de 2013.**

## RESUMEN

El artículo se propone indagar cuáles son las oportunidades y los límites para el desarrollo territorial de algunas provincias argentinas a partir de la explotación e industrialización de los recursos mineros y de la sustitución de importaciones. Para ello, se analizan casos provinciales en materia de regulación, de creación de empresas públicas provinciales de minería y la relación del tema con el debate sobre el modelo de desarrollo. Para la realización de este artículo se analizaron fuentes secundarias como datos estadísticos y documentos oficiales del gobierno nacional y provinciales, información institucional proporcionada por las empresas y cámaras del sector, información periódica publicada en medios escritos y digitales; y se complementaron con entrevistas a informantes clave. Por último, se presentan propuestas de políticas públicas.

**Palabras clave:** *Desarrollo Territorial, Minería, Empresas Públicas Provinciales de Minería.*

\*Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales por FLACSO Sede académica Argentina y doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Docente, Investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, Sede académica Argentina. E-Mail: afcasalis@yahoo.com.ar

\*\*Licenciado y Profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica en IDAES-UNSAM. Asimismo, se desempeña como Investigador en el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, Sede académica Argentina. E-Mail: atrinelli@hotmail.com

*ABSTRACT*

The paper aims to explore which are the opportunities and limits for the spatial territorial development of some Argentine's provinces from exploitation and industrialization of mining resources and import substitution. To this end, provincial cases in regulatory matters and creation of public mining companies will be analyzed, and their relation to the development model debate. For this article, it has been analyzed secondary sources such as statistic data and official documents from national and provincial governments, institutional information provided by companies and industry associations, periodistic information published in paper and digital press media, and it has been supplemented with interviews with key informants. Finally, we will introduce some proposals of public policies in this regard.

**Keywords:** *Territorial Development, Mining, Mining Provincial Public Enterprises.*

## Introducción

Los recursos naturales, en especial los vinculados con la minería, han adquirido una importancia significativa en los últimos años por el aumento del precio internacional, la demanda sostenida y proyectada de los BRICS y por el aporte de divisas y de ingresos fiscales que realizan para el Estado nacional y provincial. Pero también su explotación abre interrogantes en relación al modelo de desarrollo. En primer lugar, por la importancia que los recursos naturales tienen para el desarrollo económico y social en la Argentina en la actual etapa de configuración económica y política mundial. En segundo lugar, porque desde el Estado nacional y provincial se han comenzado a implementar políticas públicas orientadas a la industrialización del complejo minero, la sustitución de importaciones mediante la articulación de la cadena minera, el agregado de valor y la incorporación de ciencia y tecnología con el objetivo de, bajo un nuevo enfoque regulatorio y de incentivos, contribuir al desarrollo territorial y al empleo en provincias con estructuras productivas poco diversificadas y con menor grado de desarrollo relativo. No obstante, además del actual aporte que realiza a las arcas públicas, también está presente el carácter extractivista que reviste la megaminería. Se trata del posible riesgo reprimarizador si sólo se exporta a granel y la emergencia de una nueva relación centro-periferia de la mano de las *commodities*. En tercer lugar, en relación a la coordinación de políticas públicas, un tema de interés lo constituye el análisis de los mecanismos de articulación entre el Estado (nacional y provinciales) y los nuevos actores económicos que operan en el sector, en particular, el surgimiento de empresas públicas provinciales en asociación con los privados que aportan en mayor medida capitales y *know-how*.

En efecto, la Constitución de 1994 le asigna a las provincias el dominio originario de los recursos naturales, lo que les da protagonismo en materia de regulación de esos recursos, aunque la denominación "dominio originario" haya dado lugar a grandes debates respecto del usufructo económico sobre éstos por parte de las provincias (Rebasa y Carbajales, 2011). Por otro lado, hay mayor conciencia en las poblaciones sobre lo que implica la explotación intensiva de los recursos naturales y los riesgos que se corren si no hay una adecuada supervisión sobre el medio ambiente (se sabe, además, que la contaminación ambiental genera inevitablemente altos costos económicos). El debate, por lo tanto, se centra en torno del modelo de desarrollo y en la discusión sobre la captación y utilización de la renta minera sin dejar de sopesar las consecuencias ambientales y sociales que genera la actividad. La discusión en esos términos nos remite a una interpretación de desarrollo que necesariamente debe incluir una conceptualización más compleja que la centrada en la provisión de necesidades básicas. Es decir, estamos asumiendo una noción de desarrollo distinta a la de crecimiento económico (que refiere a un crecimiento del producto, sin importar si éste permite, o no, una ampliación de las posibilidades de consumo), o la de desarrollo económico que sólo denota una ampliación de posibilidades de consumo de bienes y

servicios. Desde nuestra perspectiva, siguiendo a Celso Furtado (1982), el desarrollo supone un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales que se da cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de asimilar fuerzas convergentes. Una definición tal sólo permite ubicar a lo económico como una característica más de un proceso que resulta mucho más complejo, donde el desarrollo aparece como un fenómeno multidimensional en lo político, social, económico, territorial, cultural e institucional, de construcción endógena y que tiene como objetivo la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y la generación de consensos sobre una visión compartida de la sociedad (García Delgado y Nosetto, 2006).

En este marco de reflexiones, el presente artículo se propone indagar sobre las oportunidades y los desafíos para el desarrollo territorial de algunas provincias argentinas, a partir de la explotación e industrialización de los recursos mineros en el marco de una política de sustitución de importaciones, incorporando una mirada compleja e integrada del conjunto de variables que intervienen en la cuestión. Para ello, se analizan algunos casos provinciales en materia de regulación y creación de empresas públicas provinciales de minería y el rol de los actores del sector en relación con el debate sobre el modelo de desarrollo. Para realizar este artículo se relevaron fuentes secundarias como datos estadísticos y documentos oficiales del gobierno nacional y provinciales, información institucional proporcionada por las empresas y cámaras del sector e información periodística publicada en medios escritos y digitales. Éstos se complementaron con entrevistas a informantes clave.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera de ellas, se realiza una descripción de la evolución reciente de la minería en la Argentina y el impacto a nivel provincial. Se repara especialmente en la megaminería por considerarla una actividad relativamente nueva en la Argentina, con alta incidencia de capitales extranjeros y, en general, localizada geográficamente en provincias de desarrollo relativo más atrasado que otras. En la segunda parte, se plantea el debate en relación al modelo de desarrollo y la respuesta como política pública. Finalmente, en la tercera parte, se indagan posibles alternativas de desarrollo provincial desde una mirada compleja e integrada del conjunto de variables que intervienen en la cuestión y se formulan algunas propuestas de políticas públicas.

## **1- Evolución reciente de la megaminería en la Argentina**

### **1.1 El impacto de la demanda de China**

A partir de principios del presente siglo se ha producido una modificación en la distribución del poder a nivel mundial. Una de estas manifestaciones ha sido el pasaje a una globalización multipolar y la emergencia de los BRICS como actores con capacidad de incidir globalmente de forma significativa, en particular China, y la conformación de nuevos centros de acumulación en lo que hasta hace algunas décadas era parte de la periferia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los BRICS y otros países emergentes, como la Argentina, aportarán en el 2013 dos tercios del

En el plano económico, una manifestación de estos cambios profundos es la demanda sostenida y persistente de recursos naturales por parte de China para sostener el proceso de industrialización, y por consiguiente el aumento del precio internacional de los commodities basados en la explotación de recursos naturales<sup>2</sup>. Por caso, la participación de China en la demanda global de acero aumentó de 16% en 2000 a 44% en 2012; su incidencia en la demanda de níquel escaló de 6 a 45%. Pero aún el empuje que supone el crecimiento en un país de 1.300 millones de habitantes hace que, por ejemplo, 5% del crecimiento de la demanda china se traduzca en 420.000 toneladas adicionales de consumo de cobre<sup>3</sup>. De igual modo, el gigante asiático hoy es el tercer país del mundo con mayor cantidad de inversiones directas en el exterior, con u\$s87.800 millones invertidos por sus empresas en negocios fuera de China durante el 2012, un 17,6% más que el año anterior<sup>4</sup>. Además, ha desplazado a la Unión Europea como principal destino de las exportaciones brasileñas. En efecto, la exportación brasileña al bloque europeo cayó 8,1% entre enero y agosto interanual, que pasó de un 20,4% a 19,3%<sup>5</sup>. La desaceleración de la economía redujo la demanda por bienes industriales que Brasil provee a los europeos y tuvo como efecto el empobrecimiento de su pauta exportadora, ya que el mayor flujo comercial con China, en los actuales términos, indujo a que la oferta exportable brasilera pierda diversidad y tienda a la especialización en ítems de menor valor agregado.

La estimación de crecimiento de China para el año 2013 se redujo del 10% al 7,5%, con lo cual la lista de sectores potencialmente vulnerables abarca desde minas australianas hasta fabricantes alemanes, pasando por productores agropecuarios argentinos, que destinan un volumen importante de producción de soja a ese mercado. De allí que para países con escasa diversificación de su estructura productiva y predominio de recursos naturales en su oferta exportable, desatender las oscilaciones de la demanda internacional es perder perspectiva de cómo se irá configurando el comercio mundial en los próximos años. Esta es una cuestión relevante para el caso argentino dada su intensa relación comercial con China.

## **1.2 Diagnóstico del sector a nivel nacional**

---

crecimiento de la economía mundial, que según el FMI, se estima en un 3,5%. Al mismo tiempo, según el informe sobre Comercio y Desarrollo elaborado en el 2012 por la UNCTAD, los principales obstáculos para la recuperación mundial y a un reequilibrio beneficioso para el crecimiento están puestos en los países desarrollados. Al respecto, ver: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2012overview\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2012overview_sp.pdf).

<sup>2</sup> Esto ha llevado a sostener que se estaría modificando la ley del deterioro de los términos de intercambio de los países periféricos.

<sup>3</sup> Según la CEPAL, en 2009, en la Comunidad Andina el porcentaje de exportación de productos primarios pasó del 81% a 82,3%, y para el caso del Mercosur el crecimiento fue aún mayor, ya que éstas pasaron del 59,8% al 63,1%.

<sup>4</sup> Diario Clarín, 15 de septiembre de 2013.

<sup>5</sup> Diario El Cronista Comercial, 16 de septiembre de 2013.

Dentro de los recursos naturales no renovables, la minería expone, como pocos complejos productivos<sup>6</sup>, algunas de las potencialidades y limitaciones que tiene el actual desarrollo económico basado en ventajas comparativas estáticas y en recursos naturales no renovables. Es un complejo que, aprovechando una legislación favorable, y demanda y precios internacionales sostenidos, ha experimentado una expansión vertiginosa en los últimos años, a partir del aporte de la megaminería. En el año 2012, se ubicó dentro del ranking de complejos exportadores que más contribuyen a las ventas totales del país, posicionado en 5º lugar, cuando hace 10 ó 15 años tenía una contribución meramente marginal. Los proyectos megamineros se extienden en la mayoría de las provincias cordilleranas y patagónicas, implementados por empresas transnacionales.

La contribución de las exportaciones mineras al PBI de Argentina en el año 2011 fue de 4,5%, mientras en el año 1993 del 1,5% (Moori Koenig y Bianco, 2003). La evolución del complejo minero de Argentina muestra un crecimiento persistente. Según datos de la Secretaría de Minería de la Nación<sup>7</sup>, las exportaciones entre 2002 y 2011 pasaron de 3.056 millones de dólares a 16.310 millones de dólares, registrando un acumulado de 434%; los proyectos entre 2002 y 2011 se incrementaron de 18 a 614, acumulando un crecimiento de 3.311%; las inversiones entre 2002 y 2011 crecieron de 541 millones a 11.078 millones de dólares, registrando un incremento de 1.948%; por último, los empleos entre 2002 y 2011 pasaron de 97.500 a 517.500, acumulando así un crecimiento del 431%. Asimismo, la Secretaría de Minería de la Nación proyecta para el año 2029 alcanzar exportaciones por 23.000 millones de dólares, generar 950.000 empleos e inversiones por 43.000 millones de dólares, además de sustituir importaciones en el sector por un valor aproximado de 240 millones de dólares.

Tabla 1								
Datos comparados de la minería (2002-2011) y proyección al año 2029								
	2002	2004	2006	2008	2010	2011	Acumulado 2002-2011	Proyección 2029
Exportaciones u\$s	3056	3561	7950	9381	13822	16310	434,00%	23000
Proyectos	18	110	275	403	572	614	3311,00%	-
Inversiones u\$s	541	1869	3900	3648	10850	11078	1948,00%	43000
Empleos	97500	135540	197000	256000	450000	517500	431,00%	950000

**Fuente:** elaboración propia con datos de la Secretaría de Minería de la Nación.

<sup>6</sup> Se entiende por complejos productivos "el conjunto de agrupamientos productivos de empresas (independientes o interdependientes) que pertenecen a un mismo sistema de inputs-output o cadena productiva (explotaciones agropecuarias, unidades industriales, comerciales, de servicios)." (Gores-tein, 2012: 42).

<sup>7</sup> Secretaría de Minería, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Información disponible en <http://www.mineria.gov.ar/> (Última visita 2-9-2013).

¿Cómo incide la minería en la estructura económica y social provincial y cuáles son las alternativas para el desarrollo? La actividad minera es significativa para algunas provincias de Argentina, en particular en Catamarca y San Juan, donde la producción exportable del cobre y el oro pasó, entre el 2009 y el 2010, de 2.400 millones dólares a 4.100 millones; además entre San Juan y Catamarca se reparten más del 50 y 60% respectivamente de la producción de esos metales. Por ejemplo, la minería representó en el año 2011 el 94,8% de las exportaciones de Catamarca, por un valor de 1.436 millones de dólares, registrando el cobre un 86,9% del total de exportaciones y 1.315 millones de dólares en ventas al exterior. Por su parte, en San Juan la minería representó para el mismo año el 76,1% de las exportaciones, por un valor de 1.885 millones de dólares, registrando el oro un 75,3% de las mismas y 1.864 millones en exportaciones<sup>8</sup>.

Un dato significativo es la contribución de la minería al Producto Bruto Geográfico (en adelante, PBG) y a la recaudación fiscal de las provincias periféricas. Por lo general, estas provincias presentan una reducida participación en el PBI. Asimismo, es baja la capacidad de recaudación propia y alta la dependencia a las transferencias coparticipables del Estado nacional. En un contexto de desaceleración económica y, consecuentemente, menor distribución de recursos entre las provincias –ya sea mediante giros y transferencias no automáticas o distribución de la masa coparticipable– muchas de ellas están obligadas a aumentar su propia recaudación, lo que incide en la presión tributaria sobre sus actividades productivas más dinámicas<sup>9</sup>. A modo de ejemplo, el PBG de Catamarca pasó de 1.937 millones de pesos en 2003 a 4.166 millones de pesos en 2006, principalmente por la entrada en actividad de Bajo de la Alumbreira, mientras que el de PBG de San Juan pasó de 2407 millones de pesos en 2003 a 4439 millones de pesos en 2009<sup>10</sup>, por Veladero, entre otros.

En materia social, se observa la contribución a la creación de puestos de trabajo directos e indirectos y al incremento de los salarios. Ello se desprende de un informe elaborado por el Instituto Argentino para el Desarrollo de las Economías Regionales (IADER, 2012), en el cual se señala que en 2012 San Juan se encontraba octava en el ranking nacional de salarios, cuando en 2003 ocupaba el décimo primer lugar. En una década, según este estudio, el sueldo en la provincia aumentó 8,8 veces, siendo la megaminería determinante en ese sentido, pues el ingreso promedio, a mediados del 2012, era de \$17.632. No obstante, también introduce distorsiones salariales significativas entre las actividades más modernas y las tradicionales que afectan la estructura social.

<sup>8</sup> Según datos del Ministerio de Economía y del INDEC de 2011. Por su parte, Felipe Saavedra, Ministro de Minería de San Juan, estimó que las exportaciones mineras en el 2013 ascenderían a 2.300 millones de dólares, con 8 de cada 10 dólares que ingresarían a la provincia por ventas al exterior explicadas por la minería metalífera. Diario de Cuyo, 2 de junio de 2013.

<sup>9</sup> Un ejemplo en ese sentido fue la polémica en Santa Cruz por la decisión del Ejecutivo provincial de establecer un impuesto inmobiliario a las mineras de la provincia, lo que originó un repudio del sector y las amenazas de retirar inversiones. Buenos Aires Económico, 8 de julio de 2013.

<sup>10</sup> Dirección Nacional de Política Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, MECON. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas\\_provinciales.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm) (Última visita 16-9-2013).

Asimismo, las empresas mineras, ya sea para el desarrollo de la actividad productiva o en el marco de las negociaciones con los gobiernos provinciales, realizan obras de infraestructura que exceden la capacidad presupuestaria de las provincias e implementan programas de responsabilidad social empresaria atendiendo demandas postergadas<sup>11</sup>. En los últimos años, la inversión minera realizada en San Juan en bienes, servicios, capitales y sueldos de personal de los cuatro proyectos mineros en actividad y en construcción alcanzó aproximadamente los \$37.000 millones<sup>12</sup>. Según estimaciones realizadas por el Ministerio de Minería de San Juan, la actividad minera en el año 2012 participó en algo más del 30% del PGB.

En definitiva, en las provincias de estructuras productivas con inserción periférica y tradicionalmente dedicadas a las producciones de las llamadas economías regionales (Rofman, 1993), la aparición de la minería, y especialmente la megaminería, introdujo elementos de modernización, generó incrementos en el PGB, en las exportaciones y en las cuentas fiscales provinciales<sup>13</sup>. Asimismo, promovió algunas obras de infraestructura, nuevos puestos de trabajo directos e indirectos y salarios más altos que los que ofrecen otras actividades de las economías provinciales. De este modo, la contribución al PGB, al empleo y los salarios y las obras de infraestructuras son dimensiones a problematizar para comprender de forma integral el crecimiento que ha tenido la minería en los últimos años.

## **2. El debate sobre la utilización de los recursos naturales y algunas experiencias de creación de empresas provinciales mineras**

El debate sobre la explotación intensiva de los recursos naturales luce muchas veces dicotómico y simplificado. Por un lado, desde una perspectiva exclusivamente de mercado, se resalta la contribución al crecimiento económico, el aumento de las exportaciones y el ingreso de divisas por Inversión Externa Directa (en adelante, IED), en un contexto de precios internacionales de los commodities con una tendencia sostenida a mantenerse elevados<sup>14</sup>. Este argumento suele complementarse desde lo discursivo

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, según el Decreto Acuerdo 202/13 de la provincia de Catamarca, los recursos provenientes de las regalías mineras se destinan a construir obras para saneamiento urbano, acueductos, mejoras en los sistemas de riego y drenaje, gasoductos, obras de generación y transporte de energía eléctrica, provisión eléctrica a zonas rurales, y obras de infraestructura que posibiliten la ampliación de actividades productivas o emprendimientos industriales en la zona, infraestructura turística y capacitación de actividades productivas. Disponible en: <http://www.mineriacatamarca.gov.ar/> (Última visita 5-9-2013). Según la Cámara de Empresarios Mineros (CAEM), los aportes sociales y económicos de la minería también pueden verificarse en educación, capacitación, salud e infraestructura. Ver: <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/2011/09/Aportes.pdf>

<sup>12</sup> El Inversor Energético & Minero, 12 de julio de 2013.

<sup>13</sup> Al calor de las oscilaciones en la cotización de algunos metales considerados commodities, el ingreso por regalías también difiere año a año. Para el caso de Catamarca, por este concepto ingresaron \$156 millones a las arcas públicas en el 2012, mientras que para el 2013 se espera un monto significativamente menor. Ver "Catamarca, admiten que las regalías bajaron entre un 20 y un 25%", en El Inversor Energético & Minero, 1 de octubre de 2013.

<sup>14</sup> Más allá de las oscilaciones, los commodities con mayor incidencia en la oferta exportable argentina conti-

con el aporte que el sector realiza en materia fiscal, infraestructura, salarios y responsabilidad social empresaria, sin reparar en la equidad de la distribución real de la renta minera al conjunto de actores y el impacto social y ambiental. Así, todos estos planteos sirven de base para cimentar una noción de desarrollo que no contempla el debate sobre las posibilidades de interpelar la propia provisión de bienes y servicios que una actividad económica extractiva promueve, dimensión que desde este trabajo se pretende discutir.

Por otro lado, se critica el carácter extractivista que supone la "explotación de grandes volúmenes de recursos naturales, que se exportan como commodities y dependen de economías de enclaves" (Gudynas, 2012: 131). Asimismo, se apunta al riesgo de primarización de la estructura productiva y de reeditar una nueva relación "centro periferia", ahora con dependencia de China como nuevo "centro" mundial. Por último, también se señalan las consecuencias ambientales y sociales, como por ejemplo afectar ecosistemas, demandar un uso excesivo del agua, generar contaminación y pasivos ambientales y desplazar poblaciones.

Esta contraposición se expresa actualmente tanto en la Argentina como en la región, y no parece ser de simple resolución. Creemos que el debate así planteado excluye la posibilidad de utilizar los recursos naturales para transformar la matriz productiva de la mayoría de las provincias del país, que históricamente presentan un alto grado de primarización y dependencia a la demanda internacional y a la variación de precios de los commodities, para sustentar un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización y la inclusión, que contemple asimismo la sustentabilidad ambiental y así asuma un sendero de desarrollo compatible con la definición dada al comienzo.

Al reducirse la cuestión a un mero neoextractivismo (Gudynas, 2012), tampoco se reconocen las diversas modalidades de intervención reciente del Estado. Como señala Tereschuk (2013), se invisibiliza la existencia de matices entre el modelo tradicional de la explotación de los recursos naturales –en el que el Estado es funcional a la transnacionalización del sector y garante de bajos controles y regulaciones, bajo la idea que la liberalización generará un efecto "derrame" sobre el territorio–, de los actuales modelos de explotación de los recursos naturales en los que, aún con limitaciones, de forma parcial y heterogénea, el Estado en sus diferentes niveles (nacional y provincial) interviene en la regulación económica y ambiental, e intenta una mayor participación en la captación de la renta. Ejemplos de esta última modalidad en Argentina son el cobro de derechos de exportación a la minería a partir del año 2002; la creación de empresas públicas provinciales para un mayor control sobre la explotación y/o la asociación con el capital privado transnacional; la sustitución de importaciones en el sector minero y el desarrollo de la cadena de valor mediante la promoción de PyME's industriales realizada por el Ministerio de Industria<sup>15</sup>; la creación de Mesas Sectoriales con las Cá-

---

nuarán registrado una tendencia alcista a lo largo de todo el 2013, según un informe de Soledad Pérez Duhalde, coordinadora de Análisis Económico de la consultora Abeceb. Disponible en: <http://www.abeceb.com/web/content/show/668069/factores-reales-y-financieros-mantendran-elevados-los-precios-de-los-commodities-en-2013>

<sup>15</sup> A fines de 2011, el Ministerio de Industria comenzó a desarrollar junto a las empresas del sector propuestas de sustitución de proveedores para reemplazar piezas y servicios que antes se importaban. Esto implicó la intervención del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que realiza las pruebas de calidad a las piezas con las

maras del sector; algunas restricciones a remitir divisas al exterior; la coparticipación a los municipios de una porción de las regalías mineras que reciben las provincias; y la sanción de la Ley de tierras, de glaciares, y de bosques, entre otras, si bien algunas de estas leyes han sido cuestionadas en cuanto a su reglamentación.

### **La OFEMI y las empresas provinciales mineras: nuevos actores en el sector**

Podemos señalar que una decisión estratégica del Estado sólo es eficaz si existen actores capaces de impulsarla. Para llevar adelante esta estrategia han surgido novedosas estructuras provinciales, como la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) y las empresas provinciales de minería, algunas de ellas en estado casi embrionario. Ahora bien, que las provincias se constituyan como actores relevantes para el desarrollo territorial implica que éstas mejoren sus capacidades estatales de regulación, planificación, elaboración de diagnósticos, de recaudación tributaria y de coordinación interministerial (horizontal) e interjurisdiccional (vertical). Porque, como señala Gabriel Palma<sup>16</sup> –pensando en el Estado nacional– para cambiar la matriz productiva de los países periféricos o emergentes, el Estado (y los Estados provinciales) debe disciplinar a las elites económicas.

La OFEMI nuclea al conjunto de las provincias mineras y constituye un actor de expresión de intereses colectivos, tanto para dar el debate frente a reclamos que genera la actividad a nivel provincial y/o nacional, como por la asimetría que este poder político tiene ante las multinacionales y la tendencia de ellas a conformar economías de enclaves en este sector. Asimismo, las provincias han creado empresas provinciales mineras, las cuales integran sociedades mixtas, con participación accionaria minoritaria, en articulación con el capital privado para la explotación y captura de la renta de los recursos mineros provinciales. Esto genera una situación particular. Por un lado, el Estado provincial debe establecer los marcos generales de la regulación, realizar la negociación con las empresas transnacionales y también procurar los controles ambientales. Por otro, a través de las empresas provinciales mineras se asocia con el capital privado transnacional a quien debe controlar. En contextos de protestas sociales y ambientales como suele ocurrir en la mayoría de las provincias mineras, dicha asociación puede entenderse también como un factor de sustentabilidad política a la actividad.

De un análisis de la nueva institucionalidad provincial para el desarrollo de la minería, se observa una amplia heterogeneidad en cuanto a las modalidades de regulación y capacidad de negociación que presentan los Estados provinciales y, en particular, sobre el vínculo que tienen las empresas provinciales mineras con las transnacionales, de las que en algunos casos son socias minoritarias en la explotación de los yacimientos. La fragmentación en la capacidad de negociación es un elemento en contrario de una mayor regulación al capital transnacional y de la posibilidad de orientar la minería a la transfor-

---

que se sustituyen importaciones y del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) que detecta cuáles son los componentes sin patentes internacionales para poder ser fabricados en Argentina.

<sup>16</sup> Reportaje a Gabriel Palma, por Tomás Lukin, Suplemento Cash, Página 12, 6 de mayo de 2012.

mación de la matriz productiva provincial y el desarrollo territorial (Schweitzer, 2008).

Hay algunos ejemplos de empresas provinciales que han abordado la cuestión del modelo de desarrollo, cadenas de valor y la captación de la renta minera. De las 10 provincias argentinas que conforman la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI), 8 cuentan con una firma estatal. Las mismas son: Catamarca Minera y Energética (CAMYEN), Empresa Minera Rionegrina (EMIR), Energía y Minerales (EMSE) de La Rioja, Jujuy Energía y Minería (JEMSE), Petrominera de Chubut, y Recursos Energéticos y Mineros de Salta (REMSA). Las dos más antiguas son Fomento Minero de Santa Cruz (Formicruz) y Corporación Minera de Neuquén (Cormine). El objetivo de tener al menos una empresa provincial en asociación con las transnacionales fue un proyecto de la OFEMI para incrementar la participación pública en un sector, como decíamos anteriormente, dominado por el capital extranjero ampliamente.

Un caso reciente es el desarrollo de la cadena de valor del litio que está realizando la provincia de Jujuy, a través de JEMSE, a partir de la explotación del carbonato de litio. Este mineral, considerado el "oro blanco" del futuro, es utilizado para la fabricación de batería de los autos eléctricos, y baterías y pilas recargables para la industria electrónica. Argentina, junto a Chile y Bolivia, en conjunto poseen la reserva de litio más grande del mundo. JEMSE se ha asociado a la empresa minera Orocobre y a la automotriz japonesa Toyota para la extracción del mineral en el Salar de Olaroz. En este emprendimiento, la compañía provincial posee el 8,5% de las acciones, Orocobre el 66,5% y Toyota el 25% restante. El proyecto entrará en producción en el segundo semestre de 2014 y prevé alcanzar una producción anual de 17.500 toneladas de carbonato de litio y 20 mil toneladas de cloruro de potasio. Cuenta con reservas de 6.400.000 toneladas de carbonato de litio y 19.300.000 toneladas de potasio. El proyecto demanda una inversión de 1.300 millones de pesos y la generación de 650 puestos de trabajo<sup>17</sup>. Asimismo, se pretende impulsar el desarrollo de la cadena del litio mediante la fabricación de baterías y pilas y generar una red de empresas PyME's que sean capaces de brindar servicios de calidad al sector minero.

