



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 6, Año IV, mayo de 2016

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

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

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**AYACUCHO 555 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**



ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

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

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 6, Año IV, mayo de 2016.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



Área
Estado y Políticas Públicas

Director
Dr. Daniel García Delgado

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **LATINDEX (Nivel Superior de Excelencia)**, **REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto** y **Repositorio FLACSOAndes**.



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

CONTACTO DE LA REVISTA

Dirección Postal

Revista Estado y Políticas Públicas
FLACSO – Oficina 31, 1er. Piso. Ayacucho 555 (C1026AAC)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.

Vías de contacto:

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Teléfono: (54) (11) 5238-9456

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO- Sede académica Argentina.
Correo electrónico: 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 (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina, 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 (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina.

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

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

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

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

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

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

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

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

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

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

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

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

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

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

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

Sumario

EDITORIAL	13
La Modernización del Estado. <i>El poder vuelve al poder.</i> Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	19
Desafíos del Sistema de Protección Social en la actualidad. Coordinadores: Roxana Mazzola y Jorge Tirenni	
La protección social.	21
Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. Por Adriana Clemente y Carolina Maglioni	
Políticas sociales	39
Múltiples actores, múltiples manos. Por Nerio Neirotti	
Primera infancia en Argentina.	59
Relaciones entre (des) igualdad, familias y políticas de bienestar. Por Roxana Mazzola	
La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno. (2015-2016) Por Jorge Tirenni	97
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	115
Research Articles	
Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang paradigmático”. Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008. Por Isidoro Felcman	117
La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. Por Bernadette Califano	133

Ley para crear una universidad intercultural de pueblos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre un proyecto. (2013-2015) Por Victoria Kandel	149
ENTREVISTAS <i>Interviews</i>	163
A Chantal Mouffe Por Giuliana Mezza y Cristina Ruiz del Ferrier	165
A Dora Barrancos Por Sergio De Piero	177
RESEÑAS DE LIBROS <i>Book Reviews</i>	185
Granato, Leonardo (2015). <i>Brasil, Argentina e os rumos da integração: o MERCOSUL e a UNASUL</i>. Curitiba: Appris Editora. Por Gloria Edel Mendicoa	187
Lipovetsky, Gilles y Serroy, Jean (2015). <i>La estetización del mundo. Vivir en la época del capitalismo artístico</i>. Buenos Aires: Editorial Anagrama. Por Gonzalo Ricci Cernadas	191
Forni, Pablo y Castronuovo, Luciana (Comps.). (2015). <i>Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo</i>. Buenos Aires: EDULP - Editorial de La Plata. Por Manuel Zapico	197
RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO <i>Post-graduate Thesis' Abstracts</i>	201
Protección Social Universal, educación y trabajo en jóvenes: Experiencias y perspectivas en dos países de América Latina, Colombia y Argentina. (2009-2014) Por Diana Lucía Osorio Sánchez	203

El papel de los portales de gobierno en la inclusión digital de grupos vulnerables: El caso de los jóvenes y los adultos mayores en el Estado de México. (2011-2013) Por Evelyn Vargas Marin	209
COMUNICACIONES	217
News	
Tercer Documento de Trabajo. <i>El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la Cuestión Social.</i> Área Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina. Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni (Comps.).	219
Realidad Económica. Revista de Ciencias Sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Núm. 297, enero-febrero de 2016. Por Juan Carlos Amigo	221
<i>Revista Estado y Políticas Públicas.</i> Núm. 5, Año III, octubre de 2015. Por Cristina Ruiz del Ferrier	223
SOBRE LOS AUTORES	225
About the Authors	
CONVOCATORIA: SÉPTIMO NÚMERO	229
Call for contributions	
Tema del Dossier: <i>El Estado: entre la transformación y la modernización.</i> Coordinadores: Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier. Fecha límite: 01 de junio de 2016.	

Editorial

La Modernización del Estado

El Poder vuelve al Poder

El 'cambio de ciclo' producido hacia fines del año 2015 en la Argentina, de la mano del ascenso de un nuevo gobierno democrático, ha introducido una nueva concepción del Estado en cuanto a sus funciones, misión e inserción internacional. Sin duda, es este un cambio profundo y estructural. ¿Cuáles son las características principales del nuevo gobierno, de la gestión y del proyecto de modernización del Estado que se impulsa en los últimos cuatro meses? ¿Qué evaluación del mismo podemos hacer sobre sus principales tendencias tanto en relación a la democracia, las políticas públicas en curso, como sobre la problemática del poder y la distribución del ingreso?

Desde el Estado, en estos últimos meses, se impulsa otro modelo de acumulación basado en la inversión externa y el endeudamiento, diferente al modelo anterior neodesarrollista heterodoxo, de protección del empleo y orientado al mercado interno y al consumo. El 'nuevo ciclo' concibe al Estado como instrumento en favor de una modernización, transparencia y eficiencia en la gestión pública que apunta a lograr una menor inflación a partir de un menor gasto, mayor inversión pública externa y reducción del empleo público. La ruptura es bien clara en la relación al crecimiento económico. El anterior gobierno creía que ante la crisis en el sector externo, la alternativa para crecer era el mercado interno y por eso creció la economía 2,4 % en el 2015. Para el gobierno actual, por el contrario, la alternativa es "fortalecer" el sector externo vía devaluación y quita de retenciones, disminuyendo drásticamente el consumo para volver a "superar" la restricción externa. La estrategia es bajar el consumo y promover superávit en el sector externo. No se cree que el mercado interno y su estímulo vía el gasto público sea una estrategia válida de crecimiento, por el contrario, sí el sector externo y la inversión extranjera. Por detrás está 'la teoría del derrame' –prime-

ro viene el trago amargo y después la alegría– en una concepción ofertista que implica que deben generarse primero las condiciones para que el ahorro estimule la inversión.

Asimismo, opera una rápida inserción regional y global (el "abrirse al mundo") que dejan atrás el tejido de alianzas, inversiones y valores que se vinculaban a la cooperación Sur-Sur, los emergentes y asociarse a las grandes alianzas transoceánicas de libre comercio, lideradas por los Estados Unidos y dejar atrás la institucionalidad de integración forjada en la última década (MERCOSUR, UNASUR, CELAC). En suma, la nueva orientación que se asume en la gestión pública se presenta como una modernización del Estado, una culminación de la transparencia, el 'sinceramiento de variables' y la apertura de los mercados. Ahora bien, la realidad de los primeros cuatro meses de gestión está signada por la mejora de la situación de los sectores altos, la incertidumbre y la preocupación del resto de la población. Esta incertidumbre se acrecienta por el temor al despido y a un futuro de bajo crecimiento con inflación en alza, desempleo y aumento de la pobreza.

La cuestión social tiende a agravarse, la suba de la indigencia, pobreza (y también la

desigualdad) junto con el desempleo y subempleo parece conformar una primera fractura social, caracterizada por un primer escalón descendente que si no se toman medidas proactivas se puede descender otro escalón hacia el segundo semestre. La problemática de la cuestión social es analizada ampliamente en el *dossier* de este número de la Revista.

Un breve diagnóstico desde diversos Observatorios muestra que en estos primeros cuatro meses de gestión del nuevo gobierno hay más pobreza, más indigencia, más desempleo público y privado, personas en situación de calle que antes. Todo ello en un escenario problemático para la actividad productiva y las PyME's por el alza de las tasas de interés con apertura de la economía, reducción de impuestos que benefician a sectores de altos ingresos como las mineras, el sector agroexportador, financiero y de *commodities* industriales y, simultáneamente, asistimos al aumento de los impuestos y de los servicios públicos con salarios detenidos para sectores medios y trabajadores. Los despidos masivos en el sector público obligan a una lucha por la dignidad, por la sobrevivencia, y evitar en el día a día engrosar la lista de la exclusión. Mientras tanto, el discurso político señala el restablecimiento de equilibrios y la corrección de errores anteriores de la pesada herencia recibida.

El *poder vuelve al poder* significa que con el ascenso de la coalición política liderada por el PRO, el poder fáctico, el corporativo, de las empresas más concentradas, multinacionales, los medios de comunicación y la banca financiera —enfrentados con el anterior gobierno— tienen ahora también el poder del Estado. De un poder que se ejerce desde un proyecto de neoliberalismo tardío, donde la clave está en el ámbito privado llevándonos a lo que algunos filósofos contemporáneos denominan la *posdemocracia*, es decir una "democracia sin demos", sin pueblo, tal como la definió Jacques Rancière. En la posdemocracia actual, coincidente con el capitalismo tardío, el pueblo des-

aparece de la escena política y su rol y peso en la toma de las decisiones es sustituida por una élite corporativa de clase y tecnocrática, donde la soberanía del pueblo es reemplazada por la soberanía y el poder de mercado. La política se forma cada vez más por la interacción entre los gobiernos, los electores y las élites corporativas así como por los organismos que representan mayoritariamente intereses comerciales y bancos multilaterales. Este predominio de las fuerzas del mercado en la política paradójicamente, no es considerado escandaloso, como lo fuera en el pasado, como algo que debía ser ocultado de alguna forma. Por el contrario, es abiertamente normalizado y de hecho las instituciones públicas quedan subordinadas a esta dinámica.

El pueblo es registrado en la esfera política como la población, como un conjunto o número de individualidades a ser administrado y disciplinado. El *marketing* político toma un lugar central en la constitución del nuevo poder, el modelo comunicacional reemplaza al representativo. Cuando las resistencias emergentes, cuando las nuevas subjetividades democrática y populares se formulan, sus demandas son denunciadas y desacreditadas bajo el discurso del peligroso e irresponsable "populismo". Es un Estado achicado y en favor de la mercantilización, acompañado por la liquidación de toda regulación del mercado, de las relaciones laborales y del andamiaje de programas, competencias y capacidades estatales de impulso de cuestiones tecnológicas, de preservación derechos existentes y que pudieron apuntar hacia un capitalismo democrático con mayor valor agregado, industrial y sustentable en lo social.