Distinto es el caso de CAMYEN, de la provincia de Catamarca, que integra Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), una sociedad compuesta por la empresa de capitales transnacionales Minera Alumbreira, el gobierno provincial y la Universidad Nacional de Tucumán para la explotación del yacimiento de oro, cobre y molibdeno Bajo La Alumbreira. El principal beneficio que obtiene la provincia y los municipios es la percepción de tributos. La contribución al desarrollo territorial, entendido como el desarrollo de los eslabones industriales de la cadena de valor minero en la provincia para la sustitución de importaciones, la generación de empleo, el agregado de valor y la industrialización del mineral extraído es bajo porque el emprendimiento exporta los minerales a granel. No obstante, Bajo la Alumbreira ha comenzado a contratar servicios de empresas locales y a sustituir algunas importaciones a partir de las negociaciones establecidas con el gobierno provincial y nacional para el desarrollo de la cadena minera. Según informa la empresa, emplea a 1.800 trabajadores, aporta

<sup>17</sup> Ver: "Construyen primera planta industrial de litio en Argentina", publicado en: [http://www.triangulodellitio.com/construyen\\_primera\\_planta\\_industrial\\_de\\_litio\\_en\\_argentina](http://www.triangulodellitio.com/construyen_primera_planta_industrial_de_litio_en_argentina)

12 millones de dólares en concepto de tributos provinciales y municipales y ha realizado obras de infraestructura que también benefician a la población provincial, como el tendido de líneas de alta tensión, la construcción de infraestructura vial como la consolidación de caminos, puentes y la pavimentación de un tramo de la ruta 40 y el tendido de fibra óptica, entre otras<sup>18</sup>.

### **3- Los recursos mineros en el marco de una estrategia de desarrollo territorial**

El esquema regional de Argentina se constituyó en torno de la región centro donde se concentraron las actividades productivas más dinámicas, las inversiones y la población, y de regiones periféricas, organizadas en torno a complejos productivos provinciales con escasos eslabonamientos "hacia adelante" y "hacia atrás" y a economías regionales con bajos niveles de productividad y capacidad para generar y retener excedentes en el territorio. Esto hizo que operaran como regiones expulsoras de población. Las políticas compensatorias y de promoción sectorial y regional que recibían del Estado nacional contribuyeron a contener, más no revertir significativamente, las desigualdades espaciales. Esto se agravó desde mediados de los '70, y principalmente durante la década de 1990, con las políticas de ajuste estructural que implicaron el desmonte de las redes de transferencia por las cuales el Estado nacional generaba políticas para las economías regionales (Cao y Vaca, 2006). Los procesos de descentralización de la década de 1990 acentuaron y profundizaron las desigualdades ya existentes, evitando una redistribución territorial más equitativa de los recursos.

El pasaje del modelo neoliberal al modelo de desarrollo productivo inclusivo (García Delgado y Noretto, 2006) y la recentralización del Estado en cuanto a la planificación e implementación de políticas públicas (De Piero, 2013) ocurridas desde la primera década del siglo XXI, favoreció el crecimiento de las regiones de menor grado de desarrollo relativo y generó transferencias de recursos desde el Estado nacional hacia las provincias periféricas, ya sea por medio de políticas sectoriales, planes y programas de desarrollo socioeconómico como también por la realización de obras de infraestructura para el desarrollo<sup>19</sup>. No obstante, estas políticas, si bien positivas y necesarias para subsanar desigualdades regionales históricas, aún no implican un cambio estructural en el perfil regional desequilibrado (Schorr, 2013), el cual mantiene un patrón concentrado tanto de población como de oportunidades en la región central, que se traduce en peores condiciones de vida y en menores posibilidades de desarrollo en las

---

<sup>18</sup> Fuente: <http://www.alumbrera.com.ar/inst-beneficios.asp> (Última visita: 12-9-2013).

<sup>19</sup> Las obras de infraestructura han revertido una tendencia a concentrarse casi exclusivamente en algunas áreas de la región metropolitana y en las principales ciudades de Argentina relegando a Cuyo, la Patagonia, el NEA y el NOA, contribuyendo al desarrollo territorial mediante la construcción de rutas y de autovías, la pavimentación de 3.000kms de rutas de tierra y ripio que representa el 42% de las rutas en ese estado, la construcción de 500.000 viviendas y/o soluciones habitacionales, la ampliación de redes de agua potable y cloacas, el tendido de 2.500kms de gasoductos troncales, la construcción de hospitales y escuelas y la construcción represas hidroeléctricas y la culminación de Yacretá, entre otras (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010).

regiones periféricas (Gorenstein, 2012).

¿Cómo generar, entonces, procesos de desarrollo territorial en provincias periféricas cuyas estructura productiva está condicionada por los recursos naturales no renovables, en particular mineros? Un aspecto relevante para un desarrollo territorial más equilibrado es la modificación del actual patrón asimétrico de acumulación regional que concentra PBI, población e inversiones en sólo unas pocas provincias, mientras se mantienen esquemas de primarización en los complejos productivos regionales y en las llamadas economías regionales. Una estrategia podría ser utilizar el alto precio de los commodities y, en particular de la megaminería, para impulsar procesos de desarrollo territorial. Pero esto requiere de un Estado nacional y provincial activo y con capacidad reguladora sobre las empresas mineras transnacionales, para evitar el extractivismo y la creación de economías de enclave, que despliegue una estrategia de desarrollo basada en la creación de eslabonamientos productivos "hacia adelante y hacia atrás", la sustitución de importaciones y la incorporación de mayor valor agregado a los recursos naturales, procurando así la creación de empleo genuino, la modificación de la matriz productiva y el cuidado medioambiental. Ciertamente, toda una estrategia que demandaría más temprano que tarde una reconsideración del marco regulatorio actual imperante en el sector, diseñado durante el proceso neoliberal argentino de los noventa, incompatible con el actual modelo de desarrollo y claramente favorable a los intereses de las corporaciones mineras.

### ***Alternativas de desarrollo provincial: una estrategia a construir***

Desde nuestra perspectiva, los principales desafíos son los siguientes:

a) Salir del debate dicotómico y simplificado y lograr una síntesis superadora tanto de la postura que se orienta a la generación de un enclave como del fundamentalismo ecologista que niega cualquier tipo de impacto ambiental en países donde, al calor de mejoras en la redistribución del ingreso, se reclama por bienes y servicios públicos de mayor calidad. El objetivo sería realizar una explotación razonable de los recursos, beneficiosa para las provincias y con sentido estratégico para contribuir al desarrollo territorial<sup>20</sup>.

b) Dada la significación estratégica que tiene y tendrá la minería a mediano y largo plazo en Argentina, es conveniente generar nuevos mecanismos para una mayor coordinación e interlocución entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, el capital privado y las entidades representativas del sector. Asimismo, es necesario también asignar mayores recursos e investigadores para la realización de estudios más pormenorizados elaborados por el Estado y las instituciones del conocimiento que permitan introducir otras voces frente a la capacidad de condicionar la agenda pública que poseen los actores de sector privado.

c) Utilizar la renta minera para:

---

<sup>20</sup> El Suplemento Cash de Página 12, en su edición del 8 de septiembre de 2013, propone un interesante debate en ese sentido, a propósito del acuerdo YPF-Chevron para la exploración de shale oil y shale gas en Vaca Muerta.

1. Crear una línea de crédito especial para PyME's proveedoras de insumos mineros que ayuden a sustituir importaciones de bienes intermedios y de capital para la minería, desarrollando los eslabones "hacia atrás" y "hacia adelante" de la cadena minera.

2. Desarrollar los complejos productivos existentes o alguno nuevo para cuando se agoten los recursos naturales, decrezcan los precios internacionales, o vuelva a darse lo que históricamente señaló Prebisch y la CEPAL con la ley que indica el deterioro de los términos de intercambio. Esto es posible de realizar especialmente en fases ascendentes del ciclo económico.

d) Crear una empresa nacional de minería: Yacimientos Mineros Fiscales (YMF). Contar con una firma nacional del sector, no sólo potenciaría el interés público en un rubro dominado por el capital transnacional— y por compañías que en algunos casos superan en capitales a los PBG's de las provincias argentinas donde se radican—, sino que además podría aumentar el grado de fiscalización pública sobre la sustentabilidad ambiental de la industria minera, al tiempo que ayudaría a posicionar al Estado en un sector con potencialidad, —aún hay yacimientos sin explorar— y donde, a pesar de la rápida expansión reciente, la incidencia de la minería todavía es relativamente baja en el PBI nacional. Una visión de largo plazo debería incluir en la agenda política la posibilidad de prever la potencialidad del sector, que en las actuales circunstancias encuentra a las provincias dispersas en sus intentos de captar la renta minera. Si bien ha sido importante la creación de empresas públicas provinciales, parece claro que mayores niveles de disciplinamiento del capital extranjero podrían lograrse con un Estado nacional fuerte y legitimado como interlocutor (frente a lo que las provincias hoy consideran una intromisión al manejo de los recursos que les compete por mandato constitucional, llevando en muchos casos el debate al extemporáneo cruce entre "Buenos Aires y el interior", como muchas veces los gobernadores mineros lo presentan, o como si los cuestionamientos que se realizan a la megaminería fuesen parte de un presunto complot contra toda una provincia<sup>21</sup>). Claramente, esto supone poner en debate el actual marco regulatorio imperante, tal como se mencionó anteriormente.

Ese mayor disciplinamiento del capital transnacional que actualmente domina el mapa minero argentino, podría sintetizarse en cuatro grandes ejes (Castellani, 2012), de cuya efectiva aplicación podría esperarse una mayor intervención del sector público:

1. Establecimiento de normas de desempeño básicas que se esperan del capital a partir del volumen de transferencias públicas realizadas, sean directas o indirectas (por la exención en el pago de impuestos que beneficia a las empresas mineras, lo que significa una transferencia indirecta de ingresos al sector).

2. La supervisión del cumplimiento de las pautas fijadas por parte de los funcionarios públicos, garantizando el acceso a información confiable y precisa a lo largo de todo el proceso. Ello, por cuanto se sabe que las empresas mineras suelen ser reticentes al suministro de información sobre sus prácticas industriales, y más aún sobre sus balances.

---

<sup>21</sup> "Esto no es una protesta: es un ataque a todos los sanjuaninos", declaró José Luis Gioja ante una protesta de organizaciones ambientalistas por la minería en San Juan. Ver Diario de Cuyo, 5 de junio de 2013.

3. Fijación de sanciones claras en caso de incumplimientos.

4. Participación de organismos de control, por fuera de la negociación entre funcionarios provinciales y ejecutivos de las empresas, para disminuir los riesgos de connivencia y discrecionalidad.

e) Además de una empresa minera nacional, podría constituirse un fondo especialmente creado con recursos derivados de las retenciones a la exportación de minerales metalíferos, semejante en su espíritu redistributivo al Fondo Federal Solidario de la soja, pensado para participar a provincias no estrictamente sojeras de la expansión durante los últimos años del complejo oleaginoso. Así, este "Fondo Solidario" de la minería podría ayudar a las provincias de menor desarrollo relativo a beneficiarse con los incrementos en la cotización internacional de ciertos minerales, y sus recursos ser repartidos solamente entre las más necesitadas, sean o no distritos mineros. La diferencia con el caso del Fondo sojero obedece a que, al ser la minería todavía un sector sin la incidencia que tiene el complejo oleaginoso en las exportaciones nacionales, los fondos a repartir serían significativamente menores. Sin embargo, ayudarían a reorientar el debate sobre la actividad y aumentaría mucho más la captación pública de su renta, que hoy luce desproporcionadamente a favor de las transnacionales del sector.

La liquidez de este fondo se daría en momentos donde la cotización de ciertos metales superara un piso básico, fijado anualmente en función del promedio anual del precio internacional en cada caso, para que ese excedente, en caso de registrarse, pase a formar parte del fondo minero.

Con los recursos derivados de este nuevo beneficio para las provincias, los bancos provinciales podrían lanzar líneas de crédito blandos a PyME's que puedan proveer de insumos a las empresas mineras. La prioridad sería dada por un estudio a cargo del INTI, encargado de elaborar el protocolo que reúna una serie de pasos y secuencias para resolver cuestiones tecnológicas en el desarrollo de piezas y partes para la minería, lo que evitaría prolongar la reticencia a la compra de algún bien por parte de las grandes empresas mineras. Actualmente, el Ministerio de Industria registra la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial de 161 productos realizados por 33 empresas nacionales. Además, hay otras 93 PyME's que desarrollan 293 productos con distintos grados de avance.

f) Desde una perspectiva integral, introducir en el debate sobre la planificación para el desarrollo territorial la creación de nodos regionales de acumulación a partir de la industrialización de los recursos naturales, la incorporación de ciencia y tecnología, el desarrollo de las PyME's, y la creación de infraestructura que arraiguen a la población local en el territorio, y ayude a contrarrestar la migración y la concentración de inversiones en el área metropolitana y en las grandes ciudades de Argentina.

El debate expone las dificultades en el corto y mediano plazo de generar un proceso de desarrollo industrial de bienes de capital sobre la base de PyME's industriales. Lo mismo en cuanto a la necesidad de apostar en las próximas décadas a la creación de una industria nacional de bienes de capital, fruto de un acuerdo político que no deje este objetivo estratégico a manos del humor o las prioridades del gobierno de turno. Mientras tanto, también es cierto que actualmente la megaminería tiene incidencia

en la generación de mano de obra y se han expandido en todo el país, por fuera de los grandes centros urbanos, lo que también repercute en la generación de nodos de acumulación regionales. De allí que sea necesario intervenir en el sector con un mecanismo de incentivos y regulaciones para incrementar el nivel de encadenamientos productivos, aumentar el nivel de sustitución de importaciones y generar empleo.

## Conclusiones

El debate a mediano plazo se orienta, pues, a cómo lograr un desarrollo sustentable para el país a partir de esos sectores, teniendo en cuenta que muchos se derivan de recursos naturales no renovables y con prácticas productivas cuestionadas por incompatibles con el medio ambiente. Se trata de un concepto de desarrollo que forzosamente debe incluir una dimensión política y participativa, donde el conjunto social se involucre de forma activa en el proceso, a fin de evitar que sean solamente "sujetos consumidores" de bienes y servicios provistos por un desarrollo impuesto y acrítico.

Es indudable que en la Argentina el proceso de crecimiento de los últimos años ha tenido lugar mediante el creciente aprovechamiento de la dotación de recursos naturales y de capital humano del país, así como también del tejido industrial preexistente. Y esto ha sido acompañado por políticas públicas como un tipo de cambio competitivo, financiamiento, incentivos fiscales y programas de asistencia técnica. Sin embargo, las ventajas comparativas naturales de la economía argentina y el abandono de la política industrial en las últimas décadas del siglo pasado, aún hacen gravitar la estructura productiva hacia la especialización de la producción y la exportación de commodities, sobre todo de base primaria.

Una estrategia productiva e inclusiva sería promover la construcción de nodos regionales de acumulación, distribuidos en las distintas regiones del país, a partir de la incorporación, entre otros, de valor agregado a los recursos mineros y de la búsqueda de financiamiento y apoyo tecnológico nacional-provincial a una red de empresas públicas, privadas y mixtas para la industrialización y sustitución de insumos y de bienes de capital que estos sectores demandan. El caso de YPF ejemplifica una apuesta sobre el autoabastecimiento o soberanía energética que requiere de atracción de capitales que vayan derivando no sólo en una mayor producción de hidrocarburos y eficiencia, tanto de las empresas públicas y mixtas, sino también en la creación y fortalecimiento de PyME's proveedoras de servicios conexos, empleo y de mayor arraigo a nivel local, en este caso en la región patagónica. Esta decisión indica que el Estado no puede hacerse cargo en soledad de inversiones claves para el desarrollo. En ese sentido, el acompañamiento del sector privado resulta fundamental, reservándose el Estado la capacidad de conducir ese proceso. Para eso, se requiere el planteo de incentivos específicos para direccionar la inversión privada en sectores estratégicos por parte del Estado.

Así, a partir de la explotación de recursos mineros se podría dar lugar al desarrollo de las actividades de servicios de alta calificación que estos sectores demandan y a la

creación de la infraestructura para el desarrollo de los sectores estratégicos de la región, en el mediano y en el largo plazo. Las propuestas que aquí hemos presentado tienen la intención de aportar a un debate, sin dudas, complejo en donde el norte estratégico siga siendo un país con permanente mejora en la condición de vida de su población y en el cual, tal como ya ocurrió en el pasado, la inclusión social no sea un objetivo a negociar en las próximas décadas.

## Referencias bibliográficas

Cao, H., Vaca, J. (2006). La centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial, *Revista EURE*, Vol. XXXII, Nº 95, 95-111.

Castellani, A. (2012). *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación*. Argentina, 1966-2000. Buenos Aires: UNSAM Edita.

De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 18, nº 30. 169-180.

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*. Buenos Aires: Paidós.

Dirección Nacional de Política Macroeconómica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, MECON. (Última visita: 16-9-2013) Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas\\_provinciales.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm)

Furtado, C. (1982). *A nova dependencia*. San Pablo: Paz e Terra.

IADER (2012). "Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego y Neuquén: pagan los sueldos más altos". Documento de trabajo. (Última visita: 23-8-2013). Disponible en: <http://www.iader.org.ar/?x=sueldos2012>

García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comps.) (2006). *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.

Gorestein, S. (Org.). (2012). *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Revista Nueva Sociedad*, nº 237. 128-146.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010). *Plan Estratégico Territorial Bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Moori Koenig, V. Bianco, C. (2003). *Industria minera; Estudio 1 EG.33.6; Préstamo BID 925/OC-AR*. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As. Informe elaborado a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación. Ver en: <http://www.cepal.org/argentina/noticias/paginas/8/12238/Informe-336Mineria.pdf>

Rebasa, M. y Carbajales, J. (2011). "Los recursos naturales en la reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional (El caso de los hidrocarburos)", *La Ley, Suplemento Administrativo*, 21-6-2011.

Tereschuk, N. (2013). *Commodities y estrategias de desarrollo. ¿Qué hacer con las materias*

primas? En *Le Monde Diplomatique*. Edición 168. 8 y 9.

Schorr, M. (Coord.). (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?: Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Schweitzer, A. (2008). Desarrollo territorial y ajuste espacial: la difícil relación entre políticas públicas y planificación "privada" en el norte de Santa Cruz. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. Universidad Nacional de La Plata. 4. 201-216.

Trinelli, A. (2011). "Comercio exterior y desigualdad regional a la luz de los complejos exportadores provinciales". *Revista Realidad Económica*. 264, 89-115.

### **Otras fuentes**

Diario Clarín.

Diario El Cronista Comercial.

Diario Página 12.

Diario Buenos Aires Económico (BAE).

Diario De Cuyo.

El Inversor Energético & Minero.

# Myanmar, Burma, Birmania: El camino a recorrer del último dragón

*Myanmar, Burma, Birmania:  
The Path Ahead for the Last Dragon*

**Por Daniel Kostzer\***

**Fecha de Recepción: 5 de julio de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 27 de septiembre de 2013.**

## RESUMEN

Luego de 50 años de régimen militar y de aislamiento del resto del mundo, Myanmar se está dirigiendo a una rápida transición democrática y a una transformación de su economía, con fuerte impacto en la estructura política y social del país. Los ojos de varios países se centran en esta nación, que cambió su nombre y su bandera varias veces, buscando oportunidades para alterar el balance de poder en una región caracterizada por un dinamismo notable en la superficie y por un apego a las tradiciones milenarias en lo cotidiano. Para las visiones simplistas, todo es cuestión de apertura comercial y desregulación económica, pero lo que básicamente está en juego hoy en Myanmar es el desafío de encarar un proceso de acumulación original, de una sociedad tradicional campesina, hacia un sistema capitalista, pero con las reglas de la democracia y con los valores de los derechos humanos y sociales que rigen las relaciones en el siglo XXI.

**Palabras clave:** *Myanmar, Transición Democrática, Desarrollo, Acumulación Primitiva.*

\* Licenciado en Administración de Empresas con estudios de postgrado en planificación, estadísticas aplicadas y desarrollo económico en Venezuela, Argentina y Holanda. Docente de grado y posgrado en universidades del país y del exterior. Funcionario de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como asesor económico en Myanmar. E-Mail: dkostzer@yahoo.com

*ABSTRACT*

After 50 years of military regime and isolation from the rest of the world, Myanmar is heading to a very rapid democratic transition and transformation of its economy, with a strong impact on the political and social structures of the country. The eyes of several countries focus in this nation, that changed its name and flag several times, looking for opportunities to change the balance of power in a region, characterized by its formidable dynamism on the surface, and by its attachment to millenary traditions in daily life. For simplistic approaches, everything is just matter of commercial opening and economic liberalization, but what is basically on stake in Myanmar today is the challenge of how to face a process of primitive accumulation from a traditional peasant society towards a capitalist system, but within democratic rules and the values of human and social rights that rule the relations in the XXIst. century.

**Keywords:** *Myanmar, Democratic Transition, Development, Primitive Accumulation.*

## Introducción

Luego de cinco décadas de aislamiento del resto del mundo, confrontaciones internas y un bloqueo de duras características, Myanmar -antes llamado *Burma* o *Birmania* como lo conocimos aquellos de más de 50 años-, está encarando un proceso de apertura, cambios y reformas estructurales en las esferas económica, política, social y cultural que pocos aventuran a pronosticar dónde terminarán. Estos cambios, que parece que empezaron hace poco para la mayoría de los occidentales, se gestaron hace 25 años y se fueron profundizando con el correr del tiempo en la misma medida que crecía el interés de occidente por la tierra de la "gente sonriente".

En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar el desafío que significó para Myanmar encarar un proceso de acumulación original, de una sociedad tradicional campesina hacia un sistema capitalista, con las reglas de la democracia, y los valores de los derechos humanos y sociales que rigen las relaciones en el siglo XXI. En este marco general, a partir de una perspectiva histórica, presentaremos algunos elementos significativos de su inserción regional e internacional, y de su contexto político, económico, social y cultural que caracterizan el proceso de desarrollo de este país asiático en los últimos años.

### I. La herencia militar

El día 8 de agosto del año 1988, coincidiendo con el número de la buena suerte para las tradiciones de la región -el 8888- se constituía un hito fundamental e inesperado de la historia contemporánea de Myanmar, posiblemente, el país que más veces cambió de nombre manteniendo idénticas fronteras. En efecto, Myanmar, Burma, Birmania refieren todas al mismo territorio del país más extenso del Sudeste Asiático. Ese episodio hizo que los ojos del mundo se volvieran hacia este punto estratégico, que limita con los dos países más populosos del globo -China e India-, así como también con Laos, Tailandia y Bangladesh, por la protesta de los estudiantes y los monjes que finalizaría con una matanza de miles de personas -muchos de ellos adolescentes-, la prisión para casi 100 mil y el exilio para un importante número de ciudadanos. Esta no fue la última de las protestas masivas. Si bien el 8888 finalizó con la renuncia de Ne Win, el histórico y supersticioso jefe de la Junta militar que gobernó el país desde 1962, en el año 2007 se produjo otra masiva protesta, denominada la "revolución azafrán", por estar liderada por los monjes budistas cuyas túnicas son de ese color que, en un elevado porcentaje, pueblan las calles del país. De todos modos, hubo que esperar hasta el año 2010, para que se realicen elecciones de tono democrático, y con la participación de varios partidos políticos, aunque sin la principal fuerza de oposición, el NLD liderado por la Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi. La "vía Burmesa al socialismo", como gustaban denominarse, finalizaba sin pena y sin gloria, dejando un sinnúmero

de interrogantes para el futuro.

De modo similar al del Chile de Pinochet, los militares dejan en Myanmar un edificio institucional que será difícil dismantelar en el corto plazo. Un 25% de los miembros del parlamento bicameral son puestos por los militares. Los candidatos a Presidente y Vice no pueden estar casados con extranjeros o tener hijos con otra nacionalidad que no sea la de Myanmar. Para reformar la constitución se necesita el 75% de los votos de los miembros, entre otras medidas que pretenden proteger los intereses de aquellos que gobernaron durante 50 años al país.

El presidente del país se elige, no por el voto directo de la población, sino por un colegio electoral de tres cuerpos: la cámara baja, la cámara alta y los parlamentarios militares, escogidos entre los camaradas de armas.

En la actualidad más de la mitad de los ministros del gobierno de la Unión de Myanmar (Estado de apariencia federal, integrado por siete estados y siete regiones especiales) son de origen militar. También lo es el actual presidente y líder del proceso de reformas, Thein Sein, un ex militar, que a su vez ofició de Primer Ministro en 2007, cuando la Junta buscaba oxígeno político por el bloqueo y la censura internacional.

## **II. La relevancia de Myanmar para el contexto internacional y la configuración regional**

Myanmar tiene gravitación propia por el sólo hecho de ser el país más grande de la región con aproximadamente 60 millones de habitantes<sup>1</sup>, por el peso sus vecinos, por formar parte del ASEAN -la alianza del sudeste Asiático- de la que será conducción en 2014 y por una significativa dotación de recursos naturales fuertemente demandados en la región. Pero además cobra un protagonismo adicional por ser el único país del Sudeste Asiático en el cual su alineamiento regional e internacional está aún por definirse.

Justamente, tantos años de aislamiento, en que las relaciones hasta con la China comunista fueron difíciles<sup>2</sup>, abre la expectativa en los diferentes actores globales, particularmente los occidentales, de poder influir en el rumbo y en las decisiones de Myanmar, y a su vez, redefinir el perfil de la región reduciendo la influencia del Gigante de Oriente.

El resto de los países de la región tienen sus alineamientos más o menos claros y sus estrategias globales definidas. Myanmar sigue siendo un enigma y las alternativas múltiples, dependiendo del camino que decida tomar.

Desde la América Latina, el sudeste Asiático es visto como una masa más o menos

<sup>1</sup> Hay serias dudas sobre la población real de Myanmar, ya que no se realizan censos desde el año 1983. Las estimaciones fluctúan entre 49 y 61 millones de habitantes. El próximo censo se realizará en marzo de 2014 develando este misterio.

<sup>2</sup> La política china frente al Tíbet y el Budismo fue siempre vista con recelo en este país donde, a pesar del declarado marxismo, la religión es omnipresente. Ni en sus momentos más duros y sectarios la Junta Militar retaceó apoyo a los monasterios y la religión. Además, una no menor dosis de chauvinismo generó una campaña contra los chinos que controlaron el comercio en los primeros años de la independencia.

homogénea de lo que en el pasado se denominaba *Indochina*, de países que tuvieron su paso por el modelo socialista, y que hoy se incorporan a los beneficios de la globalización en condiciones muy especiales. Esto es una caracterización incompleta ya que esconde la profunda heterogeneidad política, social y productiva de los mismos, así como diversidades culturales con perfiles particulares.

En el ASEAN participan diez países como miembros plenos y dos observadores. Los miembros plenos son Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, y Vietnam; mientras que Timor-Leste y Papúa-Nueva Guinea son los observadores.

Como puede observarse, las diferencias son notables: hay países donde la religión predominante y oficial es la Musulmana (Brunei, Indonesia -el mayor país musulmán del planeta- o Malasia), Budistas, como Tailandia, Myanmar o Vietnam, y católicos como Filipinas y Timor-Leste. El detalle de la religión no es un dato menor, ya que en todos ellos es omnipresente en lo cotidiano, por encima de un laicismo restringido sólo a lo más alto de las elites. Esto configura cosmovisiones de los gobernantes y el modo en el que se relacionan con la población, con correlatos de clase muy fuertes en algunos de ellos.

En lo político hay experiencias de democracias formales en varios de ellos, que conviven con monarquía parlamentaria (Tailandia), con sistemas de partido único (Vietnam) y sistemas un tanto mixtos y muy peculiares, como el de Singapur, que además es una ciudad-Estado con características similares a las ciudades del renacimiento europeo.

Algunos de estos países centran su crecimiento en la dotación de recursos naturales (Indonesia, Brunei, Myanmar, Malasia), mientras que otros acumulan a partir del intensivo uso de mano de obra de muy bajo costo relativo como Vietnam, Laos, Filipinas y Tailandia.

Singapur adiciona a su particularidad de ciudad-Estado y a la falta de factores productivos tradicionales, una estrategia de desarrollo empresarial regido desde el Estado, que le convirtió en el centro de los negocios de la región. Es, a su vez, la plataforma de cualquier empresa occidental que aspira a hacer pie en la zona. Claro que todo esto es resultado de su estratégica ubicación, que fuerza a que los grandes barcos, signos emergentes del volumen de la globalización del siglo XXI, pasen por sus aguas.

La apertura de Myanmar y la posibilidad de puertos en su costa sobre la Bahía de Bengala, modificaría la geopolítica la región, reduciendo el tráfico en el Mar de Andamán, que es el que en gran medida le da vida a Singapur.