En la posdemocracia, la magnitud del debate político se transforma en un espectáculo controlado, manejado por expertos y regulado por los medios de comunicación dominantes, donde se tratan temas seleccionados por ellos y donde la ciudadanía queda reducida a un papel pasivo. Los objetivos de esta moderni-

zación son evitar al máximo la intromisión del Estado en la actividad de las grandes empresas y maximizar sus capacidades de ganancias: vía contrataciones, precios de tarifas, aumento de transporte, en subas de servicios de agua, gas y fundamentalmente para la reproducción del endeudamiento externo. La concentración y el círculo vicioso de la bicicleta financiera, de una acumulación que no se destina a la reinversión sino a la fuga, la evasión de impuestos de los más ricos, requiere ser pagada por un programa de ajuste llevado a cabo sobre las espaldas de los trabajadores y de los sectores más débiles de la sociedad.

Las medidas del gobierno no parecen momentáneas, circunstanciales o para compensar problemas heredados. Estas medidas son producto de una estrategia claramente definida por el neoliberalismo tardío, para un gobierno de las élites y una estrecha inserción en la geopolítica del norte desarrollado y su agenda. Un Estado adueñado por los CEO de las corporaciones multinacionales, una sociedad disciplinada por el desempleo, protocolos de seguridad y los aumentos incesantes de los precios y la devaluación. Paradojalmente 'la herencia' mencionada muestra que la economía del año pasado creció el PBI a más del 2,4% de acuerdo a los datos del propio gobierno. La pobreza en este último trimestre aumentó en un millón de acuerdo al Observatorio sobre la Deuda Social de la UCA.

El *poder vuelve al poder*, también hace referencia a la representación de las grandes instituciones, política, gremial y eclesial, en las sociedades posdemocráticas. Los primeros, los representantes políticos en gran proporción parecen olvidar sus programas partidarios y mandatos, sumergidos en su reproducción del poder e intereses personales sectoriales o territoriales, de clase política autonomizada. Comienza a generarse así un distanciamiento y sospecha sobre la política. Los segundos, los gremios de las grandes centrales sindicales han minimizado al menos hasta fines de abril hasta

el extremo el daño que infringe a la clase trabajadora un proyecto que apunta a la primarización y a la desindustrialización, al sentirse parte de la elite o que al menos comparte una porción del nuevo poder y sus intereses. Y la tercera, el Episcopado argentino y la Pastoral social muestran un silencio significativo ante situaciones dolorosas que ocurren día a día como los despidos, como si esto no tuvieran nada que ver con la pastoral social y la pobreza, convirtiéndose así en operadores eficientes de la gobernabilidad conservadora.

Junto con ello, se trata de configurar un nuevo imaginario y sentido común conservador liberal que acompañe este proceso. La disputa cultural, tan importante como el disciplinamiento de la clase trabajadora por la defensa de su salario y nivel de consumo, es clave en este escenario novedoso. No se admite ninguna referencia a activos comunitarios, a valores y a derechos que vayan más allá de los que propone el ideario neoliberal en un modelo a emular que, sin lugar a duda, lo constituye nuestro país hermano: Chile.

Producto de la modernización de ruptura el Estado tiende a reducirse a una mera administración de la deuda que se vuelve a contraer, pues al lograr los equilibrios macroeconómicos para poder gerenciarla se ha reemplazado la utopía de la búsqueda de un desarrollo sustentable e inclusivo por la sociedad de la transparencia. Es la promesa de una gestión más soportable de la deuda, que se utiliza como señuelos, donde intervienen la futura "lluvia de inversiones" y la exaltación de la sociedad de la transparencia que se escenifica judicialmente con espectacularidad en los procesos realizados a los principales miembros de la anterior gestión. Esta sociedad del mito de la transparencia significa que todo lo anterior era corrupto y que nada podía rescatarse. El *poder ha vuelto al poder* significa así que el poder corporativo y mediático, junto a parte del estamento judicial –particularmente el de los juzgados federales y de la Corte Suprema–

se han aliado a la modernización de ruptura, al Estado de los CEO y a la antes denominada posdemocracia.

El nuevo ciclo ha supuesto un viraje en 180 grados no sólo de política económica ortodoxa sino de política social, de ingresos y en la política internacional, es un nuevo retorno al péndulo liberal-popular del último medio siglo. Del empezar de nuevo que caracteriza nuestra historia: del ciclo que ha impedido la sustentabilidad y el desarrollo del país. De esta forma, el rumbo que se había iniciado a principios del siglo con la crisis financiera del 2001-2003 generó una crisis provocada por el exceso de endeudamiento y la subordinación de la política a la economía, la cual, el modelo inclusivo, buscó recuperar el empleo, el crecimiento y la autonomía de la política.

Esto no significa una apología de la anterior etapa neodesarrollista, ni dejar de lado sus limitaciones. Aunque es necesario rescatar orientaciones sobre el rol más activo y regulador del Estado, una política exterior más autónoma, una serie de proyectos que redirigieron el equilibrio del poder hacia la participación, facilitando la incorporación socioeconómica de los sectores empobrecidos y regulando los efectos de la globalización neoliberal en política social y científica. Probablemente el modelo anterior distribuyó poder y género una conciencia de proyecto, pero no suficientemente apoyada en una construcción política y económica consistente. Lo cierto es que hubo varios signos que no fueron entendidos por el poder político kirchneristas en el marco de esta fuerte presión corporativa y mediática: la caída de los *commodities*, la restricción externa, el control de divisas y la desafección de parte de algunos sectores medios, el desgaste de gestiones burocráticas y poco transparentes de municipios del conurbano y la corrupción instalada en algunos ministerios. Pero, a la vez, se sumaron los errores de construcción política que hicieron posible este avance de la derecha, como el subestimar a la oposición, el internismo que debilitaron las propias posibilidades electorales

y el no apoyo cabal a un candidato a presidente que el mismo gobierno consideraba como de transición. Es este un tema de nivel regional que ha sido difícil de resolver para gobiernos populares y progresistas: el fracaso de reemplazar liderazgos carismáticos por una creciente participación de las instituciones.

Comenzamos el año constatando que el nuevo poder no está dispuesto a ser deslegitimado por los hechos ni por sus propios errores. *El poder vuelve al poder* recuerda a un clásico de la sociología argentina, que analizaba la socialización de esta elite en particulares escuelas y universidades: *Los que mandan* de José Luiz de Imaz. Pero lo novedoso para nuestro país y en parte para América del Sur (con alguna excepción en el Chile de Piñera y en la Colombia de Uribe) es el Estado de los CEO. Porque en el neoliberalismo inicial de los '90 en la Argentina, los cuadros políticos de gestión del Estado, eran los políticos o los cuadros técnicos de los partidos (a excepción del primer ministro de economía de Menem que era de Bunge & Born), no los CEO de las corporaciones transnacionales.

La modernización en curso presupone ir más allá de una referencia a una racionalidad instrumental medio-fin en la administración pública y del gobierno abierto. No hay nada nuevo allí, eso estaba en la nueva gerencia en el *New Public Management*, lo novedoso es utilizar algunos de estos instrumentos, en una modernización de ruptura, donde se niega todo lo anterior; donde no hay nada en el pasado en que hacer un anclaje o referencia a rescatar de lo actuado o avanzado. Asistimos a un estilo que no está basado en el desarrollo sino en la transparencia de una sociedad gobernada por una elite que paradójicamente fugó del país 350.000 dólares en las últimas dos décadas. En ese sentido, como señala el director de TJN, John Christensen, entidad especializada en el estudio y seguimiento de las guaridas fiscales: "la transparencia y la integridad". Utilizar compañías *offshore* secretas carece de ambas cualidades.

Algunas preguntas que suscita esta realidad: ¿Cuáles son los límites institucionales a la concentración del poder decisional del gobierno? ¿La Justicia como tercer poder tan convocada desde perspectivas republicanistas frente al ejercicio del poder del gobierno anterior qué rol ocupa ahora? ¿Sólo convalidatorio dando cuenta de su carácter conservador y elitista? ¿Cuál es la efectividad de los mecanismos de expresión de la voluntad popular en situaciones como las actuales, donde el nuevo gobierno todavía goza de índices de aprobación política aceptables y por lo tanto puede seguir justificando sus políticas en la “herencia recibida”? ¿Cuál es el límite de legitimidad hacia un gobierno que toma al inicio de su gobierno tantas y consecuentes medidas anti-populares?

Según Yannis Stavrakakis, politólogo griego, mientras el deseo de los ricos y poderosos es un deseo de más y más, nunca satisfecho, el deseo del pueblo, de los trabajadores, de los marginados trabajadores, es un deseo definido negativamente. El pueblo primero desea no ser dominado, no serlo de una manera brutal antidemocrática y poco digna. Es por eso que las luchas populares enfrentan dificultades en el establecimiento de sus demandas y paradójicamente algunas veces tienden a aceptar los objetivos de sus adversarios. Es decir, cuando un pueblo previamente empobrecido y excluido recupera, por ejemplo, un estatus de clase media, puede suceder que llegue a negar su situación pasada y empiece a comportarse de una manera jerárquica, elitista y excluyente. En la Argentina –señala Stavrakakis– después de haber pasado por el colapso de un sistema construido en torno a la deuda y la coerción, la crisis del principios de siglo y luego de haber reconstruido su economía y la democracia, actualmente pareció olvidarse de las dificultades del pasado y volvió a abrazar las promesas de un futuro dominado por un consumo neoliberal que se vuelve cada vez más imaginario. Muchos sectores han optado así por un regreso

a la “normalidad”, por un volver hacia atrás, un regreso al capitalismo tardío.

Por último, la vuelta del poder al poder requiere respuestas. Requiere debate, reflexión, diálogo, formación. El Estado de los CEO de la nueva modernización posdemocrática muestra que los ricos no van a ceder en sus aspiraciones de hegemonía y de instalación de una nueva cultura acorde con ésta. Esta situación novedosa y desafiante señala como necesaria la reflexión, el debate y las articulaciones amplias y hasta una lucha democrática y ciudadana consistente. Si dejamos atrás el neodesarrollismo con los límites de la restricción externa, debemos ahora también superar con cierta resistencia, articulación e inteligencia el neoliberalismo tardío, el Estado de los CEO y la posdemocracia que, con su proyecto de refundar la república liberal, no dejará allí futuro para los jóvenes ni para los más desfavorecidos de la historia.

Daniel García Delgado

Buenos Aires, abril de 2016

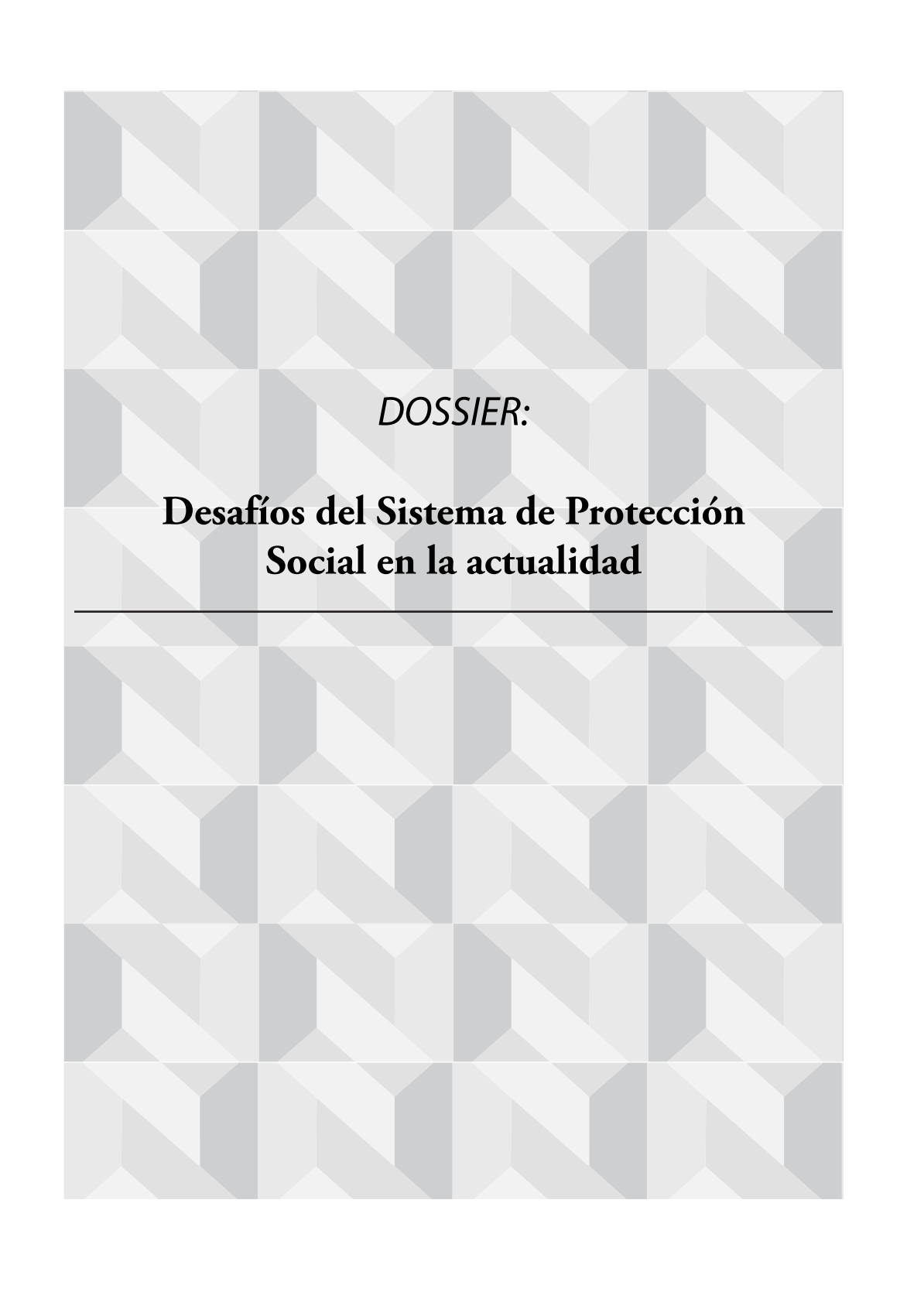
SUPLEMENTO

Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas deja a disposición **el Tercer Documento de Trabajo** del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO.

Documento de Trabajo Núm. III:
“El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea”
Área Estado y Políticas Públicas.
FLACSO

Link de acceso:

<http://bit.ly/tercerdocuflacso>



DOSSIER:

**Desafíos del Sistema de Protección
Social en la actualidad**

La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional.

Social protection.

Conceptual tensions between security and social assistance in regional key.

Por Adriana Clemente* y Carolina Maglioni**

Fecha de Recepción: 23 de enero de 2016.

Fecha de Aceptación: 17 de marzo de 2016.

RESUMEN

Este trabajo reflexiona de modo crítico sobre la noción de protección social que hoy se utiliza para englobar sistemas muy diferentes bajo un mismo ideario de protección (que no es tal). Para ello, revisa la convergencia de los sistemas de seguridad y ayuda social, tanto en lo conceptual como en su evolución, a fin de evitar el riesgo de analizar los instrumentos de la política social sin problematizar el modelo de Estado de Bienestar (EB) que lo contiene. El artículo trata sobre la vigencia del pensamiento liberal y sus principales convenciones, el devenir de la noción de Estado de Bienestar y de protección social cuando se utilizan como sinónimos, así como la evolución de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) cuya centralidad domina el debate sobre sistemas de protección en la región. Asimismo, advierte sobre la tendencia reduccionista que puede operar bajo la amplia idea de la *pro-*

tección social, resultando más fortalecidos los dispositivos de “ayuda” que los de “seguridad”. Algo que puede resultar funcional para el libre albedrío de las llamadas fuerzas de mercado.

Palabras clave: *Estado de Bienestar, Protección Social, Pobreza.*

ABSTRACT

This paper reflects critically about the concept of social protection that now is used to included very different systems under the same idea of protection (that is not so). To do this, reviews the convergence of security systems and social care, both conceptually and in their evolution, to avoid the risk of analyzing models of social policy without question the Welfare State (WS) containing it. The article is about the actuality of liberal thought and its main conventions, the evolution of the notion of EB and social protection when used as synonyms,

* Licenciada en Trabajo Social. Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: aclemente@arnet.com.ar

** Licenciada en Sociología (FCS/UBA). Becaria doctoral UBACyT. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: carolinamaglioni@yahoo.com.ar

as well as the evolution of Conditional Cash Transfer Programs (PTC) whose centrality dominates the debate on protection systems in the region. It also warns of the reductionist trend that can operate under the extensive idea of social protection, resulting more strengthened the devices of "help" than of the "security". Something that can be very functional for the free will of the calls market forces.

Keywords: *Welfare State, Social Protection, Poverty.*

Introducción

El tiempo transcurrido desde la crisis del 2001 y sus consecuencias en materia de integración de la sociedad argentina, da cuenta de cómo los procesos de dualización de la sociedad tienden a reproducirse, aún a pesar de la recuperación de la inversión social (educación, salud y seguridad social) que se produjo en el período 2003-2015. La experiencia de estos años indica que la desinversión y la pérdida de los canales de movilidad social tienen consecuencias a largo plazo y se expresa de manera generacional, afectando particularmente a algunos segmentos de la sociedad, donde los jóvenes y en especial las mujeres ocupan un lugar central.

Este trabajo reflexiona sobre la noción de protección social y su producción como valor de la política social en un contexto donde varios países de la región, desde mediados del 2000, vienen realizando esfuerzos para fundar o refundar el rol del Estado en la provisión de bienestar y reducción de las desigualdades, y que ahora, cumplido un ciclo de acumulación, hay reivindicaciones que se ven nuevamente amenazadas¹.

El artículo propone revisar la convergencia de los sistemas de seguridad y ayuda social, tanto en lo conceptual como en su evolución institucional, a partir de la centralidad que vienen teniendo en la región los Programas de Transferencias Condicionadas (de aquí en adelante, PTC)². Optamos por mantener e insistir con la diferencia de conceptualización entre la ayuda social y la seguridad social como partes complementarias del sistema de protección, a la vez de revisar de modo crítico la noción de protección social que hoy se utiliza para englobar sistemas con diferencias significativas de calidad y cobertura. Se trata de evitar el riesgo o la tentación de analizar los modelos de política social sin problematizar el modelo de Estado de Bienestar que lo contiene.

Advertimos sobre la tendencia reductionista que puede operar bajo la amplia idea de la protección social, lo que puede favorecer que, de modo solapado, resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de "ayuda" que los de "seguridad". Castel (1997) señala la diferencia entre seguridad social y ayuda

económica y social del país. Por su naturaleza, el modelo de libre mercado irrestricto anticipa la rápida pérdida de los instrumentos de redistribución de la riqueza producida en los 12 últimos años, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). La Argentina a fines del 2015 resultó ser el país de América Latina que había alcanzado la mejor participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza, así como el sistema de seguridad social con mayor cobertura previsional de la región.

1 Este artículo se escribe en un contexto de cambio de gobierno en la Argentina, donde un partido conservador acaba de ganar las elecciones presidenciales y, por su concepción liberal de la política económica, otorga al mercado un renovado lugar en la dinámica

2 Utilizamos "Programas de Transferencias Condicionadas" (PTC) de CEPAL entre las diversas denominaciones que pueden encontrarse en la bibliografía sobre el tema.

social, siendo la primera un medio de socialización generalizada de los riesgos al cubrir a los asalariados, sus familias y, finalmente, a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. Por su parte, la ayuda social refiere a la asistencia subsidiada para aquellos que no está asegurada por el trabajo o la propiedad. Para el autor, en las últimas décadas la evolución de esta dualidad, lejos de superar las diferencias, las profundizó y puso en retroceso a las políticas integradoras, multiplicando los tratamientos especiales para la “población en problemas”. La falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de instrumentación puede ser funcional para la progresiva transformación de los sistemas de seguridad y su evolución en la medida que los componentes contributivos se ven restringidos.