Los países más integrados a los mercados que integran el ASEAN fueron duramente castigados durante la crisis Asiática de 1997. Todos ellos vieron explotar la burbuja financiera y fueron arrastrados a una recesión como nunca la habían visto desde su independencia. Las estrategias seguidas fueron bastante uniformes: todos ellos apostaron desobedeciendo las instrucciones del FMI, a sus propios mercados internos, redefiniendo el perfil productivo desde un crecimiento liderado por exportaciones, a una fuerte inyección a las actividades domésticas, que dió sus frutos en el corto plazo. Redujeron su vulnerabilidad externa, e inclusive, a pesar de fuertes costos, lograron campear el aumento del precio de los alimentos y de las demás *commodities*. Después

de casi un lustro de turbulencias diversas con posterioridad a la crisis del '97, todos estos países muestran un crecimiento económico importante y, lo que es más contundente aún, tasas significativas de reducción de la pobreza. A pesar de ello, el tema de la equidad en la distribución del ingreso sigue estando pendiente.

La crisis asiática también llevó a mucha más apertura en lo político, con gran participación de los movimientos populares que canalizaron su descontento hacia los gobiernos autocráticos de entonces. Los cambios políticos en la región, así como la independencia de Timor-Leste, son de algún modo "hijos" de aquella crisis.

Dentro del contexto actual, Myanmar -"la tierra de oro" como se la conoce en la zona-, pasa a ofrecer un potencial para los que leen en las mesas de arena de la política internacional, inédita.

Las expectativas de que la elite del exilio, muy influenciada por occidente, pase a ser la que rige el país en el futuro, lleva a que cada potencia occidental realice su apuesta. Pero no sólo los occidentales. Hay un segmento de aquellos que lograron convivir o sobrevivir con la dictadura, que tienen -muchos por motivos étnicos- vínculos con Japón, India, China, Tailandia, Singapur, etc., que van ingresando a Myanmar, básicamente a través de los negocios y la inversión en las escalas más diversas.

Si bien hay cifras discordantes, dada la debilidad de las instituciones estadísticas locales, muy acostumbradas al secreto militar, nadie duda que un tercio de la inversión extranjera realizada en los últimos tres años provenga de China. Un cuarto tiene su origen en Tailandia, pero mucho de esta es casi repatriación de capitales, ya que un número importante de sus verdaderos dueños son ciudadanos de Myanmar que tuvieron éxito en sus negocios en el exilio, un quinto de Japón, con grandes emprendimientos inmobiliarios y hoteleros, y el resto -o sea una cifra muy menor- desde occidente.

### **III. Las dificultades de entender el contexto político, socioeconómico y cultural**

A pesar de la gran difusión que viene teniendo la apertura y la democratización de Myanmar en los medios internacionales, donde hasta programas de factura *gourmet* por la CNN hablan del país, resulta muy dificultoso para los extranjeros en general, y la comunidad de negocios en particular, entender los códigos de la región y puntualmente Myanmar.

En primer lugar, es un país donde más del 75% de la población habita en la zona rural y un 50% produce para el auto-consumo y la subsistencia. El resto son trabajadores sin tierra, que muchas veces cobran en especie. La lógica del desarrollo capitalista y del mercado más convencional no ha llegado a vastos puntos del territorio donde sigue existiendo un elevado número de habitantes que consume un más que aceptable número de calorías y nutrientes por día, pero que no generan los ingresos necesarios para adquirir esa canasta alimentaria.

El nivel de pobreza extrema o indigencia en Myanmar es de poco más del 10%<sup>3</sup>. La

<sup>3</sup> UNDP (2010). Integrated Household and Living Conditions Survey in Myanmar. Disponible en: [www.mm.undp.org](http://www.mm.undp.org)

pobreza total asciende a un cuarto de la población, medido por el gasto de los hogares, ya que no hay encuestas de ingresos. El 74% del gasto se destina a la alimentación, lo cual es el valor más elevado para toda la región, posiblemente similar al de Bangladesh rural.

En el sector rural conviven tractores con yuntas de bueyes para las tareas de labrado de la tierra, así como pequeños puestos de venta directa de productos agrícolas con grandes cooperativas para la comercialización del arroz, producto del que Myanmar fue hasta los 60s el principal exportador mundial.

En todas partes donde hay un grupo de más de tres casas, junto a la omnipresente pagoda dorada y el monasterio budista -mayoritariamente construidas por particulares y mantenidas por la comunidad- se alza un pequeño mercado que resalta la creencia general que el socialismo fracasó en Myanmar porque los locales cuentan con una empresariedad e industriosidad que les viene de generaciones y que intentó ser suprimida por la junta militar. Sin lugar a dudas, desde una óptica más convencional del pensamiento eurocéntrico se puede decir que en realidad esta propensión al emprendimiento personal de subsistencia es el resultado de la incapacidad de la economía campesina para absorber el crecimiento demográfico y, a su vez, del sector moderno de la economía más convencional para incorporar esta mano de obra excedentaria en la producción industrial o de servicios modernos. No deriva de una voluntad autogestionaria de desarrollo personal económico.

Estas supuestas virtudes casi genéticas de los habitantes es lo que hace que una parte de la dirigencia política y los asesores económicos piensen que la simple desregulación y liberación de esas fuerzas, sumada a la dotación de recursos naturales y a la ubicación estratégica, serán condición necesaria y suficiente para sacar a Myanmar del subdesarrollo actual.

Sin duda, vendrán años de marcado crecimiento económico. Siempre y cuando se incorporan al mercado un número importante de habitantes que, como vimos, destinan la mayor parte de sus ingresos a la adquisición de alimentos, se producirá una gran expansión en términos del producto y la actividad económica.

La eliminación de ciertas restricciones a la producción (energía, comunicaciones, sistema financiero, vías de comercialización, etc.) va a impulsar el crecimiento de Myanmar a tasas "chinas" como gusta decirse por allí. Pero es lo mismo que pasó en los otros países de la región que venían de sus experiencias de economía planificadas, sin importar el modo en el cual encararon su crecimiento.

Ya lo enunciaba Arthur Lewis, Premio Nobel de Economía, en su magistral y breve texto "*Crecimiento económico con oferta ilimitada de trabajo*"<sup>4</sup>. El uso de mano de obra de muy baja productividad en los sectores tradicionales -la producción para el autoconsumo- de la economía, volcada a aquellos de mayor productividad relativa en el denominado "sector moderno", *v.g.* la economía capitalista, incrementan el valor agregado por la puesta en marcha de la monetización y los efectos multiplicadores que ésta genera en el mercado local.

---

<sup>4</sup> Lewis, A. (1954) "Economic Development with Unlimited Supply of Labor" Manchester School of Economic Development and Social Studies, Vol. 22.

## Reflexiones finales

¿Cuán sostenible es este crecimiento en el tiempo? Posiblemente esta sea la pregunta que se irá develando a medida que se redefina el perfil productivo del país, el modo en el cual se inserta en la región y en el mundo y según las decisiones de política económica que se tomen.

Los antecedentes son muy variados. Desde Japón y Corea del Sur, hasta Vietnam y Bangladesh, pasando por Malasia e Indonesia o Tailandia, el abanico de posibilidades es sumamente amplio. El tema en cuestión es cómo utilizar la renta diferencial como vehículo de acumulación para un desarrollo industrial autónomo entre vecinos poderosos. Sin lugar a dudas esto trasciende la simple desregulación y apertura económica.

En una sola frase, podríamos decir que Myanmar enfrenta el desafío de la transición a un capitalismo moderno. Estas transiciones siempre sucedieron en contexto de acumulación primitiva, coerción y disciplinamiento de la mano de obra. Siempre bajo la tutela de algún poder extranjero o una clase dominante. Muchas veces con sangre derramada en el contexto de guerras civiles. Baste sólo recordar que en Corea del Sur primero se hizo una reforma agraria para reducir el poder de los terratenientes bajo la supervisión de los Estados Unidos, y luego, una dictadura militar, el Gral. Park prohió la clase empresarial que hoy se ha globalizado. En Japón, la ocupación disolvió los lazos empresarios tradicionales para empezar el nuevo modelo donde surgieron hoy grandes empresas globales. O el caso de China, donde es el partido único el que define los destinos en sus múltiples entramados burocráticos. Cada uno de estos contextos y entornos es único, y en realidad, del pasado de un mundo bipolar.

En definitiva, hoy, Myanmar debe encarar una transición al capitalismo moderno en un entorno totalmente diferente al de las experiencias anteriores. Debe hacerlo, producto de las demandas sociales, la presión internacional y el escrutinio global, dentro de las reglas de una democracia del siglo XXI. Esto es, con los valores de derechos-humanos, sociales y políticos- que se impusieron en las últimas dos décadas a escala global, lo cual añade complejidad al proceso de acumulación original inherente a la etapa. Así como cada desafío trae una oportunidad, lo inverso también sucede: cada oportunidad presenta un amplio número de desafíos a afrontar.

## Referencias bibliográficas

**Lewis, A. (1954).** Economic Development with Unlimited Supply of Labor. *Manchester School of Economic Development and Social Studies*. Vol. 22, 139-191.

**Thant Myint-U. (2012).** *Where China meets India: Burma and the new cross roads of Asia!* New York: Farrar Straus and Giroux.

**UNDP (2010).** *Integrated Household and Living Conditions Survey in Myanmar*. (consulta: el 20 de Agosto de 2013). Disponible en: [www.mm.undp.org](http://www.mm.undp.org)

# La política social argentina ante los desafíos de <sup>"Sumario"</sup> un Estado inclusivo (2003-2013)

Social Policy in Argentina  
facing the Challenges of an Inclusive State  
(2003-2013)

Por Jorge Tirenni\*

Fecha de Recepción: 22 de mayo de 2013.  
Fecha de Aceptación: 05 de septiembre de 2013.

## RESUMEN

En los últimos diez años, la política social ha sido una herramienta de inclusión muy importante. En particular la Asignación Universal por Hijo ha garantizado una amplia cobertura social ya que esta iniciativa se enmarca en un nuevo paradigma de política social que aborda la problemática desde los derechos de las personas. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la política social desde la etapa neo-liberal hasta la actualidad identificando las características del camino recorrido como así también los principales desafíos actuales.

**Palabras clave:** *Política Social, Paradigmas, Asignación Universal por Hijo.*

## ABSTRACT

In the last ten years, social policy has been a very important tool for inclusion. In particular with the universal child allowance has ensured a wide social coverage and this initiative is part of a new social policy paradigm that addresses the problem from the rights of individuals. In this sense, the present work aims to analyze social policy from the neoliberal period to the present, identifying the progress and current challenges.

**Keywords:** *Social Policy, Paradigms, Universal Child Allowance.*

\* Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política por la UCA/UBA. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Académica Argentina. E-Mail: jortirenni@yahoo.com.ar

## Acerca de las perspectivas de Política Social

Cabe importante destacar que los modelos de desarrollo están muy vinculados a la política social. Esto significa que de dicha articulación dependerá la reducción del desempleo, la pobreza, la indigencia y el reconocimiento de nuevos derechos ante las necesidades y las demandas sociales.

El abordaje de la cuestión social es una responsabilidad estatal y para el sostenimiento de la política social es preciso una estrecha relación con las políticas macroeconómicas. Es por ello que la heterodoxia impulsó en los últimos años el crecimiento económico, mejoras sustanciales en el mercado de trabajo, aumento en los ingresos de la población e incremento en los recursos públicos para el otorgamiento de prestaciones. Es por ello que las distintas perspectivas sobre la política social no son neutras y cada una evidencia un proyecto de sociedad. El gerente social no puede definirse como un "técnico" que tiene la función de asignar eficientemente los recursos de un organismo en particular, sino que existen importantes vinculaciones económico-sociales (Klikberg, 2005).

La discusión sobre la política social tiene diferentes vertientes<sup>1</sup> y puede sintetizarse en tres perspectivas diferenciadas: la primera, denominada individualización del Riesgo o focalizadora, concibe a las acciones del Estado desde un papel marginal y compensatorio (Banco Mundial, 1999). Una de las características principales que comparte esta perspectiva es que la protección social se concibe como una red y que los países en desarrollo deben estar orientados a la atención de los sectores más pobres. Se entiende a la política social como el "conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica." (Holzmann, 2000: 25). Como veremos en los apartados siguientes, esta visión fue aplicada en América Latina y en la Argentina en particular durante el paradigma neoliberal.

Una segunda visión se denomina del Seguro social y concibe que las prestaciones sociales deben estar orientadas a los grupos ocupacionales, tales como los trabajadores. La política social es concebida como un conjunto de programas en función de la formalidad del mercado de trabajo y del reconocimiento de contingencias propias de la sociedad salarial, como la vejez, la enfermedad y el desempleo (Castels, 1996).

Finalmente, la tercera perspectiva se centra en los Derechos (y recoge elementos de las dos anteriores). En este caso, la política social es vista como:

un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así

<sup>1</sup> Esto implica tomar posición en algunos debates, pero no por ello, desconocer otros vinculados a la temática de la gestión social. Para este tema, recomendamos el trabajo de Chiara, M y Di Virgilio, M. (Org.). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo.

como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables. (Tirenni, 2010: 85).

Esta noción no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que la titularidad de los derechos universales debe guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme el marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La pobreza no es sólo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a las necesidades básicas sino que ser excluido es, sobre todo, la carencia de ciudadanía en la medida en que se niega la titularidad de los derechos sociales y la de participación.

La precisión de cuáles y cuántos derechos están garantizados y, por lo tanto, qué riesgos está dispuesta a asumir la sociedad como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público, de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable al margen de si su provisión está a cargo de instituciones públicas, privadas o de la sociedad civil (Acuña y Repetto, 2007).

La perspectiva de los derechos es un enfoque global de intervención en donde la política social hace hincapié en los mecanismos y dispositivos de la Seguridad Social, tales como las asignaciones familiares<sup>2</sup>, el seguro de desempleo, las obras sociales, vivienda, las jubilaciones y pensiones características de la sociedad salarial contributiva (ver gráfico n°1). También, comprende la salud y la educación pública, instituciones centenarias en nuestro país y que revisten un carácter universal. Finalmente, el componente de asistencia social se caracteriza por las políticas de transferencia de ingresos, la política de promoción de la economía social<sup>3</sup> (subsidio y crédito) y la política alimentaria<sup>4</sup>.

Esta visión integral implica entender estas tres instancias como vasos comunicantes que interactúan pues a partir de dicha dinámica se pueden comprender diferentes procesos de inclusión-exclusión. A lo largo de los capítulos siguientes, veremos cómo estas visiones se constituyen como “referentes” de los distintos planes y programas aplicados en la Argentina desde la etapa neoliberal hasta la actualidad.

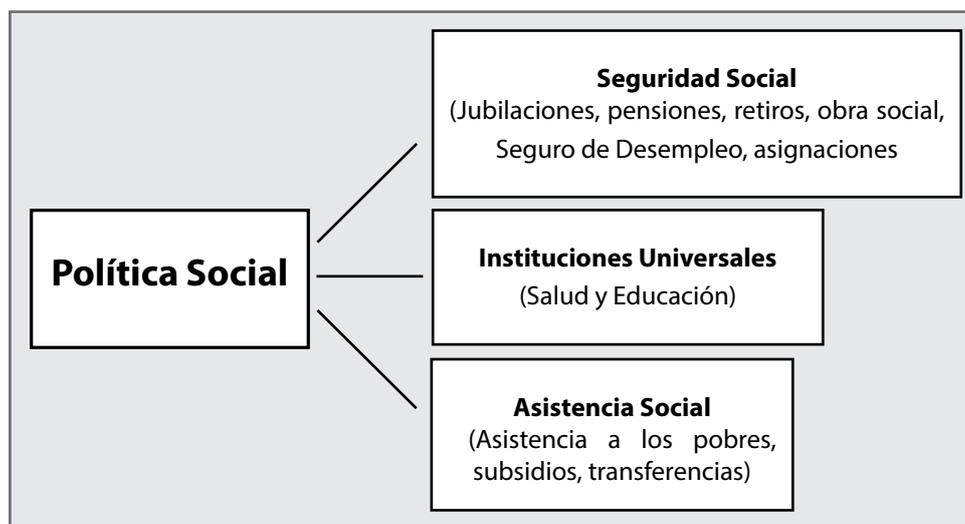
---

<sup>2</sup> En la Ley vigente en materia de asignaciones familiares –Ley N° 24.714–, se reconocen las siguientes prestaciones: a. prestaciones ordinarias (asignación por hijo/a, asignación por hijo/a con discapacidad, asignación prenatal). b. prestaciones extraordinarias (asignación por ayuda escolar anual, asignación por maternidad, asignación por nacimiento, asignación por adopción y asignación por matrimonio).

<sup>3</sup> Esta puede caracterizarse por la existencia de Unidades Productivas, tales como Emprendimientos familiares, asociaciones de producción y de consumo, huertas comunitarias, redes de trueque, de micro-crédito, micro-emprendimientos, cooperativas, empresas recuperadas, ferias sociales, redes de comercio justo y miles de otros colectivos.

<sup>4</sup> Esta se caracteriza por los siguientes componentes: garantiza la prevención de carencias nutricionales específicas, la lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros seis meses de vida y prevención en el área de la Salud Materno-Infantil. También, la seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales, la educación alimentaria nutricional, la asistencia alimentaria directa, el autoabastecimiento y la producción de alimentos, como así también, el sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población.

Cuadro nº1:



**Fuente:** en base a Andrenacci y a una elaboración propia.

### **Neoliberalismo e intervención social: el programa como forma de focalizar problemas masivos**

En esta etapa, el propósito es garantizar ingresos mínimos, acceso a servicios básicos y que los sectores más empobrecidos no desciendan aún más en su condición de vulnerabilidad. Las metas no engloban políticas de cambio estructural, por el contrario, se incluyen políticas de solvencia fiscal, optimización de recursos en salud pública, en medio ambiente, en educación y en la promoción de la capacitación como medio de inserción laboral (Spicker y otros, 2007).

En este contexto, y particularmente ante el deterioro de los mecanismos de Seguridad Social, debido a la precarización laboral y al desempleo estructural (ver cuadro nº2), junto con la crisis de los dispositivos universales, la asistencia social pareció ser la única variante de la focalización para enfrentar los problemas de exclusión. Al concebirse a la política social desde la visión del Riesgo Social sólo unos pocos sectores se vieron favorecidos con la intervención del Estado.

Este abordaje, sumado a los procesos de desindustrialización y valorización financiera, mostraban una fotografía de una situación socio-laboral inédita, las mayores tasas de desocupación y subocupación (24,1 y 18,6%, respectivamente) en varias décadas, según los datos del INDEC.

Como vemos en el cuadro nº 2, en poco más de una década, pasamos de una sociedad de bajo desempleo a otra que sufre alta precarización y una marcada vulnerabilidad laboral. Asimismo, una serie cambios estructurales impulsados por políticas para el mercado laboral implican un situación de "cierre de pinza" de la precarización laboral y de la focalización del riesgo. En ese sentido, podemos destacar la Ley de

Flexibilización Laboral (Ley N° 24.013) que reduce las garantías laborales, como así también, los decretos 2.184/90 del Poder Ejecutivo que adjudicaban reglamentaciones propias en cuanto al derecho a huelga. Con la Ley 23.771 de régimen Penal Tributario se continúa con el intento de despojar al Ministerio de Trabajo de toda capacidad de control, delegando la auditoría en materia de cumplimiento de depósito de retenciones y contribuciones patronales a la Dirección General Impositiva, dependientes del Ministerio de Economía.

<b>Cuadro N° 2:</b>		
<b>Evolución de la tasa de Desocupación y Subocupación (1992-2002)</b>		
<b>Año</b>	<b>Tasa de Desempleo</b>	<b>Tasa de Subempleo</b>
2002	21,1	18,6
2001	16,5	14,9
2000	15,4	14,5
1999	14,5	13,7
1998	13,2	13,3
1997	16,1	13,2
1996	17,1	12,6
1995	18,4	11,3
1992	6,9	8,3

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

\* Se toma el segundo trimestre de cada año

Simultáneamente, con la Ley N° 24.013 de Empleo, se realizaron límites a la indemnización por despido. Por su parte, se sancionó la Ley 25.013 que buscó centralmente profundizar aún más el modelo flexibilizador en aquellos trabajadores que ingresen en actividad después de la vigencia de la Ley. Por otro lado, se reduce el tiempo de prueba a treinta días dando origen a los conceptos de "polivalencia funcional" donde el empleador puede pedir al empleado el ejercicio de tareas para las que no fue contratado, así como la "compensación horaria" donde el empleador recupera el pago de horas extras. Se introduce también el fraccionamiento del pago del aguinaldo y el otorgamiento de vacaciones en cualquier momento del año.

En el año 2000, se sanciona la Ley 25.250 que eleva el período de prueba a tres meses, y puede moverse a seis meses en los casos de pequeñas y medianas empresas. Del mismo modo, esta Ley deroga los Convenios Colectivos de Trabajo que se hayan firmado con anterioridad al año 1988 y que deben ser renegociados, y sólo respeta aquellos registrados a partir del año 1993 (donde la flexibilización laboral adquiere niveles preponderantes).

Otra importante transformación se produce con los mecanismos de Seguridad Social al sancionarse la Ley nº 24.241 hacia el año 1994. Aquí se derogan las Leyes nº 18.037 y nº 18.038, creando el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones destinado a cubrir las contingencias de vejez, de invalidez y de muerte para las actividades laborales en relación de dependencia.

A tono con las políticas neoliberales del momento, se adopta un sistema de carácter mixto: por un lado, el Régimen de Reparto administrado por el Estado (ANSES), y por otro lado, un régimen de Capitalización privada a cargo de las Administradoras de Fondos, Jubilaciones y Pensiones (en adelante, AFJP), y las Compañías de Seguro de Retiro (en adelante, CSR).

El colapso del régimen de convertibilidad, no sólo evidenció un "agujero" fiscal estructural (ver cuadro nº3), sino que puso al descubierto la debilidad del sistema privado para hacer frente a la profunda crisis. En ese sentido, se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de una activa intervención del Estado a fin de mitigar los efectos negativos del riesgo de inversión del régimen de capitalización sobre sus afiliados.

**Cuadro n º3**  
**Recursos perdidos por el Estado durante la Ley 24.241 y la reducción de aportes patronales**

Año	Aportes Personales al Régimen de Capitalización	Reducción Alícuotas Patronales	Total
1994	\$ 922	\$ 1.554,0	\$ 2.476,0
1995	\$ 2.115	\$ 1.651,8	\$ 3.766,8
1996	\$ 2.492	\$ 3.506,6	\$ 5.998,6
1997	\$ 2.873	\$ 3.728,6	\$ 6.601,6
1998	\$ 3.146	\$ 3.941,7	\$ 7.087,7
1999	\$ 3.273	\$ 5.118,3	\$ 8.391,3
2000	\$ 3.404	\$ 5.443,7	\$ 8.847,7
2001	\$ 3.038	\$ 4.674,1	\$ 7.712,1
2002	\$ 1.382	\$ 3.063,5	\$ 4.445,5
2003	\$ 2.132	\$ 3.508,6	\$ 5.640,6
2004	\$ 3.072	\$ 4.794,0	\$ 7.866,0
2005	\$ 3.966	\$ 6.396,6	\$ 10.362,6
2006	\$ 5.216	\$ 8.789,5	\$ 14.005,5
2007	\$ 6.062	\$ 11.442,2	\$ 17.504,2
2008	\$ 7.792	\$ 15.371,7	\$ 23.163,7
2009	\$ -	\$ 18.690,7	\$ 18.690,7
2010	\$ -	\$ 21.178,8	\$ 21.178,8
<b>Total</b>	<b>\$ 50.885</b>	<b>\$ 122.854</b>	<b>\$ 173.739</b>

**Fuente:** ANSES.

Finalmente, las instituciones de bienestar también se deterioran con la descentralización realizada a principios de los años '90. En el año 1992, la Nación transfirió a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los colegios

secundarios y los institutos técnicos, colegios e institutos que hasta entonces administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Asimismo, se transfirieron los establecimientos hospitalarios a estas mismas jurisdicciones, lo que reconocía la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la salud de la población. Ese proceso de descentralización de la salud fue profundizado en la provincia de Córdoba, con la municipalización del sistema provincial (Díaz de Landa, 1996). También, se transfirió la política de vivienda. Estas transferencias se efectuaron sin su correspondiente contrapartida presupuestaria y quedaron atadas a un nuevo Pacto Fiscal que mejoraba los ingresos provinciales, aunque éstos quedaban sujetos a la suerte del crecimiento de la economía y de la consiguiente recaudación. En consecuencia, se consolida así una transformación estructural donde la única alternativa de la postura del Riesgo es operar sobre la asistencia social. Se trata de un paradigma acotado que conforma una política social con programas (enlatados) de bajo impacto, lo que en conjunto, produce incrementos de pobreza e indigencia nunca vistos en nuestro país (ver cuadro n°4).

<b>Cuadro Nº 4</b>		
<b>Evolución de la tasa de pobreza e indigencia (1992-2002).</b>		
<b>Año</b>	<b>Pobreza en %</b>	<b>Indigencia en %</b>
2002	54,3	24,7
2001	35,4	12,2
2000	28,9	7,7
1999	26,7	6,7
1998	25,9	6,9
1997	26	6,4
1996	27,9	67,5
1995	24,8	6,7
1994	19	3,5
1993	16,8	4,4
1992	17,8	3,2
1991	21,5	3
1990	33,7	6,6

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Este contexto ofreció el marco a una de las crisis socio-económica más profundas de la Argentina, y también, el agotamiento de un paradigma de política social. En síntesis, el punto de vista focalizador no abordó de manera positiva los problemas sociales, por el contrario, actuó más sobre los efectos que sobre las causas (García Delgado, 2003).

## La crisis y la prioridad de los problemas urgentes

Prácticamente, después de una década de focalización, a partir de 2002 en la Argentina se desarrollaron medidas adoptadas por el Estado que tenían por objeto revertir la crisis. Entre las principales medidas en relación a la política social se destaca el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante, PJJHD).

Para la ejecución de este plan se reunificaron las partidas de varios programas anteriores y obtuvieron recursos de la retención al agro para generar un seguro social para personas afectadas por la grave situación social. En este sentido, se modificó la normativa del Decreto 165/02 y se desarrolló por medio del mismo instrumento (DNU 565/2002) una política de transferencia de ingresos. El objetivo de dicho plan era apaciguar el clima de conflictividad social y compensar a los sectores más afectados por la devaluación. A pesar de su diseño institucional (donde se convocó a un diálogo multisectorial y se lo definió como "derecho social de inclusión") éste no fue un plan universal, sino un plan de transferencia de ingresos focalizado y condicionado.

De esta manera: "el plan no fue instaurado en un contexto normal y como una decisión voluntaria y autónoma de política social o laboral, sino en medio de una grave crisis política, social y económica para responder a fuertes y combativos movimientos sociales que amenazaban la gobernabilidad del sistema político, para hacer frente o frenar un rápido incremento de la pobreza" (Neffa, 2008).

<b>Cuadro nº 5</b>	
<b>Beneficiarios de planes de ingreso (2000-2011)</b>	
<b>Año</b>	<b>Beneficiarios</b>
2000	75.345
2001	97.200
2002	1.295.000
2003	2.168.000
2004	1.703.000
2007	1.038.000
2011	35.216

**Fuente:** ANSES.

Si bien, este programa significó un incremento monetario para el gasto público y una importante cantidad de beneficiarios (ver cuadro nº5), las necesidades de la gente no cesaron de multiplicarse y, por ende, resultaron políticas incapaces de lograr una verdadera inclusión social ya que simplemente se limitaron a compensar carencias

elementales para garantizar la subsistencia.

No obstante, a partir del año 2003, con el cambio de gobierno, paulatinamente se va reorientando la política y se empieza a pensar alternativas en plazos más largos y con cierta planificación. Un aspecto a tener en cuenta con el nuevo gobierno es el incremento presupuestario de los recursos para la promoción social, como vemos en el cuadro n°6. El mencionado aumento resulta importante, creciendo más que el producto. Esto evidencia la prioridad del gasto social ante las características de la crisis.