En este marco, el presente trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero de contexto, centrado en los debates que definen este momento histórico como posneoliberal en franca polémica con las evidencias que refutan esta hipótesis; el segundo, problematiza el modo en que se han ido relativizando los componentes del Estado de Bienestar y su progresiva sustitución por la noción de Protección Social, esta última más vinculada a la ayuda que a la seguridad social; en tercer lugar, se hace un breve recorrido por los PTC, su evolución y estudio comparado en América Latina. Finalmente, se comparan observaciones referidas a la accesibilidad de los sistemas de protección social para los sectores que tienen mayor dependencia del subsidio.

Notas sobre el contexto

Durante la primera década del siglo XXI asistimos a un nuevo contexto político continental signado por la asunción, a través de la vía electoral, de una serie de nuevos gobiernos que se denominan de izquierda o progresis-

tas³ (Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011; Filgueira, 2013). Sin embargo, las marchas y contramarchas de los procesos económicos y sociales dan cuenta de una transición, que por momentos se manifiesta como una pulseada entre fuerzas progresistas y conservadoras, resultando el campo social uno de los principales lugares donde se materializan estas pujas.

Las principales características que definieron el cambio de escenario político en la región se pueden resumir en tres órdenes, donde se produjeron las transformaciones más emblemáticas: gobernabilidad, macroeconomía y enfoque de las políticas sociales. Compartimos algunas observaciones en estos tres planos.

En lo que hace a gobernabilidad destacamos, la revalorización del rol Estado como herramienta de desarrollo⁴ y bienestar, tanto en la opinión pública que reclama una mayor

3 Chávez en Venezuela, Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina, Evo Morales en Bolivia, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José “Pepe” Mujica en Uruguay, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay. Las invocaciones de cambio son similares, sin embargo, este conjunto de gobiernos no es homogéneo, presentándose matices y diferencias en las medidas efectivas.

4 En este contexto se ponen en discusión las estrategias de desarrollo propias de los países. En general, prevalece la defensa de posturas teóricas donde el crecimiento del PBI es visto como indispensable para la disminución de la pobreza –pues permite aumentar los recursos estatales para aplicar a programas de atención a la pobreza de mayor cobertura–, siendo clave la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones (fundamentalmente del sector primario como minería, hidrocarburos y agro-alimentos como soja).

presencia estatal, como así también, en varios gobiernos que impulsan una gestión más activa en un amplio espectro de asuntos económicos y sociales relevantes para el desarrollo y el bienestar social (Vilas, 2011; Gudynas, Guevara y Roque, 2008).

En el plano económico lo distintivo será el impulso de políticas activas en materia de desarrollo económico y social. Esto se expresa, por un lado, en:

la recuperación de la propiedad y el control de recursos energéticos y de servicios básicos y la creación de empresas públicas en sustitución de empresas transnacionales (Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Venezuela). El Estado asume un papel más activo de regulación y orientación en áreas que tradicionalmente pertenecieron al sector público de la economía y que fueron privatizadas en décadas pasadas como parte del programa neoliberal. (Vilas, 2011: 68)

Estas políticas de soberanía se acompañan con planes de desendeudamiento externo⁵ y políticas de integración regional alternativas respecto a la hegemonía norteamericana y su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁶.

En cuanto al plano social, las políticas sociales se presentan como un cambio frente a las tendencias previas en la línea de los llamados "mínimos sociales", buscando atender las causas de la pobreza y la desigualdad. Para algunos analistas, estos gobiernos parecen seguir la transición hacia un modelo de 'tercera generación' en las políticas sociales, basado en

un papel activo del Estado, una ampliación del gasto social y la utilización de diferentes estrategias (económicas, sociales y culturales) en convergencia. De modo más específico podemos observar que, en la mayoría de los países señalados, se llevan adelante políticas en perspectiva redistributiva.

Algunos autores caracterizan como pos-neoliberal a esta etapa (Borón, 2003; Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011) al considerar que nos encontramos en tránsito del neoliberalismo a algo diferente, abriéndose un abanico de posibilidades que alberga alternativas que asumen características específicas y diferentes entre sí, sin llegar a configurar un nuevo modelo⁷.

A modo de hipótesis, es posible postular que el escenario político y principalmente el económico latinoamericano durante la primera década del siglo no puede superar la instancia de transición hacia una etapa pos-neoliberal debido a la presencia de continuidades estructurales del neoliberalismo, tanto económicas como culturales. En este período, el ciclo progresista convivió con un tipo de desarrollo primario-exportador extractivista bajo dominio de capital transnacional, el cual no alteró la inserción económica de estos países como exportadores de materia prima. Estas dificultades para cambiar la matriz productiva en un contexto recesivo internacional vienen

5 Se destacan las decisiones de desendeudamiento adoptadas por Brasil y la Argentina.

6 Podemos mencionar el fortalecimiento del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el surgimiento de otras experiencias de integración como el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) y UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

7 La categoría pos-neoliberalismo resulta vaga y controvertida. Incluso es cuestionado su uso por parte de la izquierda latinoamericana y el pensamiento crítico para denominar a proyectos orientados a generar alternativas al neoliberalismo porque, según Stolowicz (2005, 2010), éste fue acuñado por el propio sistema "haciendo del anti-neoliberalismo un terreno de disputa ideológica y política, en el cual interviene para neutralizar los impactos de la crisis social sobre su dominación" (Stolowicz, 2005: 6).

afectando a los gobiernos progresistas y sus políticas redistributivas⁸.

De hecho, algunos procesos se han debilitado políticamente con el avance significativo de la derecha durante 2015: Mauricio Macri (líder de un partido conservador) llegó a la presidencia en la Argentina, la oposición obtuvo la mayoría en el parlamento venezolano, el “No” ganó el referendo para la reforma constitucional que habilitaría la continuidad de Evo Morales en un cuarto mandato presidencial, persisten las presiones para acosar a Dilma Rousseff en Brasil y crece la oposición en Ecuador. Más allá de los múltiples factores que explican cada caso, es posible que tengamos que asumir la capacidad del neoliberalismo de reinventarse, superados los conflictos sociales de inicios de la década, sobre las bases del poderío económico de los países e intereses de los países centrales.

Los estudios sobre el EB y la Protección Social. Desplazamientos conceptuales.

En este apartado, vamos a explorar algunas de las contradicciones y vacíos que contribuyen a producir lo que llamamos *desplazamiento conceptual*, en referencia al proceso donde un *concepto clave* que opera en un campo específico, se utiliza en tantos sentidos que termina desnaturalizando su definición original. En este caso, nos referimos a la centralidad de la noción de Protección Social por sobre la de Estado de Bienestar, siendo que en la bibliografía sobre política social ambas categorías están fuertemente emparentadas, pero no sub-

sumidas. Muller (2002) dice que la ambigüedad terminológica puede ser entendida como un tema semántico propio de lenguaje, donde la práctica social se entremezcla con los lenguajes especializados de las ciencias sociales, lo que da lugar a divergencias de significados que deben ser sometidos a nuevas especificaciones.

Según el desarrollo precedente que nos ubica contextualmente, y a modo de ejercicio de análisis, proponemos reflexionar sobre el derrotero de la noción de protección como atributo principal del Estado de Bienestar y no como categoría sustitutiva del mismo. Una simple revisión de la bibliografía que dio sustento a la reforma del Estado de la que fueron objeto los países de la región en los '90, es ejemplificadora de cómo los cambios (privatizaciones, reducción del gasto social, endeudamiento, etc.) lograron consenso bajo la hipótesis (nunca probada) de que los problemas de la economía se debían a la crisis del Estado de Bienestar. Dicha hipótesis tuvo tanto éxito que países que nunca habían experimentado el EB se sumaron a la crítica y también admitieron reformas en ese sentido⁹. De ahí que nos interese reflexionar sobre los atributos que esperamos tenga un sistema de protección social como parte de un modelo de bienestar que

8 “Durante el 2015 las exportaciones latinoamericanas declinaron por tercer año consecutivo. El freno del crecimiento chino, la menor demanda de agro-combustibles y el retorno de la especulación a los activos financieros tienden a revertir la valorización de las materias primas” (Katz, 2016).

9 Es el caso de Honduras, El Salvador, Bolivia y otros países que fueron objeto de experimentos sociales por parte de la Cooperación Internacional, como los Fondos de Inversión Social (FIS), que ante la ausencia de Estado Social pasaron a ser los principales ejecutores de la llamada política social de combate a la pobreza en esos países. Vilas (1998) hace una caracterización de los FIS y sus operatorias en diferentes países de la región. Del mismo modo es posible ver notas sobre su envergadura y actuación en el documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2001). *Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los fondos de inversión social*.

lo contenga y direcciona sus instrumentos. La hipótesis subyacente es que diferentes modelos pueden utilizar los mismos instrumentos, como lo demuestra el caso de los PTC, sin embargo el lugar de los instrumentos se alinea con uno u otro ideario de bienestar que, a su vez, se dirime en el campo de la política y sus relaciones de fuerza en torno a la puja redistributiva.

En principio, debemos observar que el derrotero conceptual de la protección social, ya sea como atributo o como objeto, no puede analizarse desvinculado de las indefiniciones que también tiene la noción de Estado de Bienestar y que desarrollamos a continuación brevemente.

La mayoría de las definiciones coinciden en describir funciones del Estado en la previsión, la educación, la salud y la asistencia social. Otro grupo, además de describir, contextualiza políticamente la definición y ubica al EB como un dispositivo del capitalismo en su función de reproducir la fuerza de trabajo. Ambas orientaciones son complementarias, aunque uno u otro énfasis determina posiciones más o menos críticas sobre el EB y su importancia.