<b>Cuadro n° 6</b>	
<b>Gasto público consolidado en promoción social (2002-2009)</b>	
<b>Año</b>	<b>Gastos devengados</b>
2000	\$3.031.400.000
2001	\$2.941.600.000
2002	\$3.274.800.000
2004	\$5.787.400.000
2006	\$9.572.500.000
2007	\$12.366.300.000
2009	\$21.342.000.000

**Fuente:** Elaboración propia en base a: Cuenta de Inversión. MECON.

En segundo lugar, se ejecutan nuevos planes sociales, entre los cuales se destacan: 1. "El Plan Nacional de Emergencia Alimentaria: "Hambre Más Urgente", 2. "El Programa Familias para la Inclusión Social" y 3. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra." En relación al primero, este fue destinado a familias con hijos menores de 14 años con algún grado de desnutrición o discapacidad. También, se incorporaron a las mujeres embarazadas y a los adultos mayores que se encontraban en una situación de vulnerabilidad nutricional. Cabe destacar que esta iniciativa también contempló objetivos más específicos, como el incentivo a la autoproducción de alimentos, la asistencia a comedores escolares, huertas y granjas familiares. En cuanto a la inversión, podemos destacar su incremento sostenido a lo largo de un lustro (ver cuadro n°7).

<b>Cuadro n° 7:</b>	
<b>Inversión del Programa Emergencia Alimentaria</b>	
<b>Año</b>	<b>Gasto devengado (en \$ corrientes)</b>
2004	\$543.745.698
2005	\$738.318.037
2006	\$742.026.791
2007	\$913.948.561
2008	\$1.044.586.128
2009	\$1.333.975.779

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión. MECON.

En consonancia con el plan “El Hambre Más Urgente”, podemos encontrar los objetivos del Programa “Familias para la Inclusión Social” cuyo propósito es el respeto, la igualdad de trato, de oportunidades entre los miembros de la familia y el cuidado de sus respectivos hijos. Específicamente, el plan incluyó un ingreso no remunerativo para mujeres con hijos menores que exige contraprestaciones en salud y en educación para las niñas y niños de los beneficiarios, promoción familiar y comunitaria. Si bien este Programa tuvo ciertos problemas de implementación, como el control de las condicionalidades, fue un antecedente importante de la futura –hoy actual– Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH), y una escala de dimensiones importantes como así lo demuestran las 540.000 familias que fueron beneficiarias. Por último, en esta línea de planes podemos encontrar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”. El objetivo central del Plan fue potenciar el subsistema de la economía social en el marco del desarrollo local. Básicamente, se desarrolla mediante el fortalecimiento de los emprendimientos autogestionarios, el apoyo económico y financiero a proyectos productivos según su potencialidad para el desarrollo local. Si bien por un lado esta política trabaja con la idea de programas; por otro lado, se aleja paulatinamente del planteo focalizado, ya que procura una inclusión de los sectores excluidos a través del trabajo de una manera más innovadora y alternativa respecto de la tradicional. De cualquier manera, el plan tuvo una serie de inconvenientes tales como la generación de actividades productivas con poco valor agregado o el alto nivel de la informalidad<sup>5</sup>.

La influencia del paradigma del Seguro Social no se hizo esperar y una serie de políticas públicas de mejora en la calidad del empleo se hicieron muy notorias. Surge así, la promoción por el trabajo: en el año 2004 se sanciona la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral, se convoca al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad, y el Salario

<sup>5</sup> Para mayor desarrollo de este tema, se recomienda la información brindada en mi Tesis de Maestría de la UNSAM titulada: El Plan Manos a la Obra. (2003-2007) ¿Una política social de asistencia o de innovación? Tesis de Maestría no publicada, IDAES/UNSAM, Buenos Aires, Argentina.

Mínimo. Asimismo, se consolidan los convenios colectivos de trabajo por rama, otorgando un impulso a la mejora en los salarios y a todos los derechos (Asignaciones familiares, indemnización, accidente de trabajo, etc.).

En el año 2008, mediante la sanción de la Ley N° 26.425, el Estado vuelve a unificar el sistema previsional bajo su órbita conformado el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) dando lugar a un cambio estructural en la Seguridad Social. Pasados varios años de la reforma del sistema previsional neoliberal, se detectaron graves problemas de financiamiento que tenía el Estado, como así también, la vulnerabilidad que evidenciaron los fondos de jubilación y pensiones, cuyas prestaciones se han visto afectadas por los mercados financieros, identificándose la fuerte correlación existente entre el empleo registrado -como un derecho laboral de carácter elemental-, y el sistema de Seguridad Social. Asimismo, el Estado fomenta la sustentabilidad de su Sistema de Seguridad Social a través de la constitución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, quien absorbe los recursos que eran administrados por las AFJP (Ver cuadro n°8).

<b>Cuadro n° 8</b>	
<b>Crecimiento del Fondo de Garantía de Sustentabilidad</b>	
<b>Año</b>	<b>Fondo en millones de pesos</b>
2008	\$98.082
2011	\$199.490
2013	\$254.948

**Fuente:** ANSES. Junio 2013.

En este sentido, es importante destacar el incremento de dicho Fondo pero también aclarar que estos no tienen como finalidad lograr un aumento en los haberes jubilatorios, ya que son recursos de garantía de la Seguridad Social para el caso que los gastos corrientes de ANSES sufran algún deterioro. Asimismo, la unificación del sistema previsional y la sanción de la nueva Ley de movilidad jubilatoria N° 26.417, promulgada en octubre de 2008, estableció haberes jubilatorios ajustados en marzo y septiembre de cada año, lo que permite un mecanismo de incremento automático en función de la evolución de los salarios de los trabajadores y de la recaudación previsional.

Esta situación ha permitido el fortalecimiento del sistema público que en los últimos años ha logrado una recomposición histórica y un óptimo grado de eficacia en la tramitación de los beneficios. Es importante destacar que la Seguridad Social, basada en el principio de la solidaridad, se adjudica hoy el compromiso de garantizar a todos los individuos el derecho de acceder, por lo menos, a una protección básica y que la intervención del Estado, como regulador del pacto de solidaridad intergeneracional resulta clave para el buen funcionamiento del sistema previsional. En conjunto, estos

mecanismos destacan la influencia de la perspectiva del Seguro Social.

Más allá del incremento del presupuesto en salud<sup>6</sup>, se observa una mejora de la política social, principalmente en los dispositivos universales. Tal es el caso del Plan Nacer, cuyos objetivos son: reducir el componente sanitario de mortalidad materno infantil en la República Argentina y fortalecer la red pública de servicios de salud. Esta política implica una atención orientada a mujeres embarazadas y niñas/niños hasta los seis años de vida. Este lanzamiento, con articulación con el Programa Materno Infantil de la Nación, permitió el desarrollo de tres ejes estratégicos: la salud perinatal, la salud integral de los niños y de los adolescentes. También se implementó el Programa de Producción Pública de Medicamentos cuyo objetivo es abastecer las necesidades de hospitales públicos, los centros de atención primaria de la salud, los programas provinciales y el Programa Remediar.

Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, en el plano de la política de vivienda se realizaron 736.685 soluciones habitacionales en el período 2003-2013, lo que permitió en parte disminuir el déficit habitacional de nuestro país y colocar en la agenda del Estado un importante instrumento para la inclusión social como es la obra pública.

Finalmente, la Ley de Financiamiento Educativo (Ley n° 26.075) y Ley de Educación Nacional (Ley n° 26.206) permitieron reducir la fragmentación del sistema educativo e ir a un palatino incremento del gasto de la educación que en el año 2013 llegaría a 6,55% del PBI. De esta manera, estas políticas significaron un fortalecimiento de los mecanismos universales que se habían deteriorado en la década del '90. En suma, la política laboral y su impacto en la Seguridad Social, la salud, la educación y la vivienda en parte reconstruyeron la política social influenciada por el paradigma del Seguro Social. No obstante, a partir del año 2009 se constituye un nuevo piso de protección a partir de la propuesta de AUH, asignación que probablemente se la puede considerar una política propia del paradigma de los derechos.

### **El escenario de garantía de los derechos (2009-2013)**

Como puede observarse hasta aquí, los enfoques de política social han sido variados en lo que refiere a sus objetivos, contenidos e instrumentos. La visión de la protección social desde las perspectivas de los Derechos diverge de los anteriores enfoques mencionados y comienza a tomar forma con la AUH (Decreto 1602/09).

A través de la AUH, se incorpora al sistema histórico a las familias de menores ingresos, logrando una mayor equidad en las transferencias monetarias. Con anterioridad a esta medida, los hogares pobres no obtenían los beneficios ligados a la Seguridad Social por estar desocupados o desempeñarse en empleos informales. Esta reforma implica un cambio significativo en el paradigma de la política social, en tanto propone

---

<sup>6</sup> En el año 2005, el presupuesto de Salud llegó a la cifra de \$ 1.711 millones de pesos. En el año 2008 ascendió a \$3.538 millones y en el presupuesto 2013 de la misma área está calculado en \$12.736 millones de pesos.

una visión amplia de la misma basada en un enfoque de derechos ciudadanos y en el establecimiento de umbrales mínimos garantizados por el Estado que promueven la construcción de un piso de protección social. Se universalizan las prestaciones a través de transferencias de ingresos, llegando a los hijos menores de 18 años de los desempleados y a los informalizados con un ingreso menor al salario mínimo. Esta situación implica la incorporación al sistema de protección social a casi 3,4 millones de niños y una transferencia de recursos a los sectores de bajo ingresos de aproximadamente \$14.000 millones (año 2013).

Los cálculos contemplados por casi todas las investigaciones (ver cuadro nº9) observan que la reducción de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad son muy importantes.

<b>Cuadro nº 9</b>			
<b>Rango de impacto de la AUH, según varias instituciones</b>			
Indicador Social	CONICET	OIT	CEDLAS-UNPL
Reducción esperada en la tasa de Indigencia	Entre 46 y 68%	Entre 55 y 65%	Entre 54 y 60%
Reducción esperada en la tasa de pobreza	Entre 10 y 32%	Entre 16 y 33%	Entre 9 y 18%
Reducción esperada en la tasa de Desigualdad	Entre 4 y 33%	Entre 3 y 14%	Entre 3 y 30%

**Fuente:** ANSES.

Un informe más reciente del Ministerio de Economía y de la ANSES<sup>7</sup> revela datos aún más alentadores: la AUH permite llegar al 70% de los hogares con más bajos ingresos, 1,8 millones de personas han dejado de ser pobres, de ellas, 1,1 millones son niños y niñas menores de 18 años de edad. En este sentido, la Argentina vuelve a tener una tendencia a reducir su vulnerabilidad social, alcanzando una indigencia promedio<sup>8</sup> al 4%. Asimismo, la cobertura por parte de alguna prestación del Estado a niños, niñas y adolescentes, se amplía notablemente como se observa en el cuadro nº10.

<sup>7</sup> "Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable", Ministerio de Economía y ANSES.

<sup>8</sup> Datos del Observatorio de la Deuda Social. UCA 2012.

Cuadro n° 10		
Cobertura de la AUH		
Tipo de Prestación	%	En miles
Cubierto por asignaciones contributivas*	53,3	6.516,1
Cubiertos por AUH	36,6	4.477,9
Total cubiertos por asignaciones contributivas + AUH	89,9	10.994,0
Potencialmente cubiertos por deducción impuesto a las ganancias	7,2	879
No cubiertos (con padres o tutores monotributistas con ingresos)	3	362,8
Total	100	12.235,8

**Fuente:** CIFRA. Documento de trabajo N 7. La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. \* Considera tanto las asignaciones familiares contributivas del ANSES como las de los regímenes provinciales.

La AUH ha llegado a todas las jurisdicciones del país y en eso ha sido decisiva su acertada formulación. Al diseñarse como una extensión del sistema contributivo de asignaciones familiares vigente en todas las provincias de nuestro país, la AUH funciona complementando el sistema ya existente, contribuyendo a equilibrar las desigualdades territoriales existentes en el interior de nuestro país. Esto pudo ser factible gracias a la estructura territorial de la ANSES (que llega a casi 400 oficinas de atención al público en todo el país), caracterizada por la rapidez y por la eficacia en la ejecución de las prestaciones<sup>9</sup>.

En cuanto al componente condicional de la salud y de la educación existen opiniones divergentes. Hay quienes consideran que exigir condicionalidades no permitiría a la AUH ser considerada un derecho y que este requisito no está previsto para la percepción de la asignación por hijo del sistema contributivo. Otros observan que los controles mencionados facilitan los derechos básicos como son la salud y la educación, siendo esto una responsabilidad del Estado. De cualquier modo, las denominadas condicionalidades están presentes en otros programas sociales de alcance masivo que fueron implementados en Latinoamérica, como el Bolsa Familia de Brasil y el Oportunidades de México, obteniendo un reconocido éxito.

Otro dato alentador -y que refuerza la necesidad de mantener el componente condicional- es que desde la implementación de la AUH, se habría evidenciado un crecimiento del 81 % en la inscripción al Plan Nacer del año 2011 respecto a 2009. Los

<sup>9</sup> En el caso de la AUH, si la documentación presentada es correcta el cobro de la presentación puede darse en 15 ó 20 días.

controles de salud y la vacunación habrían incrementado en un 56%, permitiendo identificar a 30.000 de niños y niñas que no integraban ninguna de las bases de datos que tenía la ANSES para conformar el universo de los destinatarios de la AUH<sup>10</sup>. También, estudios oficiales<sup>11</sup>, demuestran el incremento de la matrícula escolar, principalmente en el preescolar y en la escuela secundaria.

Probablemente, uno de los aspectos más importante de la AUH, es que adquiere un estatus de permanencia. Si el titular de la AUH prosigue con su situación de informalidad la prestación se mantiene, solo se modifica si obtiene un empleo formal incorporándose al Sistema de Asignaciones Familiares. Este es un rasgo diferente de los programas sociales, que generalmente cuentan con plazos de inscripción y de beneficios o con cupos determinados.

La AUH no sólo supone un aumento al ingreso familiar, sino que asegura un monto que no está sujeto a las fluctuaciones laborales o macroeconómicas; y esto es fundamental, si se tiene en cuenta que las familias en situación de pobreza son las que presentan mayor inestabilidad en sus ingresos. Además, evita la estigmatización propia de los programas sociales focalizados, ya que no se trata de un programa que se dirige “al pobre o indigente” sino reconoce derechos, este caso el de una asignación familiar.

Finalmente, en mayo del año 2011, el gobierno nacional extiende la AUH a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación, siempre y cuando ellas estén desocupadas, que sean monotributistas sociales, que se desempeñan en la economía informal o que sean empleadas de casas particulares y por ello perciban un salario igual o inferior al salario mínimo. La cobertura (que alcanza aproximadamente a 80.000 mujeres) amplía los derechos de los sectores informales, permitiendo de esta manera una cobertura sanitaria completa y oportuna a través del Plan Nacer. Si realizamos una comparación entre los Programas de Transferencia Condicionada en la región, vemos que la AUH de nuestro país transfiere ingresos por el 0,90% de su PBI, superando a Brasil, que destina a través del Programa Bolsa Familia el 0,80% de su PBI, y a México, que a través del Programa Oportunidades destina el 0,30%. (Ver cuadro nº11).

Cuadro nº 11		
Programa similar a AUH por país y % PBI		
País	Programa	% del PBI
Argentina	Asignación Universal por Hijo	0,9%
Brasil	Bolsa Familia	0,8%
México	Oportunidades	0,3%
Chile	Chile Solidario	0,1%
Colombia	Familias en Acción	0,1%
Perú	Juntos	0,2%

**Fuente:** Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable. Ministerio de Economía y ANSES.

<sup>10</sup> Según expresiones del Ministro de Salud de la Nación, Dr. Juan Manzur, publicadas en la Agencia Télam el día 03-03-2011.

<sup>11</sup> Ministerio de Educación de la Nación. Año 2010/2011.

Esta situación evidencia la importancia de la inversión social para los países de la región y la prioridad que se le da a estos programas como forma de combate de la indigencia y de la pobreza. De cualquier modo, la intervención social está vinculada a las tradiciones políticas, a la relación de fuerza de los distintos actores, al rol del Estado y a la apertura de estrategias de tipo neouniversales. En este sentido, las iniciativas que parecen tener más vigencia hoy en América Latina son principalmente las de Brasil y de la Argentina, como así también -aunque desde un enfoque diferente- las de Venezuela<sup>12</sup> y Ecuador<sup>13</sup>.

### **La doble cara del Estado: programas y garantía de derechos**

La AUH, como se ha manifestado anteriormente, se incluye en el paradigma de los derechos y marca un cambio sustantivo en la política social de los últimos años en la Argentina. En términos de transferencias monetarias ha permitido centralizar y simplificar la ayuda social mediante una eficiente asignación realizada por la ANSES, principalmente por su estructura regionalizada. Este programa se complementa con las Pensiones No contributivas del Ministerio de Desarrollo Social<sup>14</sup>. Sus destinatarios son personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social (vejez, invalidez y madres con siete hijos). Esta herramienta de inclusión social se amplió sustantivamente en los últimos años, llegando en la actualidad a 1.311.000 de personas, según datos oficiales de junio del año 2013.

Por otro lado, puede identificarse dentro de la asistencia social una "división de tareas", donde el Plan Argentina Trabaja financia emprendimientos de diferentes características (comunitarios, urbanos, microcrédito, socioproductivos, etc.) con el propósito de promover el cooperativismo y el asociativismo. Esto implica un cambio de escala, ya que según datos del Ministerio de Desarrollo Social, en la actualidad operan más de 280.000 cooperativas vinculadas a este Programa.

Cada uno a su modo, estos programas implican un cambio importante en relación al paradigma focalizador pero todavía falta lograr un mayor impacto para generalizar el empleo registrado y decente en las unidades productivas de la economía social.

Entre los principales desafíos que se identifican pueden mencionarse: la articulación estratégica con otros Ministerios y con organismos públicos que gestionan la AUH. En este sentido, es importante la colaboración interministerial para este tipo de política social. Si bien la ANSES se encarga de gran parte de las asignaciones familiares de la economía formal no tiene una especialización en los sectores informales. Aquí, la importancia del apoyo y complementariedad del Ministerio de Desarrollo Social, y en particular, su rol en el Consejo Nacional de Políticas Sociales para coordinar las medi-

<sup>12</sup> En el caso de este país es importante la prioridad dada al fortalecimiento de la economía social.

<sup>13</sup> En los últimos años se produjo un incremento muy importante en la inversión social.

<sup>14</sup> Este tipo de beneficios, a diferencia de la AUH, no son rápidos y requieren un tiempo administrativo excesivo para las necesidades de sus beneficiarios. Pensar un tipo de liquidación de la prestación como lo realiza el ANSES parece ser una alternativa viable.

das y acciones de los 24 distritos del país, son vitales para ese propósito. Ello constituye un punto central para pensar una política social de Derechos.

Otra de las tareas a profundizar se vincula a la consolidación de las acciones tendientes a incluir a los jóvenes que no estudian ni trabajan entre los 16 y los 25 años<sup>15</sup>. Si bien la AUH incluye a los jóvenes hasta los 18 años, es importante para esa población, unificar y profundizar los programas para jóvenes para su inserción a la vida social, cultural o laboral. Resulta factible diseñar programas que puedan acompañar al joven excluido durante todo el proceso de inclusión con diferentes tipos de tutorías y seguimientos. La experiencia internacional de los empleos de proximidad permite pensar una inclusión más rápida y fácil.

Asimismo, otro punto nodal a modificar para consolidar la inclusión es la alta informalidad que hoy llega al 35%. Si bien es difícil de resolver esta situación, como lo bien lo demuestran los indicadores de la Región, es muy importante avanzar en políticas de registración, principalmente en regiones muy golpeadas como son las zonas del Noreste y del Noroeste de nuestro país. Profundizar programas (algunos ya existentes) que incluyan incentivos y/o castigos impositivos a aquellos sectores económicos que promueven la informalidad bien parece ser un camino posible.

El eje a destacar como desafío para el futuro es el de seguir mejorando los ingresos de los sectores populares y medios. Los ingresos de la mitad de los asalariados y los sectores que reciben los derechos de la AUH todavía son bajos. Para ello es necesario implementar una serie de herramientas impositivas que puedan incrementar el poder adquisitivo de las mayorías. Tal vez, reducir los impuestos indirectos (como el caso del IVA) para los bienes de los sectores populares e incrementar los de los bienes suntuosos pueda ser una alternativa viable, siempre y cuando esta medida no provoque un problema fiscal en las arcas del Estado .

Ahora bien, estas medidas como otras que implican mayor integración social, sin lugar a dudas, requieren de una intervención estratégica del organismo que las aplique. Sin embargo, el modelo de gestión de la ANSES permite dar derechos sociales a escala federal de manera rápida y eficiente aunque no parece ser esta la característica de todas las áreas que gestionan la política social. Un modelo de política social pensada desde los derechos implica estructuras estatales con capacidad técnica, presupuestos y recursos humanos necesarios para llevar a cabo un cambio de tal magnitud. El "modelo ANSES", como proponemos denominarlo, puede ser pensado en otras áreas, lo que dotaría a la política social de un sentido integral, coherente y estratégico al momento de reducir la pobreza, la indigencia y la precariedad laboral. En suma, consideramos gestionar de esa manera consolidarían las tendencias positivas que se vienen desarrollando en la Argentina y permitirán reducir los indicadores de exclusión de manera sustantiva.

---

<sup>15</sup> Cálculos del CEIL evidencian que, para el año 2007, existían alrededor de 720.000 jóvenes que no estudiaban ni trabajaban en la Argentina.

## Referencias bibliográficas

Administradora Nacional de la Seguridad Social. (2013). Buenos Aires: Dirección General de Planeamiento.

Acuña, C. y Repetto, F. (2006). *Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (1991). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Buenos Aires: mimeo.

Bertranou, F, Solorio, C. y Ginneken, W. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.

Castels, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (2011). *Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas.

Díaz Landa, M. (1996, noviembre 4-7). La Cooperación Intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

García Delgado, D. (2003). *El Estado Nación y a crisis del modelo*. El estrecho sendero. Buenos Aires: Norma.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2004). *Condiciones de Vida. Pobreza y trabajo e ingresos. Empleo y Desempleo*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Holzman, R. (2000). *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Klikhsberg, B. (2005). *La agenda ética pendiente en América Latina*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.

Salvia, A. (2013). *Desajustes en el Desarrollo Humano y Social (2010-2011-2012)*. Indicadores de Desarrollo Humano e Integración Social, según categorías demográficas y socioeconómicas. Barómetro de la Deuda Social Argentina. UCA. Buenos Aires. [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Anexo\\_Estadístico\\_actualización\\_31.07.13.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Anexo_Estadístico_actualización_31.07.13.pdf)

Spicker, P y AA.VV. (2007). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.

Tirenni, J. (2010). *El Plan Manos a la Obra. (2003-2007) ¿Una política social de asistencia o de innovación?* Tesis de Maestría no publicada, IDAES/UNSAM, Buenos Aires, Argentina.

# **Pobreza y Hábitat: Términos de una relación vigente en el Conurbano bonaerense**

Poverty and Habitat

Terms of a Current Relation in Greater Buenos Aires

Por **Marcela Vio\*** y **M. Claudia Cabrera\*\***

Fecha de Recepción: 22 de julio de 2013.

Fecha de Aceptación: 13 de septiembre de 2013.

## RESUMEN

En este trabajo de investigación se presentan los principales resultados de un trabajo de campo cuanti/cualitativo que analiza las condiciones de vida de los habitantes de barrios populares del Conurbano bonaerense. Para ello, se indagó en cuatro ejes: hábitat, trabajo, producción y consumo. Uno de los principales hallazgos de ese trabajo refiere a la relación entre pobreza estructural y condiciones de hábitat, dado que en muchos de los barrios analizados el NBI se explica por las variables vinculadas a las condiciones habitacionales. En vistas de ello, se propone analizar en particular los recursos y las modalidades de financiamiento que se ponen en juego en la autoproducción de la vivienda y reflexionar críticamente acerca del modo en que las políticas públicas actúan ampliando las bases materiales de estos hogares para transformar la mencionada relación entre hábitat y pobreza.

**Palabras clave:** *Pobreza estructural, Condiciones de hábitat, Financiamiento.*

## ABSTRACT

This paper presents the results of quantitative/qualitative research carried out in popular neighbourhoods of the Greater Buenos Aires area and oriented to explore poor household life conditions, especially those related to: habitat, employment, production and consumption. The main finding of this work relates to the relationship between structural poverty and housing conditions, as in many of the analysed neighbourhoods NBI levels were mainly explained by needs that result from inadequate housing conditions. In this context this paper discusses the development of financing strategies that involve housing self-production for these households, and reflects critically on the role of public policies expanding the material bases of these households, to transform said relationship between habitat and poverty.

**Keywords:** *Structural poverty, Conditions of habitat, Financing.*

\* MSc. CONICET/UBA/UNDAV. E-Mail: marcelavio@gmail.com

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la UBA/UNDAV. E-Mail: mccabrera@ymail.com

## Introducción

En este artículo se presentan algunos resultados de un trabajo de campo cuanti/cualitativo, orientado al estudio de condiciones de vida en más de una decena de barrios populares del Conurbano bonaerense cuyo inicio se remonta al año 2011 en el marco del Convenio entre la UNDAV<sup>1</sup> y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires de cara a la formulación de un Plan Estratégico<sup>2</sup> para la Urbanización de Villas y Asentamientos del AMBA. Se indagó acerca de cuatro dimensiones fundamentales –hábitat, trabajo, producción y consumo de los hogares– en 10 barrios. Posteriormente, el equipo obtuvo financiamiento de la Universidad de Avellaneda para continuar esta línea de trabajo (UNDAVCyT 2012-2014), financiamiento que permitió el relevamiento de otros dos barrios del municipio de San Martín.

El trabajo de campo consistió en un relevamiento cuati/cualitativo y en la elaboración de informes sobre las condiciones de hábitat de cada barrio a partir de la observación de miembros del equipo.

En esta oportunidad se presentan los resultados correspondientes a cuatro barrios ubicados en el segundo cordón: 22 de Enero (asentamiento de La Matanza), 9 de Enero (asentamiento de E. Echeverría), Alsina (villa de San Fernando) y 2 de Abril (asentamiento de A. Brown), relevados en el año 2011:

<b>Casos relevados y totales ponderados</b>							
	Encuesta						Entrevistas en profundidad
	Casos relevados			Casos ponderados			
	Viviendas	Hogares	Personas	Viviendas	Hogares	Personas	
2 de Abril	271	272	1293	897	897	3956	11
9 de Enero	220	221	1420	479	481	2116	11
22 de Enero	310	321	1472	1315	1360	6236	12
Alsina	121	122	492	121	122	492	8

En este marco, el trabajo da cuenta de uno de los hallazgos del estudio referido que hace a la relación entre pobreza estructural y hábitat. Se ha buscado dar respuestas a las siguientes preguntas de investigación: ¿qué peso tiene la cuestión habitacional en la situación de pobreza de los hogares? ¿Cuáles son las condiciones materiales de sus viviendas? ¿Cómo resuelven estos hogares sus necesidades habitacionales? Y, finalmente, ¿cuáles son las formas y fuentes de financiamiento utilizadas para satisfacer dichas necesidades?

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Avellaneda.

<sup>2</sup> Financiado por UNPRE (Unidad de Preinversión de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

## La relación entre pobreza estructural y hábitat

Se parte del supuesto que para los hogares estudiados la producción de sus viviendas se inscribe en el conjunto de lo que Hintze (2004) define como estrategias de reproducción, categoría que orienta la comprensión de los modos en que satisfacen su acceso a los valores de uso que definen sus posibilidades de reproducción ampliada. La vivienda, en su carácter de tal, integra el universo de bienes a los que estos hogares acceden bajo formas que se apartan del intercambio en el mercado formal de tierra y vivienda. Más aún, para un porcentaje significativo de los hogares referidos forma parte del conjunto de los bienes producidos para el autoconsumo, principalmente con trabajo doméstico y con aportes (trabajo, materiales, préstamos de dinero) provenientes de su participación en redes de reciprocidad inscriptas territorialmente, características éstas que para algunos autores sirven de deslinde de la economía "popular" del resto de la economía urbana (Quijano, 2007).

Siguiendo a Hintze (1989), en el marco de estas estrategias, los hogares combinan circuitos de satisfacción que implican relaciones: i) internas (división familiar del trabajo, en términos sexuales y generacionales, entre actividades que producen ingresos y aquellos bienes por medio del trabajo doméstico), ii) con otros hogares, iii) con el mercado, iv) con otras instituciones de la sociedad civil y v) con el Estado, que se corroboran particularmente en los resultados obtenidos acerca de los modos de satisfacción de las necesidades habitacionales sobre los cuáles se realizarán señalamientos más adelante.

### ¿Qué peso tiene la cuestión habitacional en la situación de pobreza del hogar?

La estrecha relación entre hábitat y pobreza se advierte a partir de la correspondencia entre el comportamiento de los indicadores que refieren a las condiciones habitacionales que integran el indicador de pobreza estructural, Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante, *NBI*), y los hogares con *NBI* detectados en los barrios estudiados. En otras palabras, las situaciones de pobreza estructural de los hogares se explican principalmente por la precariedad de las condiciones materiales del hábitat y por la situación habitacional.

Tradicionalmente la pobreza puede operacionalizarse de dos modos: a) a través de los ingresos de los hogares y la capacidad que tienen de asegurar un consumo determinado de calorías por persona<sup>3</sup> y b) a partir de un conjunto de indicadores que busca establecer si los hogares satisfacen o no sus necesidades principales<sup>4</sup>. Este último refiere a la pobreza estructural y se operacionaliza a través de la variable "Necesidades Básicas Insatisfechas (*NBI*)", que es un índice compuesto por cinco indicadores. El Instituto

<sup>3</sup> Se define una "Línea de pobreza", y los hogares que no la sobrepasan son considerados pobres por ingresos (o indigentes, si no se supera un ingreso menor determinado).

<sup>4</sup> Si los hogares no llegan a satisfacer algunas de ellas se consideran pobres estructurales en diferentes grados, de acuerdo a cuantas necesidades insatisfechas tengan.

Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) señala que “se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico). Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua. Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario)”. En esta metodología para la medición de la pobreza estructural, las condiciones de hábitat tienen un fuerte peso en la determinación del NBI de los hogares, siendo que tres de sus cinco indicadores refieren claramente a estas condiciones, mientras que los dos restantes refieren a escolaridad de los menores y al porcentaje de ocupados por miembros del hogar, si bien refiere sólo a hogares cuyos jefes tienen un bajo nivel educativo.

<b>Cuadro 1</b>				
<b>Hogares según NBI en Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril</b>				
	B° Alsina	22 de Enero	9 de Enero	2 de Abril
<b>Sin NBI</b>	<b>39,3%</b>	<b>65,7%</b>	<b>34,6%</b>	<b>42,4%</b>
NBI Bajo	32,8%	26,4%	38,4%	38,1%
NBI Medio	21,3%	7,2%	22,4%	15,2%
NBI Alto	5,7%	0,7%	4,6%	4,3%
<b>Con NBI</b>	<b>59,8%</b>	<b>34,3%</b>	<b>65,4%</b>	<b>57,6%</b>
Ns/Nc	0,8%	-.-	-.-	-.-
Total	100%	100%	100%	100%

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

En tres de los barrios estudiados, se evidencia que más de la mitad de los hogares tienen NBI y el porcentaje más alto está en el barrio 9 de Enero (65,4%) en Esteban Echeverría. En todos los barrios prevalece el NBI bajo puesto que corresponde a la presencia de un sólo indicador de NBI. Los hogares con NBI medio son los que presentan dos indicadores y representan un porcentaje menor que los que tienen NBI bajo y mayor que los que tienen NBI alto, correspondiente a aquellos que presentan tres o más indicadores.

<b>Cuadro 2</b>				
<b>Hogares según NBI en Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril</b>				
	B° Alsina	22 de Enero	9 de Enero	2 de Abril
Hogares con 1 indicador de NBI	32,7%	26,5%	38,3%	38,1%
Vivienda inconveniente	13,9%	1,5%	1,5%	4,5%
Hogares que no tienen retrete	12,3%	18,7%	24,4%	27,0%
Con hacinamiento crítico	4,1%	5,1%	11,6%	5,1%
Sin capacidad de subsistencia	1,6%	0,3%	0,8%	1,1%
Hogares con niños de 6 a 12 que no asisten a establecimientos educativos	0,8%	0,9%	-.-	0,4%

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

<b>Cuadro 3:</b>				
<b>Hogares según NBI en Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril</b>				
	B° Alsina	22 de Enero	9 de Enero	2 de Abril
Hogares con 2 indicadores de NBI	21,3%	7,1%	22,5%	15,1%
Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente	10,7%	1,0%	3,8%	4,2%
Hogares que no tienen retrete + Hacinamiento crítico	6,6%	5,2%	16,4%	8,7%
Vivienda inconveniente + Hacinamiento crítico	2,5%	0,6%	1,9%	1,1%
Hogares que no tienen retrete + Sin capacidad de subsistencia	1,6%	-.-	-.-	0,7%
Hogares con niños que no asisten + Hogares que no tienen retrete	-.-	-.-	0,4%	-.-
Hogares con niños que no asisten + Hacinamiento crítico	-.-	0,3%	-.-	-.-
Hogares con niños que no asisten + Vivienda inconveniente	-.-	-.-	-.-	-.-
Hogares con niños que no asisten + Sin capacidad de subsistencia	-.-	-.-	-.-	0,4%
Sin capacidad de subsistencia + Hacinamiento crítico	-.-	-.-	-.-	-.-
Vivienda inconveniente + Sin capacidad de subsistencia	-.-	-.-	-.-	-.-

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

En tres barrios más del 30% de los hogares tiene sólo un indicador de NBI y los tres indicadores que relevan las condiciones de hábitat son los que presentan mayor frecuencia. La ausencia de retrete o inodoro con descarga de agua es el indicador de NBI que prevalece. Le sigue el de hacinamiento crítico como segundo de mayor peso, con la excepción de Barrio Alsina, dónde el segundo de más peso es una vivienda inconveniente.

Por su parte, el porcentaje con NBI medio (combinación de dos indicadores) es heterogéneo en los barrios analizados: 22 de Enero tiene menos del 10% de hogares, 2 de Abril menos del 20% y Alsina y 9 de Enero superan por poco el 20%. Las tres primeras combinaciones de indicadores refieren exclusivamente a las condiciones del hábitat. Para los barrios estudiados, este bloque explica más del 90% de los hogares con NBI medio.

<b>Cuadro 4</b>				
<b>Hogares según NBI en Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril</b>				
	B° Alsina	22 de Enero	9 de Enero	2 de Abril
Hogares con 3 indicadores de NBI	5,7%	0,7%	4,1%	4,3%
Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente + Hacinamiento crítico	2,5%	-.-	3,2%	2,8%
Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente + Sin capacidad de subsistencia	2,5%	-.-	-.-	-.-
Hogares que no tienen retrete + Sin capacidad de subsistencia + Hacinamiento crítico	-.-	-.-	0,5%	1,1%
Hogares con niños que no asisten + Vivienda inconveniente + Hacinamiento crítico	0,8%	-.-	-.-	-.-
Hogares con niños que no asisten + Sin capacidad de subsistencia + Hacinamiento crítico	-.-	-.-	0,4%	-.-
Hogares con niños que no asisten + Hogares que no tienen retrete + Hacinamiento crítico	-.-	0,7%	-.-	-.-
Hogares con niños que no asisten + Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente	-.-	-.-	-.-	0,4%
Hogares con 4 indicadores de NBI	-.-	-.-	0,5%	-.-
Hogares con niños que no asisten + Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente + Hacinamiento crítico	-.-	-.-	-.-	-.-
Hogares que no tienen retrete + Vivienda inconveniente + Sin capacidad de subsistencia + Hacinamiento crítico	-.-	-.-	0,5%	-.-

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

El porcentaje de hogares que presenta tres y cuatro indicadores de NBI es bajo en todos los casos. El primer bloque presenta la combinación de los tres indicadores referidos a condiciones de hábitat. En 9 de enero más del 70% de los casos con tres indicadores corresponden a esta combinación.

### ¿Cuáles son las condiciones materiales de sus viviendas?

La caracterización del parque habitacional construido en los barrios seleccionados, manifiesta una diferencia significativa entre los porcentajes de casas que se ubican en la categoría "tipo A" (del 35% al 60%), que según el INDEC corresponde a las no deficitarias. Siguiendo el mismo indicador, se observa que entre el 26% y el 52% de las casas se ubica en el "tipo B", porcentaje que incluye a las que presentan déficit pero son recuperables mediando mejoras tales como: provisión de agua por cañería al interior de las mismas, incorporación de retrete con descarga de agua, y/o modificación del piso de tierra o de material no resistente a partir de su consolidación con materiales resistentes. Respecto del "tipo casilla" que responde a la vivienda precaria -considerada como parte del parque habitacional no recuperable- se observa un máximo del 32% en cada uno de estos casos, mientras que el resto se ubica siempre cercano al 10%.

<b>Cuadro 5</b>				
<b>Viviendas según tipología en Alsina, 9 de Enero, 22 de Enero y 2 de Abril</b>				
	2 de Abril	9 de Enero	22 de Enero	Alsina
Casa Tipo A	43,2%	35,7%	60,9%	40,5%
Casa Tipo B	43,8%	52,8%	34,0%	26,4%
Departamento	-.-	-.-	1,5%	0,8%
Casilla	13,0%	10,9%	3,2%	32,2%
Local no construido para vivienda	-.-	-.-	-.-	-.-
Pieza de inquilinato	-.-	0,6%	0,3%	-.-
Total	100%	100%	100%	100%
Total en absolutos	894	479	1315	121

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

La descomposición del indicador "tipo B" facilita la caracterización de las casas que si bien son deficitarias para el criterio definido por el INDEC son recuperables. Dicho en otras palabras, son casas que pueden ser mejoradas para que provean condiciones

adecuadas de habitabilidad sin que sea necesario reemplazarlas. De este modo, distinguimos tres situaciones en torno a las casas deficitarias recuperables: i) aquellas que lo son porque presentan uno de los indicadores que señala la inclusión en dicha categoría, ii) aquellas que presentan dos indicadores y iii) aquellas que presentan los tres.

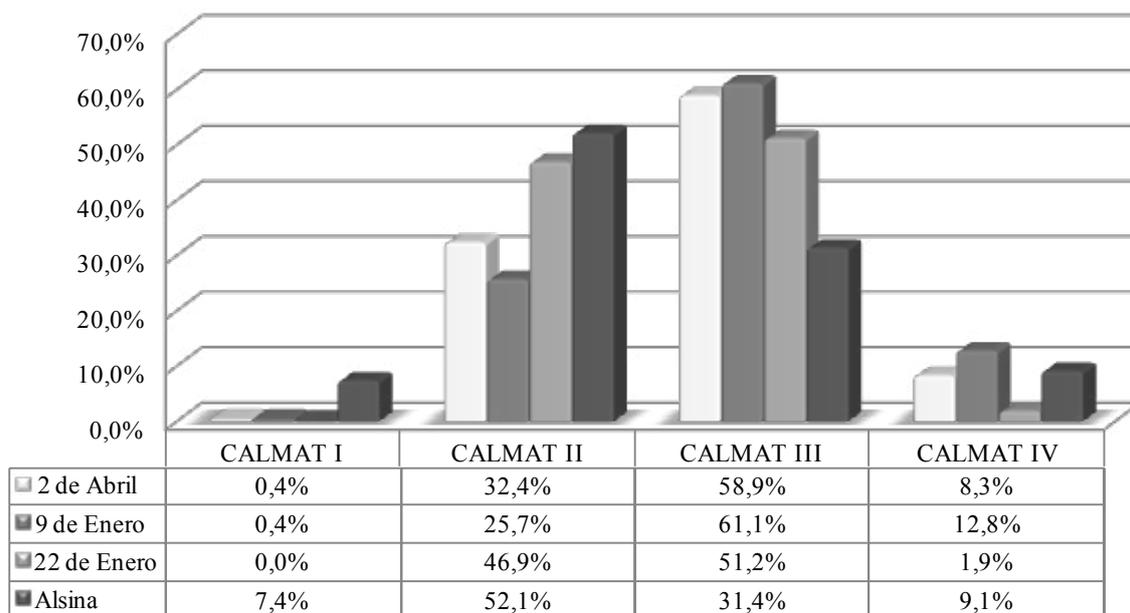
<b>Cuadro 6</b>				
<b>Casas "tipo B", según indicador de "tipo B". Alsina, 9 de Enero, 22 de Enero y 2 de Abril</b>				
Indicadores de Casa tipo B	2 de Abril	9 de Enero	22 de Enero	Alsina
1 indicador de casa tipo B	31,3%	38,0%	25,4%	12,4%
No tiene baño o no tiene inodoro o retrete con descarga de agua	24,9%	27,8%	15,2%	6,6%
No tiene canilla de agua dentro de la vivienda	6,4%	9,4%	9,9%	5,8%
Tiene pisos de Ladrillo suelto/ Tierra u otro material	-.-	0,8%	0,3%	-.-
2 indicadores de casa tipo B	10,9%	13,3%	8,2%	13,2%
No tiene baño o no tiene inodoro o retrete con descarga de agua y no tiene canilla de agua dentro de la vivienda	10,5%	10,2%	7,6%	10,7%
No tiene canilla de agua dentro de la vivienda y tiene pisos de Ladrillo suelto/ Tierra u otro material	0,4%	0,8%	0,3%	-.-
No tiene baño o no tiene inodoro o retrete con descarga de agua y tiene pisos de Ladrillo suelto/ Tierra u otro material	-.-	2,3%	0,3%	2,5%
3 indicadores de casa tipo B	1,6%	1,5%	0,4%	0,8%
No tiene baño o no tiene inodoro o retrete con descarga de agua y no tiene canilla de agua dentro de la vivienda y tiene pisos de Ladrillo suelto/ Tierra u otro material	1,6%	1,5%	0,4%	0,8%
<b>Total</b>	<b>43,8%</b>	<b>52,8%</b>	<b>34,0%</b>	<b>26,4%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

Los resultados obtenidos señalan que entre el 25% y el 38% de las casas son deficitarias porque presentan un solo indicador, mientras que estos porcentajes disminuyen entre las que presentan dos, y aún más entre las que presentan los tres indicadores. Para las casas con presencia de un único indicador "tipo B" se corrobora que el déficit obedece, principalmente, a la ausencia de inodoro o retrete con descarga de agua. En otras palabras, de mediar la incorporación de inodoro o retrete con descarga de agua en la casa, ésta pasaría a la categoría "tipo A" en tanto su condición deficitaria se encontraría superada. En segundo lugar, el déficit responde a la ausencia de provisión de agua por canilla al interior de la casa, pero con diferencias significativas respecto del primero. Por último, la presencia de pisos no consolidados alcanza a menos del 1% del total de casas deficitarias recuperables con un solo indicador.

El segundo grupo, casas que presentan dos indicadores "tipo B", son deficitarias principalmente porque no tienen inodoro o retrete con descarga de agua y porque no tienen canilla con provisión de agua en su interior. Luego, se ubican las que no tienen inodoro o retrete con descarga de agua y tienen piso de tierra, y un porcentaje inferior al 1% de las casas de este grupo, son deficitarias por falta de canilla con provisión de agua en su interior y por tener piso de tierra. Finalmente, las casas con presencia de los tres indicadores de "tipo B" no superan el 1,6% del total de casas deficitarias recuperables.

**Gráfico 1**  
**Viviendas según calidad de materiales. Alsina, 9 de Enero, 22 de Enero, y 2 de Abril**



**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

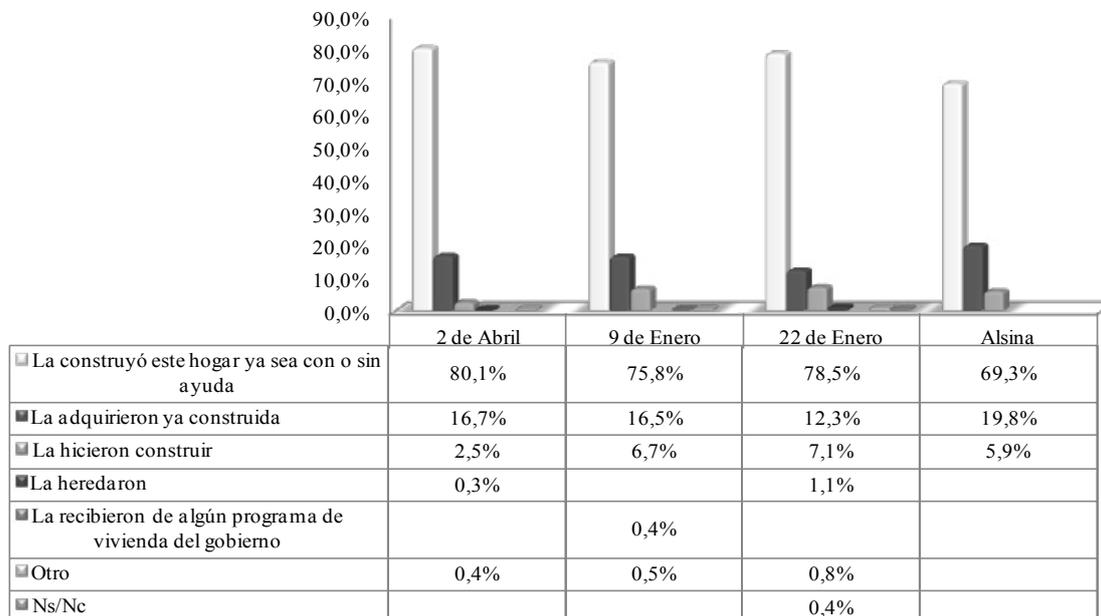
Asimismo, considerando los resultados a la luz del Indicador CALMAT, también utilizado por INDEC para caracterizar la calidad de los materiales de las viviendas relevadas, se observa que la menor dispersión se da en torno al CALMAT III, que agrupa a las viviendas que poseen materiales resistentes en todos sus componentes (paredes, techo y piso) pero éstos adolecen de terminaciones o aislaciones. A modo de ejemplo, puede encontrarse una pared sin revoques, un piso sin revestimiento o un techo sin aislación. Los barrios presentan entre el 30% y 60% de sus viviendas en esta categoría. En cambio, se observa una mayor dispersión respecto del CALMAT II, que agrupa a las viviendas cuyos componentes presentan materiales resistentes, pero uno o dos de ellos adolece de terminaciones o aislaciones. Con estas características se advierten porcentajes de viviendas que oscilan entre el 25% y 50%, según el barrio. Cabe señalar que mediando la incorporación de terminaciones o aislaciones, éstas podrían incluirse en CALMAT I, categoría que incluye a aquellas viviendas que presentan materiales resistentes, terminaciones y aislaciones en todos sus componentes. Respecto del comportamiento de las viviendas en torno a este indicador, se observa que en uno de los barrios estudiados no hay casos que respondan a esta última categoría, mientras que en sólo uno de ellos las viviendas agrupadas en CALMAT I superan el 7% y los dos restantes presentan el 0,4%. Además, se advierte que en la categoría CALMAT IV, que agrupa a viviendas con al menos un componente con material no resistente, ninguno de los casos relevados supera el 13%. Por último, se señala la ausencia de registros en la categoría CALMAT V, que agrupa a aquellas viviendas que tienen materiales no resistentes en todos sus componentes.

La estimación de las condiciones materiales de las viviendas según los indicadores utilizados por el INDEC señala que si bien las condiciones habitacionales son deficitarias para porcentajes de hogares que en todos los casos excepto para el barrio 22 de Enero, superan el 50% del total. No es menos cierto que dichas condiciones ubican también a un porcentaje significativo de las viviendas (entre el 26 y el 52%) en el marco del stock recuperable, lo que implica en términos del diseño de las políticas habitacionales orientadas a la reducción del déficit la contemplación de alternativas que orienten la incorporación de mejoras en el parque construido en lugar de su reemplazo por viviendas nuevas.

### **¿Cómo resuelven estos hogares sus necesidades habitacionales?**

La indagación respecto de los modos en que los hogares satisfacen sus necesidades habitacionales, a partir del análisis del modo bajo el cual accedieron a sus viviendas, confirma la perspectiva de análisis planteada al comienzo.

**Gráfico 2**  
**Hogares propietarios según modos de acceso de la vivienda. Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril**



**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

Los hogares que adquirieron la vivienda ya construida no superan en ningún caso el 20% del total. Siendo que para la mayoría dicho acceso se inscribe, en consonancia con la hipótesis señalada, en el marco de los valores de uso que produce el hogar para autoconsumo. Entre el 69% y el 80% de los hogares –propietarios de las viviendas– de todos los barrios, manifestaron haberla construido con trabajo doméstico, incluidos los casos que contaron con la colaboración de familiares, amigos y vecinos.

<b>Cuadro 7</b>				
<b>Hogares que realizaron arreglos en los últimos 5 años según modo en que llevaron adelante los arreglos de la casa. Alsina, 9 de Enero, 22 de Enero y 2 de Abril</b>				
	2 de Abril	9 de Enero	22 de Enero	Alsina
Lo hicieron los integrantes del hogar sin ayuda	85,5%	73,4%	71,2%	68,4%
Contrataron a alguien	11,5%	11,6%	15,1%	21,1%
Recibieron ayuda de vecinos/ amigos	2,7%	11,5%	9,6%	9,2%
Otros	-,-	2,0%	1,9%	1,3%
Ns/ Nc	0,6%	1,5%	2,2%	-,-

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

Consultados sobre los modos en que realizan las mejoras en sus viviendas, más del 70% respondió, también, haberlas ejecutado con trabajo doméstico, incluidos los casos en que recibieron la ayuda de vecinos o familiares. Los hogares que contrataron trabajo externo alcanzan un porcentaje que oscila entre el 11% y el 21%.

<b>Cuadro 8</b>				
<b>Hogares que realizaron arreglos o refacciones en los últimos 5 años según motivo por el cual los realizaron. Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril</b>				
	2 de Abril	9 de Enero	22 de Enero	Alsina
Reparación/ Refacción	53,2%	56,6%	50,9%	50,0%
Ampliación	36,0%	68,1%	43,6%	22,4%
Para ponerla más linda	8,8%	9,4%	29,2%	40,8%
Otros	1,6%	3,9%	6,3%	5,3%
Ns/ Nc	0,5%	0,6%	.-	.-

**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

El motivo principal de los arreglos o refacciones responde a reparaciones. Sólo en el caso del barrio 9 de Enero el motivo principal responde a la ampliación de la vivienda. Este último factor, se constituye como la segunda razón más frecuente entre los hogares que realizaron modificaciones sobre la vivienda en los últimos cinco años, comprendiendo entre un 36 y un 68% de los hogares. Sólo en el caso de Alsina dicha proporción desciende hasta el 22%.

Los testimonios de algunos vecinos entrevistados caracterizan el proceso de transformación de sus condiciones habitacionales, que atribuyen a dos modificaciones principales: el paso de casillas precarias, construidas con cartones, chapas y maderas, a casas edificadas con materiales más confiables y duraderos; y a la ampliación de las viviendas, cuya necesidad se funda en el aumento de los miembros de las familias, por el nacimiento de los hijos y la llegada de familiares (esto último se verifica principalmente en los hogares de inmigrantes o migrantes internos).

De a poco, de a poquito, primero se hizo, la casilla se forró con material, después se sacó la casilla, después se agregó otro poquito (Vecino 77, barrio 2 de abril).

En la casa, por ejemplo, el techo: no era chapa, era todo cartón... esa, un chiquitito nada más y después corrió más, lo engrandecimos más. Y esto no había... Solamente una habitación... Agrandamos, pusimos rejas... no pedimos nada, nosotros... Sí, compramos y de a poco... (Vecino 19, barrio 22 de enero).

Entre los recursos más valorados por los vecinos (entrevistados) de cara a la satisfacción de este valor de uso, se destacan: el conocimiento sobre el oficio de constructor que poseen los inmigrantes que arribaron al barrio, y el de aquellos provenientes de algunas provincias del interior del país, al que aluden como un componente fundamental para la transformación material de las viviendas. Sumado al deseo de progreso, también ponderan: i) el esfuerzo personal puesto por cada uno, ii) la voluntad de trabajo, y iii) la solidaridad existente entre sus coterráneos, como vehículos para la mejora de sus condiciones habitacionales, que se traducen en el acortamiento de su estadía en las "viviendas precarias".

La mayoría tiene casas de material ahora todos... Antes no veíamos quizás eso pero empezamos a ver que la gente empezó a hacer todo de material, material, material y hoy hay muchas casas de material... no encontrás casi las casillitas o las chapas que habían antes... no recibió ningún tipo de ayuda. La mayoría que lo hicieron lo hicieron todo a pulmón. En el trabajo conseguían dinero y lo hacían ellos. La mayoría acá son paraguayos, bolivianos, peruanos, chaqueños, hay muchos chaqueños que conocen la construcción y lo hacen (Vecino 53, barrio 9 de enero).

### **¿Cómo se financian?**

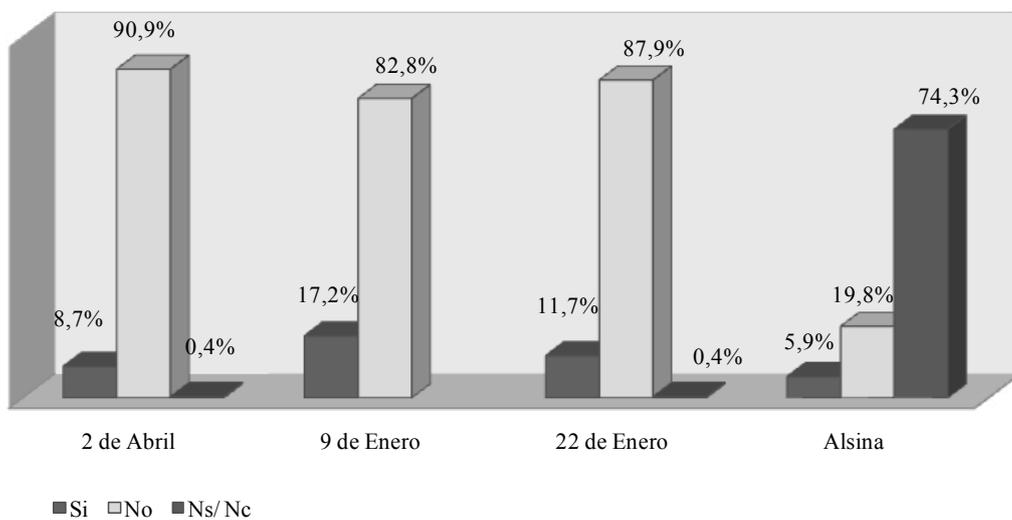
Desde nuestra perspectiva, la economía popular incluye todas las actividades de intercambio de mercancías de los trabajadores de sectores populares, incluyendo a las que se dan en un contexto de reciprocidad. En las condiciones en que se desarrolla dicha economía (que es en definitiva el modo que asume la economía para los hogares de los barrios populares), los hogares desarrollan estrategias para la obtención de bienes de uso y para la obtención de ingresos. A la perspectiva planteada, proponemos incorporar otra estrategia –menos estudiada– con racionalidad propia vinculada al acceso al financiamiento y que no puede equiparse a las anteriores.

El modo de acceso al financiamiento de estos hogares (populares) se da en un contexto específico que se enmarca en las propiedades de clase de estos sectores: dificultades para la regularización de la tenencia de la tierra, altos porcentajes de trabajo informal y de pobreza, que se conjuran para hacer que el financiamiento formal sea muy escaso o inexistente. Ello significa para los hogares la necesidad de acudir a la búsqueda de otros mecanismos no formales y/o suplir esa ausencia con la posposición de la satisfacción de las necesidades habitacionales y/o poner a la vivienda como un bien de uso central para la vida familiar, cuya producción moldea la organización del trabajo doméstico, convoca la ayuda de familiares, amigos y vecinos e involucra una parte significativa del ingreso del hogar, reduciendo las posibilidades de gasto para la obtención de otros bienes. Un porcentaje pequeño pero significativo de los hogares ha accedido a algún tipo de crédito para comprar sus terrenos o viviendas.

El porcentaje de hogares-propietarios de la vivienda y/o el terreno que tuvo acceso

a préstamos o créditos para comprar o construir oscila entre el 6 y el 11%. Es sólo en el barrio 9 de Enero donde se alcanza el pico de acceso al 17%. En el caso de Alsina es notablemente alto el porcentaje de no respuesta, lo que probablemente se relaciona con la antigüedad del barrio, de más de 50 años, y la escasa densificación que ha tenido (menos de 150 viviendas), razones por las cuales, se infiere que la mayoría de los actuales habitantes sea una generación posterior a la de los propietarios originales.