Habermas (1995) ubica al EB como una expresión de lo que él denomina capitalismo tardío o de organización, debido a que en su constitución el Estado retomó una posición central como instancia de legitimación que debe poner límites al juego del mercado y así asegurar la reproducción del propio sistema. Por su parte, Castel (2004) prefiere hablar de Estado Social en referencia al "rol político del Estado", en el sentido de estar inscripto en el corazón del sistema de regulaciones de las sociedades modernas para asegurar su cohesión.

Una de las definiciones más utilizada es la de Wilensky (1965 citado en Ferrara, 1995) que postula que la esencia del EB es la protección gubernamental de estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda, garantizada a cualquier

ciudadano como derecho político. Esta definición, según plantea Ferrara (1995), presenta deficiencias al momento de analizar los diferentes modelos de EB y señala por lo menos tres cuestiones: a) quién establece la cesta de "bienes", b) qué se entiende por "estándares mínimos", y c) qué se entiende por derecho político, en referencia a si el derecho a la protección lo tiene el trabajador (que hace contribuciones al sistema) o el que vota (sea o no contribuyente directo al sistema).

Ferrara, como resultado de sus estudios comparados sobre los diferentes modelos de EB, propone una definición genérica. Para este autor, el concepto de EB connota un conjunto de respuestas de *policy* al proceso de modernización, consistente en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con alta movilización.

De este modo, introduce la idea de contingencias preestablecidas (estandarizadas) y la de seguridad e igualdad. A su vez, pondera que en esta definición están los elementos básicos de la comparación cuando se deja abierta a la evidencia empírica la posibilidad de responder por el tipo de derechos, las contingencias seleccionadas y el ideario de integración. Todos componentes que pueden variar de una sociedad a la otra, y así alimentar la comparación que deriva luego en la construcción de tipologías.

Titmuss, en 1958, presenta una tipología que distingue tres modelos con funciones contrastantes de política social:

- a. Modelo residual de políticas de bienestar, también llamado Modelo de Asistencia Pública, que actúa cuando las dos vías de

respuesta natural (familia y mercado) no actúan.

- b. Modelo de rendimiento industrial o remunerativo en el cual los programas públicos juegan un rol complementario al sistema económico vinculado al trabajo.
- c. El modelo industrial-redistributivo en el que los programas públicos constituyen un eje central de la sociedad que se organiza en torno a prestaciones universales independientemente del mercado, sobre la base del principio de necesidad¹⁰.

Análisis comparados posteriores derivaron en la necesidad de trabajar las diferencias que presentan los Estados de Bienestar tipo b y c, de acuerdo a aspectos más cualitativos. Según relata Ferrara, la línea de corte termina siendo el modo en que se maneja el universalismo y cómo se organizan las políticas entre lo que se denominó universalismo mínimo o máximo. Mínimo refiere a que se asegura un piso para las rentas bajas, ya que las rentas altas recurren al mercado. El universalismo máximo (observado en los países escandinavos) sería el que trata de evitar políticas de bienestar dual. Este tipo de distinción ha tenido consecuencias al analizar el tercer modelo propuesto por Titmuss (anglo-escandinavo) y diferenciar subgrupos según se pone en práctica uno u otro tipo de universalismo: mínimo u horizontal (red de protección hacia abajo) y universalismo máximo o

vertical¹¹. En el análisis de las reformas y la introducción de los PTC como herramienta central de la atención a la pobreza en AL, la noción de universalismo mínimo u horizontal es importante porque también marca la divisoria de aguas entre los modelos que han adoptado los países.

América Latina hereda estas tipologías que no se adaptan a la experiencia regional. Entre los trabajos que se propusieron el análisis comparado de las formas y contenido de los modelos de bienestar en AL, destacamos los de Fernando Filgueira (1999) y de Martínez Franzoni (2008) que trabajan sobre indicadores estadísticos. Por su parte, Fleury (1997) también propone una clasificación que surge del carácter abarcador o no de la seguridad social (contributiva) y su cobertura en los diferentes países de AL.

Filgueira (1999), como reacción a los modelos europeos, propone para América Latina una tipología en base a diferentes variables tomadas en la década del '70: cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución sectorial del gasto público. Este autor identifica tres grupos de países: i. Universalistas estratificados (Uruguay, Argentina, Chile), ii. Regímenes duales (México y Brasil), y iii. Regímenes excluyentes (países del Caribe). Observa que en el grupo universalista estratificado la particularidad será que, además del desarrollo del sistema de

10 De modo implícito el autor estaría diferenciando a los Estados Unidos, al que identifica con el modelo residual y que, en ese sentido, no podría considerarse como Estado de Bienestar. De modo que las tensiones estarían entre el segundo y el tercer modelo. El modelo de rendimiento industrial es característico de la Europa occidental y el industrial-redistributivo del área anglo-escandinava.

11 Los trabajos citados se debaten entre dos corrientes metodológicas: las que ponderan los estudios del gasto social y los datos estadísticos de diferente orden; y aquella que señala que sin los aspectos cualitativos no es posible encontrar los matices que son de contexto (político y social), por eso no pueden desconocerse al momento de ubicar las regularidades. De ahí que se tiende a combinar, resultando el estudio de caso el método de análisis que sale más fortalecido.

seguridad social, estos países al momento de comparar sus indicadores habían tenido experiencias de redistribución con alto impacto social.

Martínez Franzoni (2008) hace un aporte original a nivel regional, al problematizar sobre el Estado de Bienestar y su función desde la perspectiva de género según los aportes del enfoque familiarista (Moreno, 2007)¹². Para esto, combina distintas variables referidas a las prácticas de asignación de recursos públicos, mercantiles y familiares que con mayor o menor efectividad generan capacidad para el manejo colectivo de los riesgos. Según este estudio, es posible reconocer tres modelos de bienestar en América Latina según el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, la familiarización de la política social y la informalidad. Los conglomerados que propone la autora son: estatal productivista, estatal proteccionista e informal-familiarista. Entre los dos primeros conglomerados y el tercero, las diferencias son cualitativas. En países con régimen informal-familiarista, el manejo de riesgos suele estar sujeto al desempeño del ámbito doméstico. En estos casos, la mayoría de la población depende prácticamente de arreglos familiares y comunitarios para el bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes.

Para Fleury (1997), el Estado de Bienestar es un mecanismo de integración por medio de la expansión de la ciudadanía vía derechos sociales, que neutraliza las características destructivas de la modernización y su esencia reside en la responsabilidad por la seguridad y por la igualdad de los ciudadanos. La autora adhiere a la concepción de que hay diferentes modelos de protección producto de factores

intervenientes (cultura política, estructuras institucionales, estrategias de lucha y correlación de fuerzas) que generaron modelos de protección social distintos.

En este sentido, identifica tres modelos de protección. El Modelo Asistencial donde predomina el mercado y la protección social se dirige a grupos vulnerables focalizados en una situación de ciudadanía invertida, el Modelo del Seguro Social en el cual la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo, y el Modelo de Seguridad Social, más propiamente identificado con el *Welfare State*, por ser el que desvincula la protección social de las contribuciones pretéritas y la asocia exclusivamente a la necesidad con base en principios de justicia social.

Estos tres trabajos brindan bases (conceptuales y empíricas) para poder analizar la evolución de la experiencia regional a partir de problematizar la protección social como expresión de un modelo de Estado de Bienestar, según atributos muy específicos que cada autor toma como base empírica para la comparación. Para ellos, el modelo de Estado de Bienestar se explica por: aspectos redistributivos (Filgueira, 1999), modelos institucionales y relaciones de fuerza (Fleury, 1997), y lugar de los arreglos familiares en la organización del trabajo (Franzoni, 2008). Todas cuestiones que han sido parte de la agenda contemporánea de América Latina y en torno a las cuales algunos gobiernos han encarado verdaderas gestas para refundar el Estado de Bienestar, según las particularidades de sus países y el estadio previo de desarrollo. En definitiva, planteamos que el estudio del EB en la América Latina actual no debe abandonar su acepción integral y su tradicional preocupación por conocer y comparar los instrumentos que han atacado la desigualdad y la pobreza como flagelos de la región.

12 El trabajo de Franzoni se hizo primero para Centroamérica (2008) y, luego, para la región.

En la línea de adoptar la protección social como categoría totalizadora¹³, los estudios de la CEPAL se constituyen en un foco de gran influencia en los debates regionales sobre la protección social. Los desarrollos conceptuales se hacen a partir de la idea de cohesión social, noción sociológica que adquiere centralidad a inicios de la década del 2000 y parece reemplazar el tradicional imperativo de la integración social con tradición en la bibliografía clásica sobre marginalidad. La sustitución de un imperativo por otro se podría explicar por la particular conflictividad que atravesó el fin de siglo, producto de los cambios económicos y sociales que atravesó la región bajo la lógica neoliberal. Para la CEPAL (2004), un pacto de cohesión social en materia específica de protección debería incluir: seguros de desempleo, invalidez, vejez y muerte, y contemplaría el acceso a servicios de salud. Dicho pacto debería reconocer la necesidad de tener políticas de empleo muy activas y la de apoyo al sector informal.

Asimismo, la idea de sistema de protección social también se presenta como superadora

del funcionamiento fragmentado de las políticas sociales organizada por programas, que puede ser superado a partir de pasar de “un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue”. En este sentido, sostienen que:

Un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos (CEPAL, 2010: 37).

Ya sea como organización (sistema) o como enfoque, la CEPAL impulsa una idea de Protección Social muy amplia, otorgando un lugar central, según sus estudios más recientes, a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).

A continuación, hacemos un breve recorrido por la trayectoria de los PTC y de los trabajos que hoy los toman como foco del estudio comparado de los sistemas de protección bajo la idea *totalizadora* que señalamos en este artículo y que sustituye de algún modo el debate por el conjunto de los subsistemas que hacen al EB, donde las transferencias condicionadas sólo son parte del subsistema no contributivo.