**Gráfico 4**  
**Hogares propietarios de la vivienda y/o el terreno según obtención de préstamo para comprar terreno, comprar o construir vivienda. Alsina, 9 de Enero, 22 de Enero y 2 de Abril**

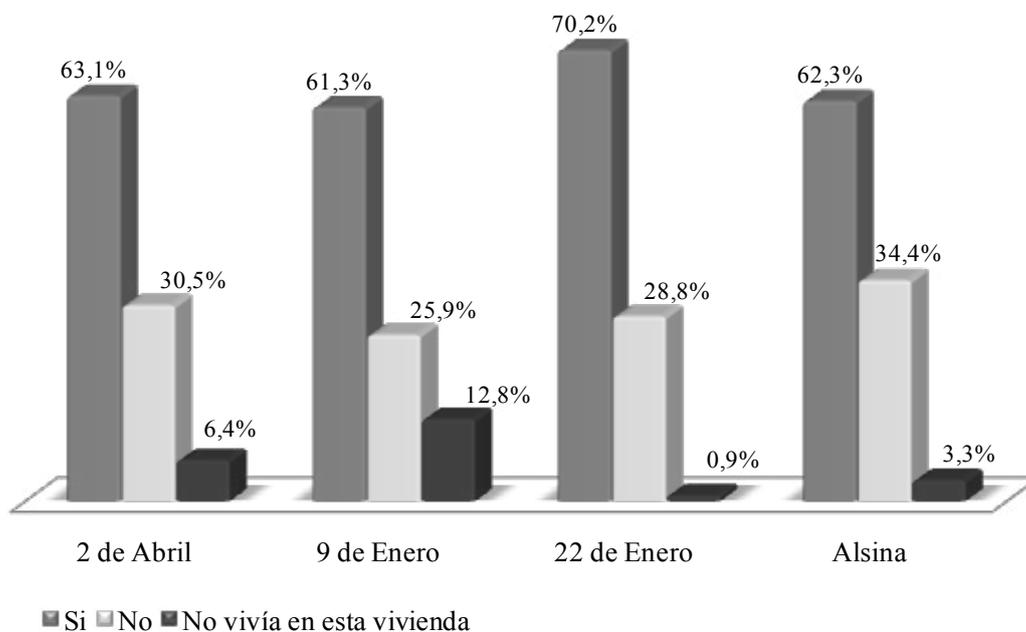


**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

Los barrios seleccionados se fundaron sobre tierras apropiadas que combinaron la toma organizada y la ocupación espontánea. Esta condición de partida impide el acceso al financiamiento hipotecario por la banca, sea pública o privada, en tanto su situación dominial permanezca irregular. Para su regularización se requiere la intervención de alguna instancia estatal que permita/habilite la cesión o venta de esas tierras por parte de los propietarios legales, sea éste el Estado o los particulares. A esta primera restricción se suma el alto porcentaje de informalidad que caracteriza la situación de los trabajadores de estos barrios que opera acentuando las dificultades de acceso al crédito.

La falta de oportunidades de financiamiento prolonga la ejecución de mejoras insuando un tiempo mayor conforme el ritmo de los ingresos del hogar. De este modo, la culminación de la vivienda es priorizada en el gasto de estos hogares, a la vez que es destinataria de grandes esfuerzos por años. La ejecución de arreglos y mejoras reviste carácter permanente para paliar los déficits que viene de la precariedad material así como para mejorar la situación de hacinamiento por la escasez de superficie de las unidades habitacionales.

**Gráfico 5**  
**Total de hogares según realización de arreglos, pintura, refacciones, ampliaciones en los últimos 5 años. Alsina, 22 de Enero, 9 de Enero y 2 de Abril**



**Fuente:** elaboración propia en base trabajo de campo realizado entre abril y noviembre de 2011.

Más del 60% de los hogares realizó arreglos en sus viviendas en los últimos cinco años, llegando al 70% en 22 de Enero. Según las palabras de los entrevistados, esto les significa una permanente prioridad respecto de la disposición de los ingresos del hogar.

Acá, nosotros sí, lo mejoramos. Siempre pensamos y decimos: “¿Qué compramos? ¿Un mueble o dos ladrillos?”. Y pensamos en comprar un ladrillo, todo para ir arreglando la casa y a los muebles los compramos después... (Vecino 10, barrio 22 de enero).

Sabés con el esfuerzo que hicimos... Todavía no terminé porque al fondo me falta la conexión de cañería... Ni mi diente pude arreglar. Porque quiero esto... invertimos todo en la casa, y llega un momento que uno no tiene un centavo y digo ‘¿qué hice, por qué no dejé?’... porque yo quiero terminar primero esto, digo. (Vecino 48, barrio 9 de enero).

Como verás, mi casa está a medio hacer, después de 15 años. Fue un proyecto que salió en el Municipio y ellos me regalaron el material... Para

poder hacer mí casa. Pero me cuesta, porque como yo no tengo trabajo fijo y mi hijo trabaja en Arcor, desde hace seis meses, no es mucho lo que gana, entonces, no se puede (Vecino 3, barrio Alsina).

Estos relatos coinciden en la lentitud del proceso de mejoramiento y terminación de las viviendas por las dificultades de acceso al financiamiento.

Y estaba con esta casilla... Y esto con un poquito de esfuerzo, con el trabajo un poco que tengo yo... Pero esto lo construí yo solo... Y los materiales... los compré yo solo con mi trabajo (Vecino 54, barrio 9 de enero). ...después de a poquito, de a poquito, laburando, comprando esto, comprando aquello, uno ya va a haciendo las cosas de a poco, no de golpe porque no podemos... (Vecino 75, barrio 2 de abril).

Con esa casillita vine. Vine ahí, estuve ahí hasta que pude construir este pedacito y así estoy haciendo... con maderas de a poquito... después otro poquito más, y otro poquito más... y así se fue agrandando. No fue mucho pero se fue agrandando de a poquito. Después él empezó a trabajar con un carrito de mano y de ahí lo que traía, traía maderas, traía chapas, de lo que tiran los vecinos, y así se fue armando (Vecino 47, barrio 9 de enero).

## Conclusiones

La relación entre hábitat y pobreza ha sido recuperada por la investigación en el campo de las ciencias sociales desde hace varias décadas. La intención de este trabajo ha sido analizar algunas de las características con la que se presenta en el marco de los barrios populares del Conurbano bonaerense, según los resultados obtenidos de un trabajo de campo que por su nivel de cobertura nos permitió esbozar las principales explicaciones de carácter general y plantear algunos interrogantes que puedan contribuir a orientar la discusión para las políticas.

Como señalamos al inicio de este artículo, los hogares del Conurbano que habitan estos barrios han resuelto el acceso a la vivienda y resuelven su acondicionamiento a lo largo del tiempo, en su gran mayoría bajo modos de producción que se inscriben en el campo de la economía popular. Así, la producción de la vivienda, bien de uso central para la reproducción de los hogares, juega un rol fundamental en la organización del trabajo doméstico e insume gran parte de los ingresos del hogar.

Desde la perspectiva de la satisfacción de la necesidad habitacional, estos hogares logran obtener diferentes niveles de satisfacción conforme a sus posibilidades de combinación de los elementos antes citados, especialmente: entre el trabajo doméstico, los aportes de trabajo no pago externos al hogar y el ingreso que obtienen. De este modo acceden a condiciones materiales de las viviendas que a pesar de resultar deficitarias se-

gún los estándares fijados para la caracterización del parque habitacional son también, en su mayoría, recuperables, mediando mejoras.

En lo que hace a las formas de acceso y producción de la vivienda, queda en evidencia en los casos estudiados la autonomía de los hogares respecto de la asistencia de organizaciones sociales y del Estado, recayendo sobre ellos todo el peso en esta materia.

Las dos cuestiones planteadas –el nivel de satisfacción de la necesidad habitacional y la producción del valor de uso que encierra la vivienda–, demandan la acción del Estado a partir de la inversión en obra pública orientada a mejorar el acceso a los servicios urbanos con impacto directo en las condiciones deficitarias de las viviendas. Asimismo, a partir de mecanismos de financiamiento que contribuyan a independizar la dinámica de la obtención de ingresos de los hogares de sus posibilidades de mejoras de su situación habitacional. Por las restricciones comentadas en este trabajo, los instrumentos financieros públicos y privados (créditos hipotecarios, microcréditos) asumen una posición de marginalidad en los circuitos de la economía popular en general, y en particular, en los vinculados a la producción del hábitat popular. La efectiva incorporación de los trabajadores que conforman este sector de economía popular –en su mayoría informales y propietarios de hecho del suelo– como sujetos de crédito, se revela clave para (re)definir las actuales condiciones que determinan la relación entre pobreza y hábitat que se han presentado en este artículo de investigación.

## Referencias bibliográficas

Hintze S. (1989). *Estrategias alimentarias de sobrevivencia (Un estudio en el Gran Buenos Aires)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Hintze S. (2004). *Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres. En Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Quijano A. (2007). *¿Sistemas alternativos de producción? En Coraggio J.L. (Comp.). La economía social desde la periferia*. Contribuciones Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Altamira.

## Entrevista a Eduardo Crespo

*Interview with Eduardo Crespo*

*Eduardo Crespo es Licenciado en Ciencia Política y en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como Profesor en la Universidad Federal de Río de Janeiro. Como uno de los principales referente de la heterodoxia y especialista en materia regional, ha publicado varios trabajos y ha sido entrevistado por numerosos medios nacionales e internacionales.*

### TÍTULO

**"La presencia de China no puede substituir nuestra obligación de industrializarnos."**

**POR**

**Por Débora Duffy\***

**Fecha de Recepción: 5 de agosto de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 23 de septiembre de 2013**

\* Licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Salud Pública, Rectorado de la UBA. Becaria doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET). Profesora de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Facultad de Psicología en la Asignatura Salud Pública y Salud Mental, Cátedra I del Mg. Martín De Lellis. Agradezco a Arturo Trinelli por sus contribuciones para la realización de esta entrevista.

**-Revista:** ¿Cómo analiza la relación de la Argentina y Brasil en materia económica y política en la última década? ¿Qué cambios sustantivos se han producido?

**-Eduardo Crespo:** Entiendo que la integración regional avanzó más en términos políticos, con la creación de la UNASUR, que en materia estrictamente económica. No se visualizan, por ejemplo, infraestructuras comunes significativas, ni grandes avances en materia comercial. Tampoco existe una política industrial común, en parte como reflejo de la ausencia de políticas industriales agresivas también a nivel nacional. Incluso el Banco del Sur sigue siendo más una promesa que una realidad concreta.

**-R:** ¿Cómo evaluó el panorama económico argentino y regional frente a la crisis internacional que se desató hacia finales del año 2008? ¿Qué efectos quedan remanentes aún de la crisis global en los países de la región?

**-E. C.:** Considero que la crisis mundial tuvo un impacto muy menor para la región. Si bien se centralizó en los países más desarrollados e impactó sobre todo el planeta, para la mayor parte del mundo se trató únicamente de un fuerte cimbronazo financiero que se prolongó apenas unos pocos meses. Los primeros indicadores inmediatamente posteriores a la quiebra de *Lehman Brothers* anunciaban un derrumbe igual o mayor que el observado en la década del 30. Las caídas iniciales de los volúmenes de comercio, el hundimiento de las cotizaciones bursátiles y la interrupción del crédito fueron impresionantes. Sin embargo, las intervenciones públicas para evitar las quiebras bancarias generalizadas fueron sumamente eficaces y la salud del sistema financiero mundial fue reestablecida con bastante celeridad. Más difícil fue retomar el crecimiento y recuperar los niveles de empleo. El modelo de acumulación norteamericano y europeo basado en el endeudamiento familiar, especialmente de los trabajadores, parece haber alcanzado a un límite estructural.

Pero para el resto del mundo la 'crisis' se expresa apenas como el estancamiento de algunos mercados de exportación, especialmente el europeo que tampoco representa gran cosa porque es cada día más irrelevante en relación al resto del mundo. En términos financieros la continuidad de esta situación nos favorece porque los países afectados están forzados a fijar tasas de interés sumamente bajas. Por otra parte, regiones como América del Sur y África se desendeudaron en dólares durante la última década, hecho que las "inmuniza" significativamente frente a los vaivenes financieros internacionales. Si bien China redujo su tasa de crecimiento anual (entre un 2 y 3%), éstas siguen siendo elevadas. Así, tanto Asia como América del Sur y África volvieron a crecer a partir del año 2010. Algunos intelectuales de izquierda latinoamericanos siguen gastando mucha tinta con augurios y advertencias sobre la temeridad de la crisis económica 'mundial', cuando en realidad se trata sólo de un proceso muy localizado en Europa, región cada día más periférica tanto en términos comerciales como estratégicos.

**-R:** Teniendo en cuenta la situación social y económica actual de Brasil, ¿sigue pensando que "de a poco van a tener que dejar de atacar la inflación con apreciación"?

**-E. C.:** En las actuales circunstancias difícilmente las autoridades brasileñas puedan atacar con éxito la inflación sin apelar a elevadas tasas de interés y apreciación cambiaria. Las recomendaciones 'neo-desarrollistas' de atacar la inflación reemplazando la política monetaria restrictiva del plan de metas por una política fiscal del mismo signo fracasaron rotundamente. Brasil hoy está en el techo de la meta inflacionaria y la economía se encuentra estancada. La política fiscal contractiva demostró ser mucho más perniciosa para el crecimiento que las elevadas tasas de interés. Ahora bien, ¿pueden apreciar *ad eternum*? Es difícil saberlo, pero en las condiciones presentes me parece que no tienen alternativa, salvo que acepten tener un mayor nivel de inflación. De cualquier forma, la continuidad de esta política depende de que las tasas de interés internacionales sigan siendo muy bajas.

**-R:** ¿Qué cambios en materia macroeconómica visualiza entre el gobierno de Inácio "Lula" Da Silva y Dilma Rousseff?

**-E. C.:** Entre otras cosas, el reemplazo de la política monetaria por la fiscal apuntado en la respuesta anterior. Con Dilma el signo de la orientación política fue más conservador a todo nivel, no solamente con relación a la política económica. Hubo una decisión consciente de enfriar la economía. La elite brasileña contemporánea le tiene pánico al crecimiento sostenido. Cuando la economía crecía al 7,5% en el año 2010 inmediatamente se encendió la alarma por el 'recalentamiento' macroeconómico y muchos empezaron a decir que la 'fiesta' debía terminarse. Con la llegada de Dilma se suspendieron programas y se redujo la inversión pública.

**-R:** ¿Cómo cree que el vínculo entre el peso argentino en relación al dólar (a los dos tipos de dólares: oficial y paralelo) se verá afectado por las decisiones de Brasil? ¿Qué grado de dependencia tiene la Argentina a las decisiones de Brasil en el contexto de nuestra economía nacional y cuál en el contexto regional? Y, en ese sentido, ¿cómo deberían pensarse los posibles problemas de mediano plazo en la esfera política decisional argentina?

**-E. C.:** No creo que las decisiones brasileñas tengan una gran repercusión sobre el desdoblamiento cambiario argentino. El mayor impacto de la política económica brasileña se verifica en nuestras exportaciones industriales, especialmente en la industria automotriz, que es la única realmente integrada en términos regionales. Al menos en el corto plazo, una política brasileña conservadora significa para nosotros un menor volumen de exportaciones de autos. Ahora bien, si nos preguntamos por las perspectivas de largo plazo, es claro que sería deseable que Brasil tuviera una genuina vocación desarrollista y un mayor compromiso con el crecimiento.

**-R:** ¿Qué instrumentos posibles y qué salidas factibles encuentra para el problema actual de tener en la Argentina una inflación que no merma y un tipo de cambio que se aprecia? ¿Cómo se podría mejorar el control a la inflación actual?

**-E. C.:** En la Argentina siempre fue muy difícil parar la inflación con un tipo de cambio muy depreciado. En el año 2002 se pudo lograr ese 'milagro' para los capitalistas porque el desempleo abierto rondaba el 25% y otro tanto ocurría con el desempleo. Pero

en las actuales circunstancias me parece muy complicado alcanzar el objetivo de un 'tipo de cambio competitivo y estable'. Seamos realistas: en la Argentina, si el tipo de cambio es competitivo no es estable. Lo que sí me parece viable es buscar diferenciar la situación de cada sector de actividad vía subsidios, políticas impositivas, crediticias y una buena administración de aranceles. Así, por ejemplo, se pueden reducir costos a favor de los sectores más vulnerables frente a la competencia extranjera o se pueden ofrecer tasas de interés bajas y a plazos largos a aquellas actividades no tradicionales que tienen un mayor potencial exportador. Caso contrario, la devaluación únicamente favorece a los sectores agrarios exportadores con efectos nulos o insignificantes sobre los valores totales exportados, ya que toda la información empírica disponible indica que la elasticidad de las exportaciones frente al tipo de cambio es sumamente baja, tanto en la Argentina como en el resto del mundo. No vamos a exportar más soja porque el tipo de cambio, supongamos, se vaya a 20 pesos.

**-R:** Analizando la actual situación de crisis que atraviesa Europa, usted ha afirmado que "la situación de Portugal tiene correlación con la crisis de la Argentina que explotó en 2001". ¿En qué sentido identifica variables causales en común?

**-E. C.:** Visualizo un elemento común entre ambas situaciones. Dada la actitud del Banco Central Europeo -que en la práctica no funciona como un verdadero Banco Central- ambos países enfrentan sus deudas públicas (y privadas) como deudas externas. No existe un prestador de última instancia y en ese marco se impone el ajuste crónico o el *default*.

**-R:** Finalmente, ¿qué potencialidades de la relación económica entre América Latina (especialmente en el caso de Brasil y de la Argentina) y China no se están aprovechando?

**-E. C.:** China es el principal mercado en crecimiento mundial y ya es el principal socio comercial de la región. Entre América del Sur y China hay una gran complementariedad comercial porque la región dispone de materias primas y alimentos que China necesita en su proceso de industrialización y urbanización. Además, ya se perfila como un gran inversor regional en materia de energía y extracción mineral. El problema principal es que se está configurando un patrón comercial desigual en el cual nosotros nos especializamos en la exportación de materias primas y los chinos de productos industriales. Y la industria, nunca está demás repetirlo, tiene muchos más efectos dinamizadores en el largo plazo. Entiendo que China representa una oportunidad para explotar nuestros recursos naturales en mejores condiciones, pero no puede substituir nuestra obligación de industrializarnos.

## Entrevista al Dr. Julio César Neffa

*Interview with Julio César Neffa*

*Considerado uno de los principales referentes en empleo en la Argentina y en la región, Julio César Neffa es investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Asimismo, es Profesor en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Universidad de Lomas de Zamora (UNLZ) y en la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).*

**"Después de tres décadas de vivir en democracia, es hora de comenzar la transición desde una democracia delegativa con poderes concentrados, a una democracia social y participativa descentralizando el poder hacia el nivel regional y local."**

**Por Mercedes Palumbo\***

**Fecha de Recepción: 19 de agosto de 2013.  
Fecha de Aceptación: 9 de septiembre de 2013**

\* Licenciada y Profesora de Enseñanza Media y Universitaria en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Educación por la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Agradezco a Cristina Ruiz del Ferrier por su ayuda y recomendaciones para realizar esta entrevista.

**-Revista:** ¿Cómo analiza usted el estado actual del empleo en la Argentina y en la región?

**-Julio Neffa:** El nivel y la calidad del empleo se deterioraron fuertemente durante la convertibilidad y cuando esta implosionó en mayo del año 2002 la tasa de desempleo para el total de los aglomerados urbanos fue de 21,5%, la más alta de nuestra historia. Desde allí, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la tasa viene disminuyendo fuertemente -aunque el ritmo de la mejoría disminuyó desde fines de la década pasada por las restricciones externas e internas que enfrenta el proceso de crecimiento, básicamente la baja tasa de inversión directamente productiva-. Las tasas actuales de desempleo se estabilizaron entre 7 y 8%, pero son más altas que las de mayo de 1974 cuando fue del 5%, una situación cercana al pleno empleo.

**-R:** Sin lugar a dudas usted es un referente y especialista en la teoría de la regulación. En consecuencia, quisiéramos preguntarle: ¿cómo cree usted que se vincula el régimen de acumulación con las crisis en la Argentina?

**-J. N.:** El régimen de acumulación tiene repercusiones directas sobre el nivel y la calidad del empleo. La reducida tasa de inversión directamente productiva y la sostenida heterogeneidad estructural entre sectores y ramas de actividad es la principal explicación de que se haya aminorado desde hace un lustro la creación de empleos y que la mayoría de estos se verifiquen en el sector público.

**-R:** ¿Cómo interpreta los cambios acontecidos en materia de empleo en los países de Europa en el marco de la actual crisis de la eurozona?

**-J. N.:** Las tasas de desempleo en los principales países europeos se han incrementado y alcanzaron los máximos históricos desde la segunda postguerra. Las causas son múltiples y entre ellas la crisis del modo de desarrollo que se verifica desde mediados de la década pasada debido a la mundialización, la financierización, la desindustrialización, la caída en las tasas de crecimiento de la productividad y a las dificultades para competir con los países emergentes y en especial con Taiwán, Corea y China, donde comparativamente los salarios son mucho más bajos. A esto se le agrega una disminución de la demanda interna, provocada por la caída de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso y a lo que se llama eufemísticamente como la "moderación salarial", es decir, impedir que el salario crezca por encima de la inflación y de la productividad. Esto impacta negativamente sobre la demanda solvente. El desempleo y la caída de los ingresos presionan fuertemente para disciplinar la fuerza de trabajo y reducir su conflictividad.

**-R:** En ese sentido, ¿cómo evalúa usted el rol del Estado frente a la crisis del capitalismo?

**-J. N.:** El rol del Estado es importante para hacer frente a una crisis económica y financiera inédita, en un mundo donde la competitividad entre países se ha exacerbado y ante el fracaso de los empresarios, para tratar de impulsar el crecimiento económico. La forma adoptada para hacerle frente fue dejar de lado las políticas keynesiano-fordistas que predominaron entre la segunda postguerra y hacia mediados de los años

'70 para volver claramente hacia las políticas ortodoxas, frenando el consumo para estimular la inversión. Eso acarreó un progresivo abandono del Estado de Bienestar. Pero cabe recordar, que recientemente fue el Estado norteamericano quien destinó inmensos recursos para evitar el derrumbe del capitalismo.

**-R:** La supuesta "utopía" del pleno empleo, tan propia del imaginario del Estado de Bienestar, ¿es una idea de la que habrá que desembarazarse en la actualidad?

**-J. N.:** Creo que el pleno empleo no fue una utopía, sino que fue la realidad vivida durante esos "30 años gloriosos" en la mayoría de los países capitalistas industrializados. La tasa de desempleo se situó en esos años cerca del 2-3% y como les faltaba la mano de obra tuvieron que estimular la inmigración proveniente de sus ex colonias y de los países menos desarrollados del sur de Europa. Se trataba de trabajadores que en su gran mayoría estaban registrados y se beneficiaban de la protección social.

Es difícil de prever lo que va a suceder ahora que la situación comienza a mejorar desde un piso muy bajo, pero esto se hará muy lentamente dado: a) el elevado nivel de endeudamiento y de déficit fiscal, b) la permanencia de una moneda fuerte, el Euro, que solamente beneficia a Alemania porque la potencia de su industria y su nivel de calidad le permiten mantener su competitividad, c) el contenido recesivo de las políticas adoptadas, d) las dificultades para volver a ser competitivos dado el peso que tienen los países del BRICS, que son los nuevos protagonistas de la economía mundial. Si todavía se desea que el crecimiento sea estimulado por la tasa de ganancias, difícilmente llegarán al pleno empleo, precisamente porque la teoría neoclásica ortodoxa que se adoptó confía en que la existencia de un ejército industrial de reserva frene el crecimiento de los salarios y debilite el poder reivindicativo de las organizaciones sindicales.

**-R:** En consecuencia, ¿cuál es hoy el mayor obstáculo para la generación de nuevos puestos de trabajo?

**-J. N.:** En aquellos países hay muchos obstáculos, además de que ellos siguen adoptando políticas ortodoxas, según las cuales el pleno empleo es concebido como un factor que impulsa las demandas salariales y en materia de seguridad social, que frena la búsqueda de mayores tasas de ganancia. Las políticas de inspiración Keynesianas y Regulacionistas son las que podrían dar lugar a una dinámica económica que impulse la demanda, -tanto del consumo como de la inversión directamente productiva-, y fortalezca las cinco formas institucionales: 1) el Estado como productor, promotor de la eficiencia de la infraestructura, proveedor de los bienes públicos (educación, salud, vivienda, protección social y seguridad), compensador de las deficiencias del mercado e impulsor de la generación del cambio científico y tecnológico, 2) la relación salarial, buscando el incremento de la productividad como resultado de un compromiso leal entre los actores sociales que asegure salarios dignos, la estabilidad y la seguridad en el empleo para producir más y redistribuir el excedente mediante una política impositiva progresiva, 3) mejore la inserción del sistema productivo nacional dentro de la nueva división internacional del trabajo en base a la innovación de las empresas en cuanto a los productos y los procesos (para lo cual se requiere una burguesía nacional industrialista e innovadora que promueva los intereses nacionales, así como una

mayor diversificación de la estructura productiva ofreciendo productos variados y de calidad, 4) manteniendo el valor de la moneda al controlar la inflación y diversificando los tipos de cambio para defender los sectores y ramas de actividad más débiles y atrasadas, y 5) controlando el poder de los monopolios y oligopolios que al concentrar la economía ejercen presiones sobre el poder público, impulsan la inflación y frenan la competitividad sobre todo de las pequeñas y medianas empresas.

**-R:** Finalmente, frente a las crisis sociales, ¿con qué instrumentos debería contar el Estado para repensar la situación salarial teniendo en cuenta la nueva cuestión social y las características propias de nuestro mercado laboral?

**-J. N.:** Con referencia a nuestro país, si bien el Estado es ahora más fuerte e intervencionista que durante la convertibilidad y promovió políticas sociales eficaces de combate a la indigencia promoviendo la inclusión social, se deben introducir mejoras para desarrollarlo y aumentar su eficiencia así como la calidad de sus intervenciones. Es imposible agotar el tema, pero aunque hay urgencias, hay dos cosas que considero prioritarias por su importancia. Para ello, como instrumento institucional, hacer un esfuerzo de prospectiva para imaginar los posibles escenarios socio-económicos y políticos con un horizonte de una o dos décadas y tratar de promover aquel que asegure:

- el crecimiento sostenido, pero cuidando la preservación del medio ambiente.
- la autonomía nacional, pero inserta en la economía latinoamericana.
- la generación de puestos de trabajo productivos, dignos, bien remunerados, que no atenten contra la salud biológica, psíquica y mental de los trabajadores, que estén registrados y gocen de la protección social.
- la promoción de la justicia social combatiendo la pobreza y la indigencia por medio del empleo, desarrollando la negociación colectiva, instaurando políticas impositivas progresivas que disminuyan las desigualdades.
- la vigencia del federalismo en todas sus dimensiones -sobre todo fiscal-, y,
- poner en marcha el proceso de concretar la democracia económica a nivel de las empresas y organizaciones implementando las disposiciones del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, tantas veces declamado y aún no concretado. Hasta ahora dentro de las empresas los trabajadores no son considerados ciudadanos, pues el poder económico adopta formas monárquicas.

Con esa perspectiva, y para acercarnos al escenario posible que se considera más adecuado a nuestra realidad, formular un plan nacional de desarrollo económico y social (aprobado por el Congreso Nacional y elaborado con participación de las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, dado que sin ellos no se podrá concretar). Un Plan que esté basado en la economía del conocimiento y asigne prioridad a la industria de bienes de capital y de insumos estratégicos para dejar de ser dependientes, que haga más coherentes las políticas de los diversos poderes nacionales y provinciales procurando reducir la creciente heterogeneidad estructural y el subdesarrollo de las provincias más pobres, manteniendo el esfuerzo presupues-

tario en materia de educación, ciencia y tecnología, pero mejorando la calidad y los resultados. La condición necesaria para ello es la búsqueda de consensos negociados con los actores sociales para instaurar políticas de Estado en los diversos niveles, asegurar la independencia de la justicia y acelerar su funcionamiento, combatir el fraude fiscal, la fuga de divisas generadas por el deseo de atesorar en lugar de invertir en el país y la corrupción bajo todas sus formas, haciendo más transparente los actos de gobierno facilitando el acceso de los ciudadanos a la información sobre los mismos. Después de tres décadas de vivir en democracia, es hora de comenzar la transición desde una democracia delegativa con poderes concentrados, a una democracia social y participativa descentralizando el poder hacia el nivel regional y local.