El caso de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Los PTC son una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que se implementan en América Latina y el Caribe a mediados de la década de los noventa, siendo Brasil y México los países pioneros en la materia¹⁴.

13 Lo *totalizador* refiere a que la protección social se presenta como sistema amplio, disponible y no selectivo. Esta apertura es distintiva a otras caracterizaciones de la protección social, especialmente la que asume el BM, el BID y la ONU, que con algunas pequeñas diferencias aluden a la posibilidad de actuar en torno a las contingencias que se derivan de la precaria o mala participación del trabajador en el mercado de trabajo. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU, 2000) ha definido a la protección social como un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y a la vivienda.

14 En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001

En la actualidad constituyen una modalidad extendida en la región para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número —en 1997 estaban presentes en 3 países, mientras que en 2015 se puede acceder a ellos en 21 países¹⁵—, sino también consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y alcance geográfico y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de la política social de cada país.

Algunos autores consideran que los PTC son una novedad en la política social de la región (Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, estos programas, surgidos al interior del paradigma de la protección social impulsados principalmente por los organismos de cooperación multilateral, son en la mayoría de los casos expresiones de continuidad de las políticas de protección minimalistas-focalizadas implementadas para paliar los efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante los '80 y profundizados en la primera parte de la década de los '90; evolucionando hacia un enfoque más integral en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable (Villatoro, 2007; Robles, 2013).

En este sentido, para algunos autores, puede entenderse la emergencia de los PTC en el

marco de un reacomodo del paradigma liberal dominante de política a fin de asumir las críticas a los magros desempeños en distintos indicadores sociales de los programas contra la pobreza de los años '80 y '90 (Acosta y Ramírez, 2004). No obstante, si bien no constituyen un “nuevo modelo” de política ni se asientan sobre instrumentos completamente nuevos, resulta necesario reconocer que los PTC han significado un cambio innovador dentro de la política social y, según su evolución en cada país, han motivado debates donde defensores y detractores inscriben sus argumentos a favor y en contra de los PTC y su institucionalización como política pública. Los puntos polémicos son tanto de concepción como de instrumentación, en lo que refieren al carácter redistributivo que tienen, las fuentes que los financian y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios (si es por ingresos o por condición de ocupación).

La estructura básica común de los PTC articula objetivos de alivio a la pobreza en el corto plazo, a través de transferencias monetarias para garantizar niveles básicos de consumo y superación de la exclusión social a partir de aumentar el capital social de los beneficiarios, a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación¹⁶ (se trata de

con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Familia en el año 2003. Por su parte, en México, surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), luego Oportunidades, actualmente Prospera (Programa de Inclusión Social).

15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe”, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

16 Los PTC “poseen una lógica complementaria —no de contraprestación— con la lógica sectorial, puesto que es necesaria una oferta sectorial que haga viable las condicionalidades. Si bien lo característico de esos programas es la preocupación por la demanda, se parte de la base de que existe una oferta de servicios básicos, en especial educación y salud-nutrición” (Dallorso, 2014: 44-45). Este argumento ha sido cuestionado porque puede existir una oferta sectorial insuficiente que dificulte el cumplimiento de las condicionalidades. En este sentido, Cohen y Franco (2006) han introducido el concepto de corresponsabili-

combatir la deserción y la repitencia escolar como así también la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niños y jóvenes). Para ello, en términos generales, se asigna un papel protagónico a las madres en tanto receptoras de la transferencia y a cargo del cumplimiento de las condicionalidades, en el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia y en particular de sus hijos, a la vez que se empoderarán al ser protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida (argumento controvertido fuertemente cuestionado por el rol y la sobrecarga que implica para la mujeres).

A los fines de la comparación, y después de más de 10 años de experiencia, es necesario preguntarse por el contexto de surgimiento en cada país, el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de protección social, el rol de los actores sociales y políticos, los enfoques que priman en los arreglos de la política social como así también sus modos de funcionamiento y resultados.

Destacando la diversidad de experiencias presentes en la región, Cecchini y Martínez (2011), en un estudio de la CEPAL, identifican tres grupos de países¹⁷ en función del rol que ocupan los PTC en sus políticas de protección social. En primer lugar, un conjunto de países como Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago, en los cuales los PTC desempeñan un papel funda-

mental (y cuentan con un fuerte apoyo de la cooperación internacional). En segundo lugar, aquellos países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá, en los que se combina crecientemente PTC (focalizados en la población en situación de pobreza extrema) con arreglos más amplios de tipo no contributivo (focalizados o universales, en el ámbito de pensiones y salud) en pos de extender su cobertura a segmentos tradicionalmente excluidos. Y, por último, un grupo de países tales como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, en los cuales se apunta a conformar sistemas integrados y coordinados de protección social, por lo que exhiben una creciente articulación entre políticas de seguridad social de carácter contributiva y no contributiva.

En esta misma línea, tomando como base los componentes contributivos y no contributivos del sistema, Robles (2013) describe cuatro grupos de países de acuerdo a la trayectoria y modalidad de implementación de sus políticas de protección social, según el lugar que ocupan PTC en el mismo. El primer grupo, caracterizado por la incorporación progresiva de instrumentos no contributivos, pero poco diversificados —cubren fundamentalmente ingresos bajo la línea de la extrema pobreza—, incluye al Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Éstos presentan un débil desarrollo previo de sistemas de seguridad social con una estructura limitada o estratificada en su acceso y cobertura, por lo cual los esfuerzos de la protección social se centran en la dimensión asistencial siendo los PTC el principal eje.

El segundo grupo corresponde a los casos de Colombia y México que presentan sistemas duales de protección, ya que poseen una oferta más amplia y diversificada de instrumentos no contributivos con un fuerte énfasis en los más pobres —con centralidad de los PTC— pero con escasa articulación con los componentes

dad, invitando a considerar no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tiene que ver con la oferta de servicios sociales disponibles y la infraestructura social (Madariaga, 2009).

17 Cuba, Haití, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no están incluidos en el análisis de los autores por no contar con información actualizada al respecto.

contributivos. En el tercer grupo se encuentran Argentina, Brasil y Chile que cuentan con sistemas de protección social expansiva y orientación de derechos por la implementación de una serie de prestaciones de tipo no contributivo focalizadas en múltiples ámbitos, las que crecientemente se articulan con los regímenes de seguridad social contributiva. Por último, el cuarto grupo refiere a los casos de países con una amplia tradición universalista, como Costa Rica y Uruguay, en los que “la protección social no contributiva se orienta, de manera específica, a atender a quienes se han visto excluidos de los regímenes de protección contributiva, pero siempre en el horizonte de brindar protección social universal, integral y garantizada” (Robles, 2013: 49).

Si revisamos estas clasificaciones a la luz de los sistemas previos de cada país y de las tipologías presentadas en el apartado anterior sobre EB, vamos a encontrar diferencias que justamente se explican por el carácter restringido –por ser un tipo de estrategia muy simple–, a la vez de generalizado –un mismo instrumento que busca muchos resultados– que tienen los PTC, y las limitaciones operativas que se presentan al momento de clasificar la tradición de la seguridad social en cada país, según su cobertura y calidad de empleo, en muchos países donde el trabajo se estructura mayoritariamente en base a la informalidad.

Pensar en tipologías de los *sistemas de protección social* en base al lugar de los PTC, atendiendo en que muchos casos están sujetos a financiamiento externo o que por su condición de programas pueden discontinuarse, hace que a los fines analíticos la conceptualización que derive del análisis puede ser de corto alcance para proyectar la evolución de los tipos propuestos.

Por el contrario, la posibilidad de establecer criterios para la clasificación de los propios programas puede resultar un instrumento valioso al momento de adscribir o tomar decisiones sobre uno u otro componente de los PTC,

en vistas a su mejor desarrollo y deseable institucionalización, ya no como programa sino como política pública.

Por su parte, Madariaga (2009), con la misma intención de ordenar un universo heterogéneo, identifica la existencia de tres tipos o modelos de PTC, cada uno de ellos con diferencias respecto de los beneficiarios, las prestaciones ofrecidas, y la lógica con que opera cada programa. Estos modelos tipo-ideales son tres:

Tipo 1: “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte”: influenciados por el caso de Progresá en México, los programas enmarcados en este tipo interpretan que los problemas que enfrentan las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos, tanto por problemas de demanda, como de oferta (inaccesibilidad). Por eso, se proponen aumentar el uso de los servicios sociales eliminando barreras de acceso, a través de la transferencia monetaria.

Tipo 2: “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”: inspirados en el Bolsa Família de Brasil, los PTC dentro de este tipo identifican como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan –principalmente el trabajo formal–. De ahí que tienen por objetivo asegurar un nivel de consumo básico a estas familias por medio de una transferencia monetaria fijada según los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos. Estos programas se basan en la noción de corresponsabilidad, por lo tanto, el beneficio monetario es considerado un derecho de ciudadanía, y el acceso a la salud y a la educación parte del ejercicio de este derecho. Por esta razón, las condicionalidades a los hogares tienen un ca-

rácter secundario¹⁸, siendo monitoreadas de manera laxa. Los programas no tienen mecanismos de egreso (a excepción de perder la condición de elegibilidad).

Tipo 3: “Sistemas o redes de articulación social”: tomando como modelo la experiencia de Chile Solidario, este tipo ya no se trata de programas sino de estructuras que buscan coordinar las prestaciones ofrecidas por programas específicos, con la lógica de que las vulnerabilidades no derivan sólo de la falta de acceso a un salario o a servicios sociales específicos, sino por limitaciones de acceso a un conjunto de prestaciones sociales que garantizan la integración del hogar en la sociedad. En este sentido, sostienen que la pobreza se debe a la presencia de un conjunto de elementos que determinan exclusiones concomitantes, cuyas causas pueden encontrarse en factores psicosociales, culturales, políticos, económicos y hasta geográficos. Este tipo de PTC busca establecer un sistema de protección ligado a una concepción de derechos vinculada a la idea de mínimos sociales incrementales en la medida que se diseñan estrategias de ampliación progresiva de beneficios y/o cobertura.

Dentro del segundo tipo de PTC, y muy lejos del modelo tutelar chileno y con algunas diferencias sustantivas con Brasil, podemos ubicar a la Asignación Universal por Hijo Protección Social (de aquí en adelante AUH) que se implementa en la Argentina desde el año 2009. A diferencia de otros PTC, la cobertura de la

AUH no está definida por el ingreso de los destinatarios (familias u hogares en situación de pobreza y pobreza extrema), sino por la condición de informalidad del jefe de familia. A su vez, su inserción en el sistema de seguridad social lo emparenta a una política y no a un programa de asistencia. Especialmente por inscribirse dentro de sistema de las asignaciones familiares, que son parte de la seguridad social y no de la ayuda social.

Sin embargo, a pesar de que en la Argentina la seguridad social es mayoritariamente contributiva, los beneficios no están ligados ni directa ni proporcionalmente a los aportes y contribuciones, dado que el principio de solidaridad permite generar redistribuciones y complementar con políticas no contributivas las prestaciones contributivas a fin de extender la protección social (Curcio, 2011).

En definitiva, con el ejemplo de AUH, lo que estamos señalando es que el corte contributivo/no contributivo, si bien es un indicador a tener en cuenta, no habla por sí solo de la robustez y la calidad del sistema si no se lo analiza vinculado a otros atributos en un esquema económico más amplio. Las limitaciones de los PTC quedan a la vista principalmente en sociedad duales, donde las desigualdades son tan significativas que los programas de ingreso que actúan bajo la lógica del universalismo mínimo no superan el umbral de la reproducción básica del grupo familiar. En esos casos, ¿basta reconocer el carácter contributivo y no contributivo del sistema de protección? ¿O debemos interrogar al sistema por la concepción de la protección que materializa y el lugar que le asigna al mercado en esa relación? Al respecto, para la población más pobre el acceso al sistema de protección social no podría ser por la vía contributiva. Los sistemas de trabajo de las economías latinoamericanas se configuran en base a altos niveles de informalidad. En ese sentido, es que los modelos que hoy se construyen bajo el paradigma de Estado de Bienestar y/o Estado Social, por sus metas en cuanto

18 Las condicionalidades se establecen en estos programas por consideraciones: políticas —que facilitan conseguir financiamiento o cumplir exigencias de donantes—, éticas/morales —“ayudar sólo a quienes lo merecen”—, o instrumentales —aprovechar la oportunidad para incrementar indicadores sociales básicos—.

protección social (amplia cobertura y calidad), requieren de armados con altos componentes no contributivos, que solo pueden ser resueltos por vía de políticas redistributivas.

Los cambios macroeconómicos que afectan las fuentes de trabajo (formal e informal) hacen que políticas clave como la Asignación Universal por Hijo (AUH), aunque fundamentales como plataforma de bienestar, en los casos de pobreza crítica y persistente (sostenida en el tiempo) ponen en riesgo la seguridad alimentaria de los mismos, mientras que las familias que están en una frontera fluctuante entre pobre y no pobre pierden la chance de movilidad social que ofrece un contexto económico favorable. Es decir, dentro del heterogéneo universo de la pobreza los programas de ingreso son una base que opera en clave con otro conjunto de variables, nunca de modo aislado. De ahí que, más allá de los montos de las transferencias, la observación en cada país se debe realizar en correspondencia con otras dimensiones, como el empleo y la mercantilización o no de las prestaciones clave como salud y educación.

Las diferentes experiencias de AL dan cuenta que los programas de ingreso responden a una lógica más económica que social. Por lo general, se trata de programas "despojados" en el sentido que no conllevan demasiada logística de apoyo social (equipamientos y profesionalización de las intervenciones), aun los que plantean condicionalidades fuertes, que como ya expresamos tienen problemas en la oferta, lo que convierte a la condicionalidad más en una meta moralizadora, que en un imperativo socio-sanitario o educativo.

Qué ocurre cuando el recurso monetario no alcanza a satisfacer otras necesidades, especialmente aquellas que actúan como una barrera adicional para que las personas puedan moverse dentro del mercado de trabajo, aun el informal, con algún resultado. Problemas de salud crónicos, discapacidad, adicciones, violencia intrafamiliar, bajo nivel educativo de

los miembros adultos del hogar, precariedad de la vivienda y/o de su entorno. Estos son los problemas que se combinan y terminan reduciendo significativamente el impacto de los programas de transferencia monetaria, aun los que tienen mejor estándar regional (monto y cobertura) como es el caso de la AUH.

De ahí la importancia de que las intervenciones destinadas a las familias en situación de pobreza estructural e indigencia comprendan que sus resultados están sujetos a otros factores de contexto y, en la medida que no se actúe sobre esos otros factores, éstos se vuelven factores determinantes que hacen a la reproducción del problema. Al respecto podemos señalar: la turgurización, el hacinamiento en el hogar, la baja calidad de las prestaciones sociales que llegan a estas familias, entre otras, actúan como factores asociados para reducir o ampliar el impacto de las políticas (particularmente las de transferencia monetaria) que tienen como meta reducir la pobreza y las desigualdades.

Conclusiones: cierre y nueva apertura

Los cambios macroeconómicos golpean de inmediato las débiles economías. Tiempo para recuperar el bienestar, estabilidad económica y apoyatura institucional de proximidad, son algunas de las cuestiones que posibilitan revertir progresivamente los cuadros de pobreza más crítica. Es por esto que planteamos que un sistema de protección social no podría ser evaluado en su real impacto disociado del modo en que se conciben los canales de movilidad social desde una perspectiva integral, donde lo que se discute es el Estado de Bienestar y sus metas, para luego definir sus instrumentos.

Qué pasa cuando se relativizan las fronteras de los componentes de seguridad y asistencia social dentro del sistema de protección social. Para la tradición del Estado de Bienestar, en su estudio y clasificación ya vimos la importancia que adquiere tanto la diversificación como la combinatoria de los sectores de la seguridad social y de la ayuda social. A su vez,

estos componentes operan en contextos económicos cuya dinámica determina el alcance de los cambios. La experiencia regional indica que los PTC son un instrumento de la política social que tiene resultados cuando operan dentro de una lógica de Estado de Bienestar más amplia, donde transferencias directas e indirectas a la familia actúan en un contexto favorable para que el hogar genere ingresos adicionales y pueda encarar mejoras progresivas en la vivienda, en la calidad de sus equipamientos y, sobre todo, en extender los niveles de escolaridad de niños y jóvenes del hogar.

Entonces el modo en que se orientan los debates sobre la posición de los países ante la producción de la protección social como atributo y de sus sistemas como instrumento debe evitar esto que nominamos “desplazamientos conceptuales”, en cuanto que la vaguedad de las definiciones puede contribuir al empobrecimiento de las políticas y sus prestaciones. Ponderar o no el rol central del Estado como agente de redistribución, restar protagonismo al subsistema de seguridad y otorgárselo al de ayuda, no problematizar el endeudamiento para financiar políticas de ingreso; son omisiones que pueden contribuir al vaciamiento de los sistemas de protección social, que ante la reducción del gasto social pierden su impulso de la movilidad social y quedan en el plano de la reproducción básica de la familia.

Atender a los cambios y la importancia de concebir como parte de la seguridad social algunas políticas no contributivas que, por sus características, superan la modalidad de la ayuda social (temporalidad, anclaje institucional, selectividad, etc.). Definitivamente no es lo mismo concebir un programa que tiene como principal corte atenuar la incertidumbre de la informalidad que hacer el corte por ingresos. Del mismo modo, anclar un programa en instituciones de la seguridad social no es lo mismo que hacerlo con lógica de programa e inscripción de áreas ejecutivas del ejecutivo y/o ministerios de desarrollo y/o acción social.

El caso argentino, hasta el 2015, demuestra que los PTC pueden ser parte del sistema de la seguridad social en lugar del subsistema de asistencia social. Este debería ser un criterio clave al momento de analizar y proyectar el impacto a largo plazo de estas políticas y su rol en la configuración del modelo de Estado Bienestar que defina cada sociedad.

Referencias bibliográficas

- Acosta, O. y Ramírez, J. C. (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto. En *Serie financiamiento del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borón, A. (2003). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En Sader, E. y Gentili, P. (Comp.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO (2° ed.).
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una Mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL/OEA/OIT/ Naciones Unidas.
- Cohen, E. y Franco, R. (Coord.). (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/ SEDESOL.
- Curcio, J. (2011). *Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI*. En Danani, C. y Hintze, S. (Coord.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dallorso, N. (2014). La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como funda-

- mentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 3.
- Ferrara, M. (1995). *Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social*. En Sarasa, S. y Moreno, L. (Coords.). *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- Filgueira, F. (1999). Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina. En *Enciclopedia*. Disponible en: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22 N° 2. ICP. Montevideo. pp. 17-46.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Gudynas, E.; Guevara, R. y Roque, F. (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).
- Habermas, J. (1995). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Katz, C. (2016). Desenlaces del ciclo progresista. *Contrahegemonía*. Disponible en: <http://contrahegemoniaweb.com.ar/desenlaces-del-ciclo-progresista/>
- Madariaga, A. (2009). Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. *Taller de Expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. Naciones Unidas/Cepal/gtz.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franzoni>
- Moreno, L. (2007). Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo? *Documento de trabajo 07-05*. CSIC-Unidad de Estudios Comparados. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>
- Müller, A. (2002). Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina. *Cuaderno del CEPED N° 6*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas/FCE/UBA. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf>
- OEA (2001). *Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los fondos de inversión social*. Washington, D.C.: OEA.
- ONU (2000). Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world. *Report of the Secretary-General to the Thirty-ninth session*. Washington, D.C: Economic and Social Council. Disponible en: <http://www.icsw.org/un.news/pdfs/cdsocprotect.PDF>
- Robles, C. (2013). *La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro*. En AAVV. *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- Sader, E. (2008). *Refundar el estado. Neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development dialogue "Postneoliberalism - A beginning debate"*, no. 51, january. pp. 171-179.
- Sader, E. (2012). *Posneoliberalismo en Brasil*. En *América Latina en Movimiento "América Latina: Las izquierdas en las transiciones políticas"*, N° 475. Disponible en: <http://www.alainet.org/publica/475.phtml> (última vista 12/9/15).
- Stolowicz, B. (2005). El posneoliberalismo y la izquierda en América Latina. *Revista Espacio Crítico*, n. 2.