# 1. PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

## MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión de FLACSO Argentina**

### TÍTULO

**El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1992-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina.**

*The Role of International Organs and Organisms dependent on the United Nations System during the Beginning (1977) and Consolidation (1992-1995) of the Process of Decentralization of Argentine Housing Policy.*

**RESUMEN**  
**Por Sabrina Comotto.**

**Fecha de Recepción: 3 de junio de 2013.**  
**Fecha de Aceptación: 16 de julio de 2013**

Enmarcada en una serie de reformas que modificarían sustancialmente los escenarios fiscales y sociopolíticos de Latinoamérica entre 1970 y 1990, la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales implicó el abandono de la matriz centralista propia de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Los organismos internacionales proporcionaron sustento teórico, financiero e ideológico a este proceso de descentralización, presentándolo como un motor clave de democratización, desarrollo local, acercamiento de las instituciones a la comunidad y una mayor eficiencia en la gestión pública. En la Argentina –uno de los Estados de la región donde el fenómeno en estudio se manifestó con mayor profundidad–, el mismo abarcó principalmente las áreas de la política de salud y de educación (mediante la transferencia de los establecimientos respectivos a las jurisdicciones provinciales). El traspaso de competencias también tuvo lugar en el ámbito de las políticas habitacionales y de servicios sanitarios; en las primeras, a través del otorgamiento de crecientes facultades a los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) y, en los segundos, en virtud de la cesión de la responsabilidad por su prestación a entidades locales de diversa naturaleza (empresas públicas provinciales, cooperativas vecinales, etc.). En este marco general, esta investigación intentará responder al siguiente interrogante: ¿Cuál ha sido el rol desempeñado por los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1992-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina? Las metas analíticas específicas a través de las cuales se intentará responder a dicha pregunta son las siguientes: 1) Analizar la concepción de los órganos y organismos pertenecientes al sistema de la ONU en torno a la descentralización de la política habitacional. 2) Analizar los dispositivos de intervención desplegados por dichos órganos y organismos para incidir en la configuración e implementación de las políticas nacionales en este ámbito; y 3) Analizar el inicio y la consolidación del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina. La identificación de las causas, actores y mecanismos intervinientes en estas dinámicas resulta clave para dimensionarlas y comprender su significancia. Partiendo de conceptos propios de la teoría inter-organizacional de las relaciones internacionales (Jönson, 1993) y de la noción de dispositivos de intervención (Corbalán, 2004; Carballeda, 2010), el presente trabajo aporta herramientas en este sentido tratando de contribuir, además, al desarrollo de teoría sobre el papel de los organismos internacionales en los procesos de cambios de políticas en la Argentina. A la fecha, la tesis se encuentra en la etapa de aplicación u “operacionalización” de la técnica principal seleccionada para el abordaje de la problemática mencionada: análisis de contenidos de tipo etnográfico (Altheide, 1987) de los documentos de Naciones Unidas y de los documentos nacionales emitidos en los períodos a estudiar, vinculados al ámbito de la política habitacional. A través de dicho análisis, se intentará reconstruir las relaciones, las dinámicas y los significados que subyacen al discurso de los distintos actores intervinientes. En este sentido, cabe destacar que, siguiendo los presupuestos teórico-metodológicos propios del análisis de contenidos de tipo etnográfico, no se concebirá a tales documentos como meras “fuentes de información”, sino como “productos sociales”, “...un reflejo o documento de los fenómenos que están detrás de su producción” (Hammersley y Atkinson, 1983:153).

**Palabras clave: Descentralización, Naciones Unidas, Política Habitacional.**

**Keywords: Decentralization, United Nations, Housing Policies.**

## Datos de la Tesista

Tesista: Sabrina Comotto.

Director: MSc. Federico Lavopa.

Cohorte: 2011 – 2012.

CV Abreviado: Sabrina Comotto es abogada, graduada con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Contrataciones Públicas por la Universidad Nacional de General San Martín. Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas y Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Argentina). Máster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Se desempeñó como Asesora Legal del Ministerio de Planificación Inversión Pública y Servicios (2004-2013) y actualmente es Profesora Adjunta a Cargo de la Cátedra de Metodología de las Ciencias Sociales de la Licenciatura en Administración y Jefa de Trabajos Prácticos del Seminario de Diseño de Trabajo Final y de Metodología de la Investigación de la Licenciatura en Educación Física de la Universidad Nacional del Oeste (UNO).

## Referencias bibliográficas

Altheide, D. L. (1987). *Ethnographic content analysis*. En: *Qualitative Sociology*, 10(1). Recuperado de: <http://www.public.asu.edu/~atdla/ethnographiccontentanalysis.pdf>

Carballeda, A. J. M. (2010). La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales. *Trabajo Social UNAM*. VI Época • Número 1, 46-59. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/view/23881>

Corbalán, M. A. (2004). Intervención y disciplinamiento: función política de los organismos internacionales de crédito. *Ciclos en la economía, la historia y la sociedad*. Año XIV, Vol. XIV, N° 27, 3-15.

Hammersley, M. y Atkinson, P. (1983). *Etnografía: Principios en práctica*. Buenos Aires: Paidós. (Título original en inglés: *Ethnography: Principles in practice*. Traducción de Mikel Aramburu Otazu).

Jönsson, C. (1993). La organización internacional y la cooperación: una perspectiva interorganizacional. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 138, 540-556. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095493so.pdf>

## 2. PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

### MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión de FLACSO Argentina**

### TÍTULO

**Factores condicionantes de la articulación y concertación de actores en el sector turístico de la ciudad de Gualeguaychú a partir de la creación del Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo. (2000 - 2013)**

*Factors conditioning the Articulation and Concert of Actors in Gualeguauchú Tourism Industry. (2000 - 2013)*

**RESUMEN**  
**Por Patricio Giusto**

**Fecha de Recepción: 12 de junio de 2013.**  
**Fecha de Aceptación: 10 de julio de 2013.**

El turismo se presenta como un eje fundamental del desarrollo local de Gualeguaychú, siendo la articulación y la concertación entre los actores una dimensión central de dicho proceso. Debido a ciertos factores condicionantes observados, el municipio de Gualeguaychú no ha podido lograr un buen nivel de articulación y de concertación de tipo estratégico que posibiliten el desarrollo del sector turístico. Por ello, el objetivo general es analizar la articulación y la concertación entre los principales actores del sector turístico de Gualeguaychú, determinando factores condicionantes en el marco de la perspectiva teórica del desarrollo local. Sin descuidar los antecedentes históricos, se toma como punto de partida del análisis el año 2000, año en el que se crea el Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo (CMGT), instaurando un novedoso modelo mixto de gestión del sector (público-privado) que perdura hasta la actualidad. La articulación y la concertación de actores es analizada a partir de conceptos postulados por teóricos del desarrollo local endógeno, para quienes la interacción actoral se presenta como un factor estratégico de las economías territoriales a nivel de municipios y de regiones. El rol preponderante del Estado municipal en desmedro de la participación los actores privados; como así también el desinterés de algunos actores privados clave del sector turístico -como la Comisión del Carnaval- para involucrarse en el proceso de gestión, son los principales condicionantes detectados en menoscabo de un buen nivel de articulación y de concertación. En el marco de la investigación se realizaron entrevistas en profundidad a referentes de la ciudad y operadores del sector turístico, como así también se relevaron diversas fuentes periodísticas, bibliográficas y normativas de las cuales se obtuvo información indispensable para abordar la problemática y respaldar los datos recopilados en el campo. Actualmente, nos encontramos en la etapa de redacción de los capítulos finales de la investigación, la cual busca brindar un aporte metodológico en términos de identificación, ponderación y relación entre ciertas variables relevantes para el desarrollo turístico de Gualeguaychú. Asimismo, se espera que los resultados de esta tesis tengan implicancias prácticas en materia de formulación o reformulación de políticas públicas en materia turística en la ciudad.

**Palabras clave:** *Articulación, concertación, modelo mixto de gestión.*

**Keywords:** *Articulation, agreement, combined management model.*

## DATOS DEL TESISISTA

Tesista: Patricio Giusto.

Director: Pablo Schweitzer.

Cohorte: 2010 – 2011.

CV abreviado: Patricio Giusto es Licenciado en Ciencias Políticas con Especialización en Procesos Políticos por la Universidad Católica Argentina (UCA). Diplomatura Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Cuenta con experiencia en consultoría política, periodismo gráfico, investigación social y docencia en nivel medio y universitario. Actualmente es Gerente Operativo de Atención a la Comunidad Educativa en el Ministerio de Educación de la CABA y profesor asistente de las cátedras de Derecho Político e Introducción a las Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina. Cuenta con más de 150 publicaciones en medios gráficos y digitales, nacionales e internacionales.

### 3. PROYECTO DE TESIS DE POSGRADO

*Post-graduate Thesis' Abstracts*

#### MAESTRÍA

**Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión de FLACSO Argentina**

#### TÍTULO

**Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense. (2004 - 2012)**

*The Role of International Organs and Organisms dependent on the United Nations System during the Beginning (1977) and Consolidation (1992-1995) of the Process of Decentralization of Argentine Housing Policy.*

#### RESUMEN

**Por Salvador Tiranti**

**Fecha de Recepción: 27 de junio de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 26 de julio de 2013.**

Al iniciarse la década del noventa del siglo pasado en nuestro país comienza un proceso de reforma que impacta fuertemente en las funciones y/o competencias del Estado nacional. En este marco, los municipios vieron "tensionado" su modelo burocrático tradicional por el impacto que tuvieron la Reforma del Estado (en sus dos etapas), la incorporación de una "visión prometeica" del desarrollo local y la existencia de nuevas demandas de parte de la sociedad. Estos elementos incidieron en la conformación de la agenda local, en el diseño institucional de la estructura de gobierno (incorporando áreas y/o redefiniendo su importancia en el organigrama) y en el tipo de relación -en términos de gestión- entre las burocracias de los niveles nacionales y los municipales, generando un novedoso ámbito de articulación directa entre ambos. A partir del año 2003, la reconstrucción del Estado estuvo acompañada por la centralidad del mismo en términos estratégicos. A la reconstrucción le siguió su despliegue -especialmente a nivel territorial-, buscando aumentar el universo de impacto para sus políticas. Los programas nacionales de implementación local se fueron configurando como Nuevos Dispositivos de Gestión (en adelante, NDG) (Gradin y Tiranti, 2012), de rápida extensión territorial que transformaron no solamente las agendas de los municipios sino que además modificaron fuertemente sus diseños institucionales, sus capacidades estatales, sus tecnologías de gestión, entre otras cosas. Asimismo, establecieron un nuevo tipo de vínculo entre los dos niveles de gobierno que significó una ruptura con las formas de articulación antes conocidas. Hoy la presencia de las políticas implementadas por el Ejecutivo nacional en los municipios se acentuó (por causas varias), como así la importancia relativa en términos políticos de los gobiernos locales. En ese espacio relacional -entre ambos niveles- se pusieron en juego tecnologías de gestión que son necesarias investigar, no solamente por el impacto que tuvieron en los modelos de gestión local, sino porque llevan consigo nuevas herramientas "concretas" de gestión interesantes para describir y analizar. En este marco general, la pregunta de investigación que subyace este trabajo es: ¿cómo funcionan estos Nuevos Dispositivos de Gestión que emergieron de la implementación en el territorio de los programas nacionales? ¿Cómo impactaron en los Municipios y en el modo de articulación con Estado Nacional? En este contexto, nuestro objetivo general es describir y analizar los NDG que emergieron de la implementación en el territorio de los programas nacionales seleccionados. En segundo lugar, nos proponemos analizar y describir el impacto que tuvieron sobre los municipios en el conurbano bonaerense y en su relación con el Estado nacional. A partir de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el análisis de la formulación del Programa Agua + Trabajo dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios; el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo cuyo responsable es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, construimos las principales características del NDG con el objetivo de describirlo y analizarlo. Nuestro trabajo comprendió el desarrollo de los programas mencionados en el primer cordón del conurbano bonaerense (haciendo foco en su formulación) durante el período comprendido entre los años 2004-2012. Actualmente, habiendo finalizado el trabajo de campo y la

sistematización de los datos, esta investigación se encuentra en la etapa de redacción del informe final, esperando ser presentado para ser evaluada antes de noviembre de 2013. Con esta investigación buscamos aportar al conocimiento de las herramientas y prácticas de gestión que permitieron reconstruir el Estado Nacional en el Territorio.

**Palabras clave:** *Municipio, Estado Nacional, Dispositivo de Gestión, Programas nacionales.*

**Keywords:** *Municipality, National Estate, Device Management, Nationals Programs.*

## Datos del Tesista

Tesista: Salvador Tiranti.

Directora: Dra. Claudia Bernazza.

Cohorte: 2010 – 2011.

CV Abreviado: Salvador Tiranti es Licenciado en Educación por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO sede académica Argentina. Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO sede académica Argentina. Asesor Unidad Intendente – Municipio de Quilmes. Responsable del Programa “Formándonos” del Municipio de Quilmes.

## Referencias bibliográficas

Gradín, A. y Tiranti, S. (2012, noviembre 18-19). Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local. Ponencia presentada en el XI Seminario Red Muni “Repensando la Agenda Local”. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

## 1. RESEÑAS DE LIBROS

*Book Reviews*

### TÍTULO

**El Poder y la Políticas. El contrapunto entre razón y pasiones.**

DE

**Carlos Vilas**

*Editorial Biblos, Buenos Aires, 2013. 310 páginas.*

*Carlos Vilas. "Power and Politics. The counterpoint between reason and passions".*

*Biblos editorial, Buenos Aires, 2013. 310 pages.*

**Por Sergio De Piero\***

**Fecha de Recepción: 8 de julio de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 13 de agosto de 2013.**

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología de FLACSO Sede académica Argentina. Doctorando de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

**Palabras clave: Política, Poder, Orden.**

**Keywords: Political, Power, Order.**

La ciencia política y la filosofía política se plantean recurrentemente -casi obligatoriamente diría-, el concepto de teoría política *clásica*. Incluso, creamos materias en nuestras carreras con esos nombres y desde luego se escriben textos sobre la temática. Este consenso, sin embargo, podría conducirnos a una pregunta ¿merecería la atención un *corpus* sobre teoría política *no clásica*? ¿Dónde terminaría la primera y donde comenzaría la segunda? ¿Cuáles serían las preocupaciones abandonadas y cuáles las nuevas? El libro aquí en cuestión no aborda esta preocupación de manera explícita, no es siquiera un objetivo planteado. Pero sí nos indica que las preocupaciones de la *teoría política clásica*, siguen siendo las nuestras. Adhiere a aquella premisa de Sheldon Wolin: en teoría política lo que importa no es la unicidad de las respuestas, sino la continuidad de las preocupaciones. Carlos Vilas encara este libro planteando los elementos centrales de la teoría política, cualquiera sean las conclusiones o argumentos a los que se quiera llegar; esto es: la política y el poder. Si bien no hay una intención de "recuperar" estos conceptos, la fuerza de las argumentaciones presentadas, la profundidad de los análisis, de las convergencias y de las tensiones entre los muy diversos autores trabajados, marcan un camino donde poder y política ocupan el espacio central. A partir de allí, la otra dimensión, y hasta ahora solo nos hemos detenido en el título, presenta un contrapunto que genera y explica buena parte de los debates políticos en particular en América Latina: la tensa relación entre razón y pasión. Como explica en sus páginas, podemos rastrear las preocupaciones por lidiar entre razón y pasión en los primeros teóricos políticos modernos, y continuar con esta "batalla" hasta nuestros días. ¿De qué otras cosas se habla sino cuando se plantea la cuestión del populismo y de las políticas de los actuales gobiernos de la región?

El libro no sólo es extenso en páginas, sino también en análisis y dimensiones. Toda reseña es por definición, una limitación de la obra. Hablaré aquí sólo de algunos aspectos que, de todos modos, me parecen centrales.

Incluir entonces razón y pasión en el centro mismo del libro abre las puertas a un trabajo de dimensiones que el autor se anima a encarar y a completar. En este sentido es un libro general, pues hay pretensiones de responder las preguntas que señalé al inicio y otorgarle a su vez a la política esa capacidad explicativa sobre el orden social que no puede brindar otra disciplina: explicar el orden; no como pretensión normativa, sino acorde a un cambio de época que afecta estructuras e instituciones políticas básicas como el Estado o las clases sociales.

Ahora la cuestión es recorrer los aspectos centrales, las sendas por las cuales el autor desea transitar las explicaciones y los problemas del poder y la política. Sobre el poder -el concepto más caro a la ciencia política pero que no siempre ha sido abordado en su importancia y complejidad por la literatura- Carlos Vilas busca conjugar con equilibrio las preocupaciones históricas, estructurales si se quiere, propias de los debates del siglo XX, con las miradas más de carácter micro. No me parece que pretenda una

síntesis entre macro y micro a la hora de analizar las relaciones de poder; en todo caso quiere alertar que una mirada no debería invalidar la otra. Inicia el libro refiriéndose a la naturaleza del poder pero, capítulos más adelante, nos invita a sumergirnos en los miedos y los afectos. En primer lugar, retomando a Hobbes o a Weber, nos recuerda que la obediencia está sustentada en última instancia en el temor aunque ello implique un dato chocante. Sin embargo, con todos los recursos del que el terror es capaz de desplegar, no hay régimen -por caso, la dictadura sufrida en nuestro país-, que pueda asentarse exclusivamente en el miedo. Todo poder debe generar mecanismos de consenso, en particular, desde luego, con las clases dominantes. E incluso un dato más revelador: el miedo que puede ser fuente de políticas que otorguen a las autoridades mayores poderes discrecionales (por temor a ellas mismas, se le avala que aumenten su poder) puede ser también la génesis de una rebelión: "...en otras situaciones el miedo puede alimentar desobediencia y rebelión. Esto es particularmente así cuando el poder político es percibido como el productor o avalador de los factores de inseguridad, o es visto como ineficaz en la provisión de seguridad" (p. 220). ¿Cuántas "puebladas" hemos visto en nuestro país en los últimos años, fuentes de la furia desatada por hechos de inseguridad urbana? ¿Cuántas paradojas se encierran en esos hechos que el sistema político tiene problemas en procesar? Es, argumenta el autor, el "miedo al miedo".

Pero no sólo existe miedo; también encontramos afecto. Recordando a Aristóteles, Vilas recupera aquella idea respecto a la cual es bueno mencionar que la *Pólis* no es sólo una instancia de dominación, sino un espacio de encuentro, un lugar de desarrollo de la justicia y la virtud ciudadana. Y en ese escenario, se despliegan también relaciones de afecto con los líderes políticos que no derivan necesariamente en relaciones de paternalismo o incluso de fascismo, como livianamente suele presentarse. En su indagación al respecto incluye no sólo el planteo *weberiano* acerca de los rasgos carismáticos en la legitimación del poder, sino en el peso que los afectos tuvieron durante siglos en la conformación del poder de los grandes o pequeños reinos e imperios: las familias a cargo del poder estatal. Las casas reales: ¿no contaban acaso con los afectos de padres e hijos en el mantenimiento del poder? Afecto que, desde luego, no excluían tensiones y traiciones. Baste decir, entonces, que cierto racionalismo, hoy día el neoinstitucionalismo sostiene el autor, asegura que nuestra región vive una baja calidad institucional por la persistencia de redes informales articuladas en parte por esas relaciones que implican el afecto. Esas explicaciones siguen ancladas en las que ya había establecido Gino Germani respecto de la persistencia de sociedades tradicionales. Estas miradas rígidas sobre proceso de sociología política más compleja impiden ver y comprender la política de la región. Al respecto, pensemos categorías de análisis que expliquen estos fenómenos políticos, antes que se limiten a juzgarlos, sugiere Vilas.

Una última referencia, específica en este caso al capítulo V: *Tiempo y Política*. La argumentación inicial del capítulo, concluye en la importancia para todo líder político del manejo de los tiempos: la dilación y el apresuramiento pueden convertirse en dos enemigos definitivos y que acaben con un liderazgo o un movimiento político que despierta adhesiones. Todo poder busca, además de conducir un proceso de dominación, ordenar el tiempo, esto es, pasado, presente y futuro, en algún sentido que guar-

da internamente alguna coherencia.: “las representaciones del tiempo se convirtieron en ideologías” (p. 202). El positivismo clamó, en nombre del futuro, desplegar un tipo de orientación política que llevaría a un éxito final. Los movimientos restauradores, en los que deben incluirse los nacionalismos extremos, lo hicieron en nombre del pasado. Pero no es necesario apelar a manifestaciones algo extremas para comprobar como, el juego pasado-presente-futuro, “se hace carne” en las argumentaciones políticas de distinto cuño. Incluso, Vilas se distancia de quienes achacan con énfasis al pasado las consecuencias del presente. Es el error de observar al pasado exclusivamente como restricción (por caso, pensando en los condicionamientos que impondrían a la política actual las reformas de los '90). De allí que quise mencionar en primer lugar el cierre del capítulo: los liderazgos políticos que imprimen un sello en la historia son justamente quienes logran articulaciones nuevas, no absolutas, en esa relación del tiempo histórico, y en particular, si logran leer “correctamente” su desarrollo. Valga la cita de Perón, que nos trae Vilas: “Los políticos apresurados son políticos fracasados” (p. 212).

Política y poder, de eso, de todo eso, habla este libro. De conceptos tan complejos de abarcar, pero que el autor logra interpelarlos, construyendo caminos que se cruzan, no sólo en términos analíticos, sino con las interrogantes del poder y la política que vivimos en nuestros días. De allí su mejor riqueza.

## 2. RESEÑAS DE LIBROS

*Book Reviews*

### TÍTULO

**La política es un arma cargada de futuro: La Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela.**

### DE

**Susana Hintze**

*Editorial CLACSO. Buenos Aires, 2010 (1ra edición, 240 pág., 23x16 cm.  
ISBN 978-987-1543-59-5).*

*Susana Hintze. “Politics is a weapon loaded with future. The Social and Solidarity Economy in Brazil and Venezuela”.*

*CLACSO editorial. Buenos Aires, 2010 (1st edition, 240 pages, 23x16 cm.  
ISBN 978-987-1543-59-5).*

**Por Juan José González Kehler\***

**Fecha de Recepción: 15 de agosto de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 9 de septiembre de 2013.**

\* Economista (UBA) y maestrando en Economía Social (UNGS). Docente-tutor de la Diplomatura en Economía Social y Solidaria de FLACSO Argentina y curricular en la Diplomatura para Operadores Socioeducativos en Economía Social y Solidaria de la UNM. E-mail: [juan.gonzalez.kehler@gmail.com](mailto:juan.gonzalez.kehler@gmail.com)

**Palabras clave: Economía social y solidaria, crisis global, políticas públicas, Brasil, Venezuela.**

**Keywords: Social economy, global crisis, public policy, Brazil, Venezuela.**

Como señala la autora, la potencialidad de la economía social y solidaria en América Latina como estrategia alternativa al capitalismo es una cuestión abierta. El título de este libro parafrasea el poema de Gabriel Celaya<sup>1</sup> para reconocer los importantes avances de las políticas de economía social y solidaria en los pocos años que llevan de desarrollo, así como lo que aún les falta por recorrer en su contribución a la utopía de otro mundo posible.

Susana Hintze es Licenciada (UBA) y Magister en Sociología (Universidad Nacional Autónoma de México), Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Es Profesora Titular Regular de la Licenciatura en Política Social del Instituto del Conurbano. Se ha desempeñado y se desempeña como profesora e investigadora en diversos países de América Latina, en epistemología y metodología de las ciencias sociales, políticas sociales y políticas públicas para la economía social y solidaria. Asimismo, es coordinadora y consultora en proyectos de asistencia técnica a organizaciones sociales y en organismos internacionales, como así también, autora de diversos libros y artículos en los campos mencionados.

El objetivo general perseguido por la investigación en que se basa este libro es aportar al conocimiento de las condiciones requeridas para la sostenibilidad de la economía social y solidaria a partir del estudio de dos casos de distinto signo y de singular significación en América Latina: Brasil y Venezuela.

En este marco es que se considera central la cuestión de las políticas públicas, las cuales conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica en general y, en particular, las iniciativas de economía social y solidaria –promovidas desde tales políticas– y el accionar de las organizaciones de la sociedad civil.

La investigación se basa en el estudio de casos representativos. El trabajo con casos tiene una finalidad instrumental como medio de aprendizaje, orientado a alcanzar una comprensión más desarrollada de los procesos que se estudian para captar sus particularidades y a la vez aproximarse a regularidades empíricas, de modo que este aprendizaje ayude a pensar en clave latinoamericana.

En este sentido, la selección de los países-casos se corresponde con dos consideraciones que están a la base de la teorización adoptada sobre la economía social y solidaria: la primera, referida al papel fundamental que le cabe al Estado en el impulso de esta estrategia. Debido a la combinatoria de varias condiciones, Venezuela es el ejemplo emblemático de tal consideración: la economía social tiene rango constitucional y un gran desarrollo normativo, una institucionalidad que se expresa organizativamente al más alto nivel (Ministerio), importantes recursos presupuestarios, aparece inscripta en el proyecto político del denominado "socialismo del siglo XXI" y tiene una dimensión

---

<sup>1</sup> La poesía es un arma cargada de futuro: Celaya, Gabriel (1960). Poesía urgente. Buenos Aires: Losada.

pública que deviene, además de lo anterior (que a su vez ha incidido en todo ello), del peso simbólico del discurso del Presidente Chávez. La segunda consideración, se relaciona con el carácter de las relaciones entre actores del Estado y de la sociedad civil en la construcción de la economía social y solidaria y de las políticas que la sostienen. Brasil es el caso que en América Latina más se acerca a esta concepción, en razón de la trayectoria de lucha de los movimientos sociales que desarrollan en la práctica, conceptual y políticamente, la economía solidaria, y confluyen en una organización propia (el Foro Brasileño de Economía Solidaria). Todo ello en el marco de una visión de cooperación/alianza entre el Estado y las organizaciones sociales.

En cada uno de los países-casos la autora considera los siguientes objetos empíricos que operan en procesos en curso: los discursos sobre la economía social y solidaria, las instituciones e intervenciones públicas estatales y de la sociedad civil; como así también a las organizaciones socioeconómicas de la economía social y solidaria promovidas por tales instituciones e intervenciones.

El libro se organiza en cuatro capítulos. El primer capítulo tiene por objeto desplegar los instrumentos conceptuales construidos para el análisis e interpretación de los casos. Se inicia con una breve presentación de lo que se entiende en América Latina por economía social y solidaria como alternativa contrahegemónica. Incorpora las contribuciones de distintos autores para construir los instrumentos conceptuales necesarios que permiten leer los casos y avanzar en algún nivel de generalización. Dos son los instrumentos centrales que interpelan y son interpelados por los objetos empíricos: el concepto de sostenibilidad y, articulado con éste, el de políticas públicas para la economía social y solidaria.

Los dos capítulos siguientes constituyen el núcleo del trabajo y están organizados siguiendo el movimiento de los tres objetos empíricos que se indicaron: discursos, instituciones, políticas y organizaciones de la economía social y solidaria. A partir de ello se invita a la reflexión de las condiciones que favorecen u obstaculizan el desarrollo de iniciativas constructoras de una estrategia de economía social y solidaria en Venezuela y Brasil.

Por último, en el cuarto capítulo, la autora plantea las conclusiones partiendo de los casos como medio de aprendizaje, reflexionando sobre la potencialidad de una estrategia de economía social y solidaria en América Latina en el contexto de la actual crisis global del capitalismo.

El libro presenta una clara y rigurosa descripción de dos casos emblemáticos para la construcción de otra economía en América Latina. Como señala la autora, el análisis no se limita a los casos en sí mismos (aunque hace un aporte valioso en este sentido), sino que nos invita a reflexionar sobre las condiciones para la sostenibilidad de la economía social y solidaria en el contexto de América Latina, y en particular, sobre el rol de la política pública y las organizaciones de la sociedad civil, en la construcción de una alternativa contrahegemónica.

### 3. RESEÑAS DE LIBROS

*Book Reviews*

#### TÍTULO

**De ENCUENTROS y Desencuentros: Estado, gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados.**

DE

**María Maneiro**

*Editorial Biblos. Buenos Aires, 2012 (1era edición, 350 páginas, 16 x 23 cm. ISBN 9789876910279).*

*María Maneiro. "Agreements and disagreements: State, government and unemployed workers movement."*

*Biblos editorial. Buenos Aires, 2012 (1st edition, 350 pages, 16x23 cm. ISBN 9789876910279).*

**Por Agustina Gradin\***

**Fecha de Recepción: 29 de agosto de 2013.**

**Fecha de Aceptación: 17 de septiembre de 2013.**

\* Docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina / CONICET. E-Mail: agustinagradin@yahoo.com

**Palabras clave: Estado, Gobiernos, Movimientos de Desocupados.**

**Keywords: State, Government, Unemployed Movements.**

En la obra De ENCUENTROS y desencuentros: Estado, gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados, María Maneiro nos presenta un análisis de las transformaciones sociales y políticas más relevantes acaecidas en nuestro país durante las últimas décadas, enfocado en los cambios ocurridos en las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este libro, versión revisada de su tesis doctoral, propone un extenso estudio del proceso de surgimiento y desarrollo de los Movimientos de Trabajadores Desocupados en la Argentina, en tanto sujetos que emergen de una coyuntura de desarticulación del modo de organización de la economía y de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

A partir de la hipótesis que *"debilitadas las modalidades más desarrolladas de imbricación entre el Estado y la sociedad por la crisis relativa de los movimientos sindicales, se abre una brecha que intenta ser suturada con modalidades territoriales del poder estatal. Pero con la crisis de éstas últimas –en un momento de desarrollo de organizaciones territoriales de base– se conforma una estructura de oportunidades que permite el surgimiento de ciertos movimientos sociales interpelados por la cuestión del desempleo estructural."* (Maneiro, 2012: 94), la autora recorre elementos contextuales como el proceso de "colectivización y politización del desempleo masivo" en la década de los '90, la crisis de las modalidades clásicas de articulación entre el Estado y la Sociedad en sus versiones pluralistas y corporativistas y la crisis y transformación de las modalidades de intervención estatal en el territorio. En estos procesos se inscribe el surgimiento y desarrollo de los MTD, su vinculación con el Estado y las políticas sociales y su relación con los diferentes gobiernos del periodo analizado. Con un recorte temporal ampliado, entre los años 1996 y 2005, y anclado en la Provincia de Buenos Aires, Maneiro aborda desde un análisis longitudinal, el ciclo de protestas y acciones colectivas que se inicia con la irrupción en la escena pública del conflicto social. Estos se cierran, provisoriamente, con la consolidación de la gestión kirchnerista luego de las elecciones legislativas del año 2005, donde se reacomodan las disputas internas de la alianza de gobierno y "se objetiva" una particular modalidad de relación entre éstos y los MTD, diferenciándose de las gestiones anteriores.

En su desarrollo, este trabajo de investigación empírica, combina diferentes abordajes analíticos. Un abanico de entrevistas en profundidad son utilizadas para abordar el análisis del proceso y de sus relaciones con el Estado y el gobierno desde las diferentes perspectivas de sus propios protagonistas. Esta mirada es exitosamente complementada con el análisis de diferentes programas estatales a partir de los cuales se expresó y se vehiculizó la compleja vinculación entre estos actores. De esta forma se presenta un análisis de las principales políticas sociales de los diferentes periodos gubernamentales (1995-1999, 1999-2001, 2002-2003, 2003 hasta 2005), atendiendo especialmente al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y al Programa Manos a la Obra. Ambos programas impactaron de distintas formas y con diferentes resultados en las

trayectorias sociales y políticas de estas organizaciones. Paralelamente, ambos programas expresan las transformaciones en la modalidad de articulación y en la voluntad gubernamental de vinculación con este sector social ya que *"fue el gobierno nacional el que estuvo mayoritariamente en la vanguardia de la planificación (o en el déficit de planificación) de la relación con los movimientos"* (Maneiro, 2012: 33). Por último, estos dos niveles de abordaje del problema, desde la mirada de los propios actores y desde la mirada e normativa e institucional del Estado, son complementados con un análisis cualitativo y cuantitativo del ciclo de las protestas sociales y de los repertorios de acción colectiva a partir del análisis del conjunto de noticias publicadas en la versión digital del diario Clarín durante el periodo 2002–2005. En base a estas estrategias de investigación, se desarrolla la tesis de este libro que tiene como principal interrogante las modalidades de vinculación entre los MTD, el Estado y los diferentes gobiernos durante el periodo 1996–2005, enfocando el análisis en las fisuras y quiebres del andamiaje estatal que permitieron, a los primeros, *"profanar"* (Agamben, 2005) los programas sociales y resignificar su intervención territorial.

El desarrollo del libro se organiza en tres partes. La primera parte, "La máquina de Mirar", presenta el marco teórico conceptual del libro, así como las perspectivas, los debates y las interpretaciones sobre las cuestiones más relevantes que componen la tesis de Maneiro. En el capítulo 1, la autora presenta un recorrido teórico sobre las principales matrices teóricas de análisis de los Movimientos sociales, la perspectiva norteamericana y la perspectiva europea. En el capítulo 2, se intenta demarcar, denominar y conceptualizar las formas de organización de los sectores populares. Un debate y un desafío interesante que interpela a la academia y al sector público y que se encuentra en estrecha relación con cómo, desde las ciencias sociales, construimos empíricamente a nuestros objetos – sujetos de estudio. En este sentido, luego de una exposición sistemática de las diferentes definiciones y usos clásicos del concepto de clase social, María Maneiro recupera el concepto de *"experiencia de clase"* desarrollado por Thompson (1977), que le permite dar cuenta de la importancia del anclaje clasista de los MTD y de la experiencia como construcción de la pertenencia a una identidad colectiva. Así, a partir del proceso de auto-identificación como trabajadores, y de la demanda de trabajo, va tomando forma la delimitación empírica y su anclaje de clase. En esta línea, se destaca el rol clave jugado por el conflicto social, los repertorios de protesta, y la beligerancia como componentes fundamentales de la construcción de la identidad de estos movimientos, fuertemente anudados al concepto de clase. Por último, en el tercer capítulo se presenta un recorrido histórico de las diferentes formas de articulación del Estado y los sectores populares, a partir de diferenciar analíticamente dos modalidades de ejercicio del poder, "infraestructural y despótico" (Mann, 1991). La combinación particular de ambas modalidades, produjo efectos en los MTD, permitiendo su emergencia a la escena pública.

La segunda parte, *"Son gritos en el cielo y en la tierra son actos"*, presenta el proceso de surgimiento y desarrollo de los MTD hasta los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, y la renuncia del, entonces, Presidente Fernando De La Rúa. El interrogante de fondo que atraviesa todos los capítulos refiere a la relevancia de las

transformaciones ocurridas en la relación sociedad – Estado, en el proceso de constitución y despliegue de los MTD. Para responder esta pregunta, la autora plantea, al entender de quien escribe, uno de los aportes más interesante de esta obra. A lo largo de los tres capítulos que componen esta segunda parte, María Maneiro combina el análisis del proceso socio-político que enmarca a los MTD, con el análisis de su vinculación con el Estado, las políticas sociales y los diferentes gobiernos. En el capítulo 4, se rastrean las huellas de la emergencia de los MTD desde la perspectiva de cómo se fue transformando la matriz territorial de ejercicio del poder. La crisis política "desde arriba" de los partidos políticos tradicionales, combinada con una situación social explosiva de la mano del deterioro de las condiciones de vida de la población, facilitó una ventana de oportunidad que permitió la visibilización del conflicto y la irrupción en la escena pública de estas organizaciones. De esta forma, la autora plantea que es imperioso situar las transformaciones ocurridas en el vínculo Estado – Sociedad en un contexto del aumento exponencial de la desocupación y el empobrecimiento de los sectores populares, donde las formas de ejercicio del poder entraron en crisis. En el capítulo 5, se explora el proceso de inclusión de los MTD en los programas de empleo. Se indaga especialmente el proceso de inscripción de la demanda de "planes" dentro de su universo de sentidos, los efectos de los mismos en las organizaciones y la particular modalidad que emerge como práctica cotidiana, tanto de los MTD como del Estado. Las nociones de "dignidad" y de "participación" se presentan como constitutivas de la experiencia de clase que caracteriza a los MTD, y que abren el juego a la posibilidad de resignificar sus prácticas. El capítulo 6, último de la segunda parte, da cuenta de dos procesos sustanciales en el desarrollo de los MTD, la "autogestión de los planes" y la "masificación" de las acciones colectivas de protesta. En este periodo (1999–2001), la relación del gobierno nacional y los MTD se caracteriza, según la autora, por la autogestión de los planes que supuso un avance de estas organizaciones como actores legítimos dentro del sistema político. Paralelamente, la masificación de las protestas produjo una modificación de la estructura de oportunidades políticas, generando un círculo virtuoso de resultados positivos que redundaron en una expansión y consolidación de los MTD. Sobre esta hipótesis, Maneiro analiza los mecanismos que posibilitaron la gestión de los subsidios como evidencia de las formas de imbricación entre el Estado, los gobiernos y los MTD. Estos mecanismos son enmarcados en las diferentes formas que adquiere la protesta en este periodo, resaltando su "capacidad disruptiva", su "beligerancia" y el "rol de las mujeres y los jóvenes" dentro de las mismas.

La tercera parte, "La Tierra por Asalto", relata el impacto que tuvo la gestión gubernamental en la trayectoria de los MTD, su inscripción política y su participación en las políticas públicas en la primera parte de la gestión de Néstor Kirchner (2003-2005). De esta forma, se analiza el impacto de la pos-crisis en los MTD, y, específicamente el quiebre de la matriz ascendente de las acciones colectivas y en las protestas sociales, atendiendo al rol que jugaron en esto las políticas públicas activas. De esta forma, se busca indagar sobre las formas y contenidos de la vinculación entre los MTD y el Estado en el período 2003 a 2005. En el capítulo 7, se analiza el lanzamiento y puesta en ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como un intento de recons-

trucción de los canales institucionales de mediación político-estatales luego de la crisis de las formas tradicionales que acompañaron los periodos anteriores. En el capítulo 8, la autora se introduce en el debate sobre la autonomía, la integración, la cooptación o la subordinación de los MTD por parte del gobierno. A partir del concepto de *crisis moderna de correspondencia entre las instituciones políticas y la complejidad del mundo social* (Tapia, 2007), intenta dar cuenta de cómo el Kirchnerismo, "busca ampliar la representación de sectores no incluidos en el gobierno mediante la apertura del tipo de instituciones en los cuales anclar sus puentes de mediación" (Maneiro, 2012: 253). En este marco, nuevas articulaciones de mediación emergen, intentando suturar la crisis de correspondencia, y por primera vez, se identifica una política que tiene como uno de sus objetivos relacionarse con los MTD. En el capítulo 9, se analiza el proceso de implementación del Programa Manos a la Obra. En este capítulo, se busca mostrar las principales características de las políticas sociales del periodo (2003-2005), a partir de las cuales, el gobierno Kirchnerista proyectó la articulación con los MTD. En este sentido, la pregunta que atraviesa todo el capítulo es si esta articulación obedeció a una vocación de "integración" de los nuevos actores o de "oclusión" de los mismos. En esta línea, se presentan un debate muy interesante sobre la viabilidad de los emprendimientos productivos como estrategia de promoción de la economía social, su impacto en lo económico, sus posibilidades de integración social, la recentralización del trabajador como lugar legítimo de los sectores populares, su potencialidad en la construcción de una identidad colectiva y de un sentido de pertenencia entre los participantes, cuestiones todas que impactaron en el desarrollo y consolidación de los MTD. Por último, en este capítulo, quizás uno de los más interesantes, la autora intenta demostrar que, en este contexto de transformación de la política social, los MTD "parecen hallar en los trabajos territoriales, productivos y comunitarios (...) un horizonte de oportunidades. Esta vuelta a lo local posee potencialidades, permite construir territorialidades (...) Una dimensión fundamental de la construcción identitaria de los movimientos se genera en este proceso de articulación de la participación y el trabajo, anudándose en la noción de dignidad..." (Maneiro, 2012: 315).

En las reflexiones finales, Maneiro se interroga sobre el futuro de los MTD, su articulación con el Estado y el gobierno, sus peligros, limitaciones y potencialidades para el desarrollo de estos actores. ¿Qué queda de esta experiencia hoy, después de más de diez años de esos "tiempos extraordinarios"? La obra de María Maneiro aporta una excelente lectura -crítica y comprometida- que nos permite acercarnos a elementos insoslayables sobre los aportes de los MTD a la reconstrucción de la vinculación de los sectores populares con el Estado, las políticas públicas, sus formas de organización y de representación política.

## Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2005). *Profanaciones*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Maneiro, M. (2012). *De encuentro y desencuentros: Estado, Gobiernos y Movimientos de Trabajadores Desocupados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Mann, M. (1991). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Zona Abierta*, Nº 57 -58:15-50.

Tapia, L. (2007). "Una reflexión sobre la idea de Estado Plurinacional", *Observatorio Social de América Latina*, año VIII, Nº 22, septiembre.

Thompson, E. P. (1977). *La formación histórica de la clase obrera en Inglaterra, 1780 – 1832*. Barcelona: Editorial Laia.

## Referencia curricular abreviada de la Autora

María Maneiro es Doctora en Sociología (IUPERJ), Investigadora del CONICET y del Instituto Gino Germani (FSOC – UBA). Este trabajo constituye una revisión y actualización de la tesis doctoral realizada entre los años 2003 -2007 en el Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), dirigido por José Mauricio Domínguez. El mismo obtuvo el segundo premio de Tesis – Sociología IUPERJ 2008.

## 1. COMUNICACIONES

News

### I Jornadas Argentina Reciente "30 Años de Construcción Democrática"

**Por Cynthia Ferrari Mango**

Estos 30 años de retorno a la vida democrática en la Argentina, nos invita a la reflexión, el debate y la profundización de investigación e intercambios en el ámbito de las ciencias sociales, sobre la democracia construida y la esperada.

Eje de debate

- Partidos y movimientos políticos
- Elecciones, partidos políticos, movimientos sociales, protesta y participación. Instituciones políticas.
- Actores económicos
- Empresas, sindicatos, organismos internacionales y programas económicos.
- Relaciones internacionales e integración regional
- Participación argentina en procesos globales. Acciones y perspectivas de una agenda de integración regional.
- Estado, reformas y políticas públicas
- Programas de reforma del estado en sus diferentes niveles. Organismos públicos y agendas de las políticas públicas. Modelos de gestión gubernamental. Análisis de políticas públicas.
- Debates sobre Estado, sociedad y democracia
- Los debates sobre el retorno democrático: de la teoría de la transición a la re centralidad de la política. La crisis de representación y sus salidas. La profundización de la democracia y sus etapas pendientes. Universidad y debate político.

**Jueves 14 de Noviembre de 2013 – Santiago del Estero 1029 - CABA**

**Organizan:**

**Cátedra La Argentina Reciente (Carrera de Ciencia Política)**

**Cátedra Universidad y Política (Carrera de Sociología)**

**Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires**

## 2. COMUNICACIONES

News

### Revista APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL



**Por Dra. Mercedes Rivolta**

*Directora de la Revista Aportes, Asociación de Administradores Gubernamentales.*

#### **Nº 30: "Continuidades y rupturas en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública"**

Este número presenta distintos enfoques, conceptos e ideas que están presentes en la discusión acerca de los nuevos paradigmas de la administración pública, y que forman parte del debate que se da sobre cuál es el modelo de administración pública en esta segunda década del Siglo XXI, con un Estado que vuelve a tomar un rol protagónico. La Revista ha convocado a reconocidos expertos, que han brindado distintas miradas y enfoques, y este es quizá su mayor logro, con el objetivo de aportar elementos para dilucidar si estamos ante un nuevo paradigma o si se trata de políticas que están consolidadas y sólo precisan reacomodamientos frente a los cambios que han ocurrido en la sociedad y en el Estado. La Revista Aportes es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada en 1994 con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco de amplio pluralismo. Los compiladores del presente número son el Administrador Gubernamental Dr. Horacio Cao y el Dr. Gustavo Blutman.

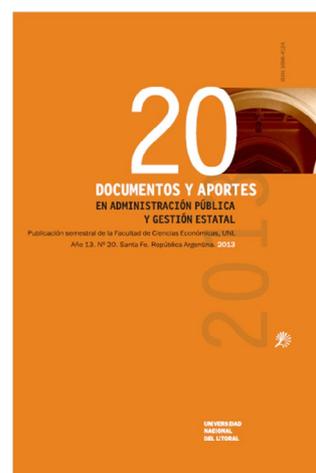
**La Revista Aportes se encuentra disponible en Internet en**  
**<http://www.asociacionag.org.ar/revista-aportes/edicion-actual/>**  
**Mail de contacto: [asociacionag@asociacionag.org.ar](mailto:asociacionag@asociacionag.org.ar).**

### 3. COMUNICACIONES

News

## Revista DOCUMENTOS Y APORTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

**Por Lucas Gabriel Cardozo**



Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica semestral referada del Magister en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la formulación de políticas públicas, la gestión, la estructura de la administración pública, la reforma del Estado y las problemáticas estatales en general, en sus distintos niveles de gestión.

Se edita desde el año 2001 en versión impresa y on-line, y cada número incluye artículos vinculados a la problemática del Estado y la administración pública, regional, nacional e internacional así como breves reseñas de las mejores tesis de los profesionales egresados del Magister en Administración Pública de la UNL, cuyos estudios constituyan aportes a la problemática de la administración pública. Finalmente se presentan reseñas bibliográficas de libros recientes que contribuyan a enriquecer la literatura dedicada a los temas de la gestión estatal. Los manuscritos enviados a DAAPGE son sometidos a la consideración de los editores y el comité editorial, y luego se remiten a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje (doble ciego), asegurando así la calidad de las publicaciones.

DAAPGE está indexada en Latindex, ScIELO, EBSCO, DIALNET y CLASE. Además pertenece al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia de CONICET (Re-

solución 1071/07). Actualmente se encuentra expandiéndose en distintas bases de indización con expedientes en trámites en Redalyc, e-Revistas y GeoDaDos. Siguiendo con las políticas de acceso abierto DAAPGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Participa además de una serie de intercambios con otras revistas científicas nacionales e internacionales, asegurando gran llegada al público universitario, académico y político-administrativo.

Por sus características, DAAPGE es una herramienta útil para investigadores, profesores y alumnos de grado y postgrado, profesionales de cualquier rama y actividad, y para los funcionarios de la administración pública, tanto municipal, provincial y nacional interesados en actualizar sus conocimientos relativos a la gestión estatal y la administración pública

**Para envío de trabajos contactarse con los editores: Víctor Ramiro Fernández (rfernand@fcjs.unl.edu.ar) y José Ignacio Vigil (jvigil@fce.unl.edu.ar). Para suscripciones y demás consultas, Lucas Cardozo (magadpub@fce.unl.edu.ar).**

## Sobre los Autores

### *Note on Contributors*



**MARIA CLAUDIA CABRERA** es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO. Profesora de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la Universidad Nacional de Avellaneda. Es miembro del Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) dirigido por la Dra. Estela Grassi. Actualmente, dirige el UBACyT "Transformaciones, recomposiciones y fronteras entre el mundo del trabajo y el mundo de la vida: ¿cómo se vive y cómo se trabaja en la argentina actual?" - Instituto Gino Germani. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas en condiciones de trabajo y políticas sociales.



**ALEJANDRO CASALIS** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina y doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Docente, Investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, donde se desempeña como Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Ha participado de investigaciones y ha escrito artículos sobre temas vinculados con el desarrollo local y territorial, la economía social y las políticas públicas.



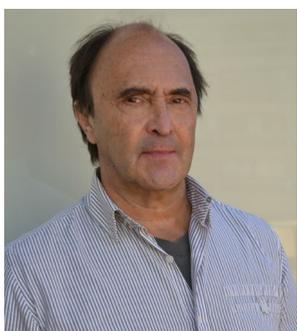
**SERGIO DE PIERO** es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Doctorando de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesor de la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de la UNLaM. Asesor del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Realiza trabajos como elaborador de contenidos para programas especiales del programa Conectar Igualdad – Canal Encuentro sobre ciudadanía e historia y política argentina. Ha publicado en diversas revistas de ciencias sociales y capítulos de libros. Asimismo, es autor del libro: Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción, Paidós, Buenos Aires, 2005.



**DÉBORA DUFFY** es Licenciada en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Magister en Salud Pública, Rectorado de la UBA. Profesora de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Facultad de Psicología en la Asignatura Salud Pública y Salud Mental, Cátedra I del Mg. Martín De Lellis.



**VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ** es Doctor en Ciencias Políticas, Sociología y Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Ciencias Sociales, especialización en Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Miembro de la Carrera del Investigador Científico en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director Académico del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral. Docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).



**DANIEL GARCÍA DELGADO** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social del AEPP en FLACSO. Director de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO.



**MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE** es Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía (IIETE) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y docente de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER).



**AGUSTINA GRADIN** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), y especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria doctoral de CONICET, Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina.



**JUAN JOSÉ GONZÁLEZ KEHLER** es Economista por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Maestrando en Economía Social (UNGS). Docente-tutor en la Diplomatura en Economía Social y Solidaria de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina y curricular en la Diplomatura para Operadores Socioeducativos en Economía Social y Solidaria en la Universidad Nacional de Moreno (UNM).



**DANIEL KOSTZER** es Licenciado en Administración de Empresas con estudios de postgrado en planificación, estadísticas aplicadas y desarrollo económico en Venezuela, Argentina y Holanda. Docente de grado y posgrado en universidades del país y del exterior. Funcionario de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como asesor económico en Myanmar. Ocupó cargos en el Ministerio de Trabajo de la Nación y fue asesor en la Cámara de Diputados de la Nación. Realizó consultorías para organismos internacionales como OIT, PNUD, IICA y OEA. Cuenta con publicaciones en temas de desarrollo económico, economía laboral y macroeconomía en el país y en el exterior.



**MARÍA MERCEDES PALUMBO** es Licenciada y Profesora de Enseñanza Media y Universitaria en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Educación por la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Se desempeña actualmente como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como docente de grado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.



**HORACIO ROVELLI** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor a cargo de la asignatura Política Económica de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y de Instituciones Monetarias e Integración Financiera Regional en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Docente de posgrado en la Diplomatura en Gestión y Control de Políticas Públicas (GCPP) de la FLACSO Argentina, y docente de Finanzas Públicas en la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Vocal de la Revista Realidad Económica. Fue Director Nacional de Programación Macroeconómica en el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. Autor de numerosos trabajos publicados sobre los temas económicos y financieros. Autor de tres libros: *La crisis financiera y el Plan de Convertibilidad*, Buenos Aires, 1995; *El Ministro Desobediente* en co-autoría con Néstor Restivo, Buenos Aires, 2011; y *Política Económica*, Buenos Aires, 2012.



**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Se desempeña como docente de grado y posgrado en distintas Universidades y como Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Asimismo, es Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (GCPP) de FLACSO Argentina y Editora de la Revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO sede académica Argentina. Cuenta con experiencia laboral en la gestión pública en materia legislativa y ejecutiva. Se ha especializado en Teoría Política Contemporánea, en políticas sociales y en políticas para la discapacidad.



**ANÍBAL JORGE SOTELO MACIEL** es Profesor en Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el INAP de España. Doctorando en Asuntos Públicos, Política y Gobierno del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IOG). Docente de la Especialización en Gerenciamiento por Resultados y Control de Gestión de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y de la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP). Coordinador ejecutivo de la Red PLANAR y Consultor internacional experto en temas de planificación pública.



**JORGE TIRENNI** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencia Política, doctorando en Ciencia Política en la Universidad Católica de la Argentina (UCA) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador de la UBA y del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina. Asimismo, es Coordinador académico del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (GCPP) de FLACSO sede académica Argentina.



**ARTURO TRINELLI** es Licenciado y Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica en IDAES-UNSAM. Ha escrito artículos en Buenos Aires Económico (BAE), Tiempo Argento económico sobre la base de la explotación de recursos naturales, especialmente minería. Ha escrito además en la Revista Realidad Económica y ha sido docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el Grupo de Estudio de Economía Nacional y Popular (GEENaP). Asimismo, se desempeña como Investigador y Docente en el Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina.



**MARCELA VIO** es Arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (UBA). MSc in the Built Environment, Development Planning Unit, University College of London. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es profesora adjunta interina de la Cátedra Jaimes de Proyecto Urbano (FADU-UBA) y profesora adjunta interina en la UNDAV. Ha sido consultora de organismos nacionales e internacionales en temas de gestión de políticas urbanas. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas en estudios urbanos. Actualmente, codirige el UNDAVCyT: “La descalificación social en el Conurbano Bonaerense” en la Secretaría de Investigación e Innovación Socioproductiva de la Universidad Nacional de Avellaneda.

# Convocatoria

## **SEGUNDO NÚMERO. MAYO DE 2014**

### *Dossier: la importancia de los bienes públicos.*

El Director de la Revista Estado y Políticas Públicas, Daniel García Delgado, tiene el agrado de invitarlo a participar en el segundo número de la Revista electrónica Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina.

**La fecha-límite para el envío del Artículo de investigación: 31 de enero de 2014.**

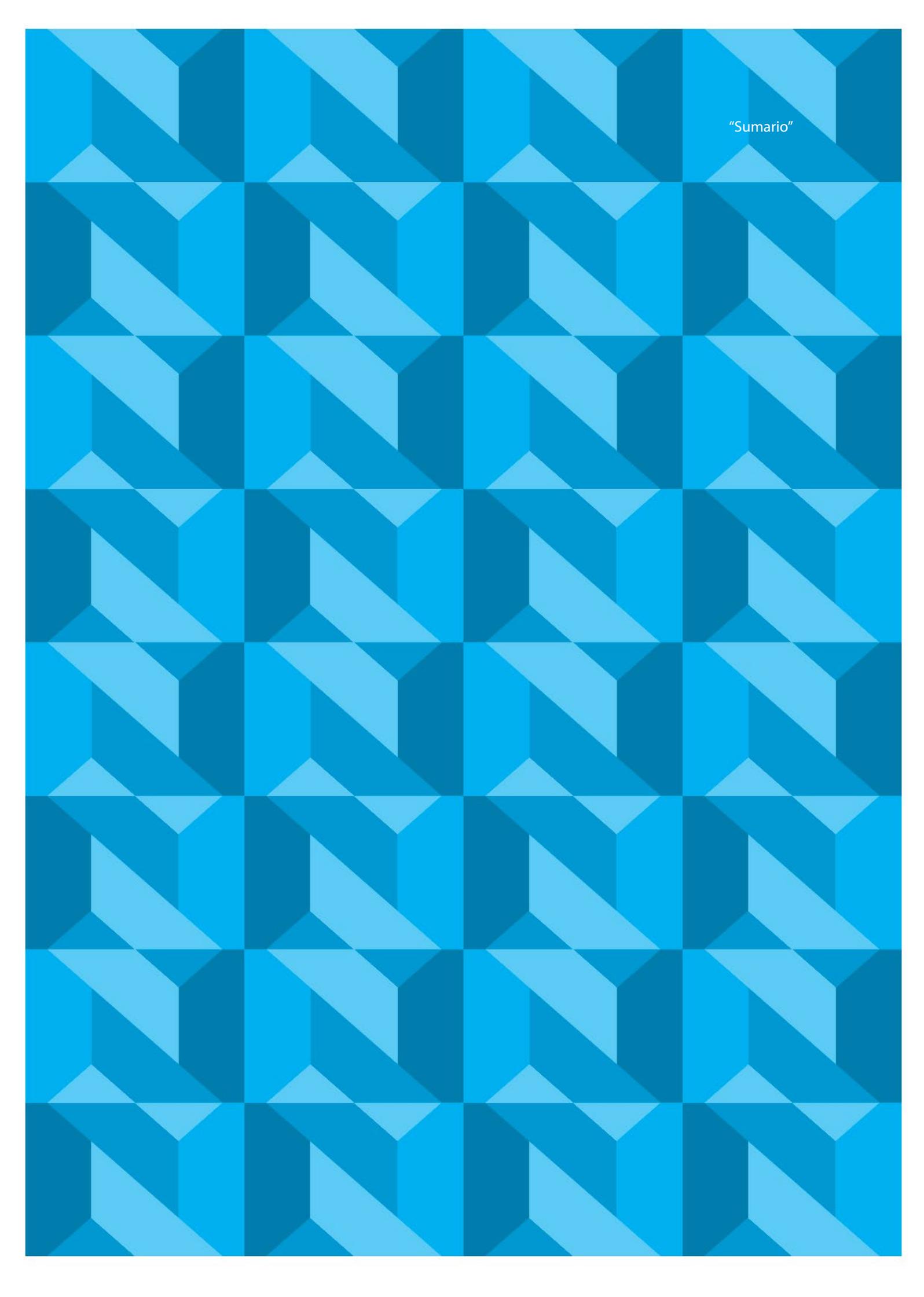
El envío del archivo formato word se realizará por correo electrónico a la siguiente dirección de correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

Ver Pautas de Publicación:

Artículos de Investigación

Reseñas de Libros

Entrevistas



"Sumario"