- Stolowicz, B. (2010). El 'posneoliberalismo' y la reconfiguración del capitalismo en América Latina. Ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Marx Vive: América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 29 de octubre.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Vilas, Carlos (1998). *América Latina. Experiencias comparadas de combate a la pobreza*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Vilas, Carlos (2011). *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. Lanús: Ediciones de la UNLa.
- Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas.

Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos

*Social politics:
Multiple stakeholders, multiple hands*

Por Nerio Neirotti*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 29 de marzo de 2016.

RESUMEN

A fin de avanzar en la actualización y efectivización de los derechos sociales, es menester promover el protagonismo activo de la población destinataria de las políticas en la deliberación pública relacionada con los problemas y en la elección de alternativas de solución. A su vez, es necesario generar acciones articuladas y sinérgicas para aprovechar al máximo las aportaciones de todos los actores involucrados en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas. Una primera condición (necesaria aunque no suficiente) para lograr esta sinergia es la apertura del Estado hacia la sociedad civil, haciendo fructificar todas las contribuciones que las organizaciones de la comunidad y los propios destinatarios de las políticas y los programas pueden brindar. En esta línea, el espacio local ofrece grandes ventajas —dada la proximidad de las estructuras y agentes del Estado con la población— para entablar diálogos fértiles que faciliten profundiz-

dad en los análisis, creatividad en las propuestas y eficacia en la gestión. A su vez, a través de estas prácticas se construyen caminos para el empoderamiento de los sectores populares. Se suma a esto la conveniencia de articular las distintas jurisdicciones estatales intervinientes (nacional, provincia y municipal) en la línea del ejercicio de un gobierno multinivel y de desarrollar progresivamente experiencias intersectoriales. Finalmente, más allá de las estructuras de tipo jerárquico que mantienen su vigencia, es conveniente aprovechar todas las potencialidades que la organización en red puede aportar.

Palabras clave: *Políticas Sociales, Sociedad Civil, Espacio Local, Intersectorialidad.*

ABSTRACT

In order to advance in the actualization and making social rights effective, it is necessary to promote the active involvement of the pop-

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina, Master of Public Affairs por University of Texas, Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Se ha especializado en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, campo sobre el cual ha escrito numerosos artículos y libros. Correo electrónico: nneirotti@gmail.com

ulation receiving such policies in the public deliberation related to the problems and the choice of alternative solutions. Furthermore, it is compelling to generate articulated and synergic actions to fully exploit the contributions of all actors involved in the design, the implementation and the evaluation of these policies. A first necessary condition (yet not sufficient) to achieve this synergy is an attitude of openness of the State toward civil society, allowing to make optimal use of all the contributions provided by community organizations and the policy and program recipients themselves. Along these lines, the local space offers great advantages—given the closeness of State structures and agents to the population—to establish a fruitful dialogue that could promote a deeper level of analysis, creativity in the proposals and efficiency in management. Moreover, through these practices, new avenues are opened for the empowerment of the popular sectors. It should be added to this the benefit of articulating the different state jurisdictions involved (national, provincial and municipal) in the exercise of multilevel governance and the progressive development of intersectoral experiences. To conclude, it is convenient to take full advantage of the potential of networking, beyond the hierarchical structures that are still in force.

Keywords: *Social Policies, Civil Society, Local Space, Intersectoriality.*

Introducción: Perspectiva de derechos y protagonismo del sujeto

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, vale recordar que toda política social tiene un enfoque político e ideológico. La historia nos presenta diferentes etapas en la concepción de las políticas sociales. En cierto momento primó la idea de que la pobreza era un problema y una responsabilidad individual, por esa razón instituciones no estatales (en general pertenecientes a la Iglesia o ligadas a la misma) se ocupaban de los pobres y no de todos, sino de aquellos

llamados “merecedores”, tales como las viudas, los huérfanos y las personas con discapacidad. La pobreza era considerada un problema exclusivamente individual como también lo era la responsabilidad de su solución, estando la suerte de cada familia supeditada sólo a la del jefe o jefa del hogar. Más allá de la familia, la atención de la pobreza era un quehacer caritativo que quedaba en manos de sociedades de beneficencia (Tenti, 1989). Esta concepción estuvo presente en nuestro país antes del advenimiento del Estado de bienestar y pese a todos los cambios históricos posteriores, sobrevive aún como concepción en buena parte de la sociedad.

De manera progresiva, de la mano del sindicalismo se organizó la acción mancomunada de los trabajadores para protegerse de las contingencias a través de sus gremios, por medio de las obras sociales y del mutualismo. Con la llegada de la inmigración europea a nuestro país se erigieron iniciativas orientadas hacia la ayuda mutua y la solidaridad (Isuani, 2008). Primaba en esta época la idea de la autoprotección corporativa y todavía no se había expandido la protección social del Estado hacia todos sus habitantes, lo cual ocurriría posteriormente, con el advenimiento del peronismo al gobierno.

Se produjo un nuevo salto conceptual con el pasaje de la protección en el marco de los derechos del trabajador a la protección ampliada desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, al inscribirse los derechos sociales (trabajo, salud, educación, protección de la niñez y de la ancianidad, etc.) normativamente en la Constitución Nacional (Mecle Armiñana, 2001).

Sin embargo, demás está decir que, aunque se han dado grandes avances en nuestra historia en la línea del constitucionalismo social, también se han producido significativos retrocesos al compás de las crisis económicas y de regresiones políticas en materia de efectivización de derechos de los sectores más humildes de la población, sobre todo en épocas de

dictadura y, ya con el retorno de la democracia, durante el apogeo del neoliberalismo de finales del siglo XX.

Por entonces cobró fuerza la propuesta de las políticas sociales llamadas compensatorias. Junto con una resonante propaganda a favor de la retirada del Estado y de las reformas del mismo, se redujeron fuentes de trabajo, se produjeron pérdidas en el poder adquisitivo de los sectores populares y se generaron condiciones de precarización laboral difíciles de revertir. A fin de darle un “rostro humano” al ajuste (Cornia, Jolly y Stewart, 1987), se planteó la necesidad de llevar a cabo políticas sociales que atenuaran los efectos negativos (considerados transitorios) de las políticas económicas y las transformaciones del Estado. En esta línea se argumentaba que las políticas universalistas constituían un derroche del gasto público puesto que recibían beneficios tanto los que los necesitaban como los que no los merecían, razón por la cual era menester focalizar los destinatarios, circunscribiendo los servicios sólo a aquéllos señalados como necesitados.

Con el nuevo siglo se produjo una recuperación y actualización del espíritu de protección social del conjunto de la ciudadanía, volviendo a las prestaciones de tipo universalista, tales como la Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad o la cobertura universal de la jubilación, acompañadas por un importante flujo de transferencia de recursos hacia los sectores populares a fin de brindar amplia protección y revertir condiciones de inequidad. En esta línea se ha hablado de un nuevo paradigma emergente de desarrollo para la región latinoamericana (Scannone *et. al.*, 2015). Sin embargo, y en el supuesto de que no se generen nuevamente retrocesos con el gobierno que asumió a finales de 2015, quedan todavía varios pasos por transitar a fin de lograr la efectivización de los derechos.

Es preciso achicar la “distancia entre el ciudadano y su derecho”. Por un lado, hay que

trascender la mera “promulgación positiva” de los derechos indagando sobre el modo efectivo de concreción (de Sousa Santos, 1989). No resulta suficiente brindar bienes y servicios, ni siquiera ofrecerlos desde una perspectiva universalista. Tampoco basta con cerciorarse que los mismos hayan llegado a sus destinatarios sino que es necesario indagar cuánto falta aún para que se produzca el pleno goce de los derechos. Por otro lado, es preciso pasar de una concepción tradicional de los derechos humanos basada en la tutela de los derechos civiles y políticos a una concepción de ampliación con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales así como en el derecho al desarrollo humano (Piovesan, 2004). Todos ellos constituyen partes fundamentales en la constitución de la ciudadanía.

Por este camino se moviliza la relación entre el Estado y la Sociedad civil favoreciendo “un proceso comunitario participativo, defendiendo mecanismos plurales de ejercicio democrático y viabilizando escenarios de afirmación de derechos humanos (Wolkmer y Wolkmer, 2004).

Los destinatarios no son receptores pasivos de los servicios, sino sujetos activos en el ejercicio de sus derechos. Esto implica no solamente llegar con bienes y servicios a todos aquéllos que lo necesiten sino brindar condiciones para que los destinatarios se empoderen transformándose en protagonistas del cambio de sus vidas, es decir, impulsando progresivamente nuevas y mejores condiciones de “actoría” social.

El desarrollo de condiciones de actoría social supone la existencia de una intensa articulación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, la presencia de organizaciones comunitarias robustas y dinámicas y un fortalecimiento de los procesos de desarrollo local. Por otra parte, un Estado promotor del desarrollo comunitario requiere el derribamiento de las barreras que se interponen entre los distintos sectores de intervención

social (salud, educación, desarrollo social, etc.) y entre los gobiernos locales, provinciales y nacionales.

En este artículo no nos proponemos analizar la perspectiva de derechos en las políticas sociales, sino que buscamos examinar aspectos que coadyuven a la concreción de la misma en el ámbito de la gestión. A continuación, damos tratamiento a cuestiones relacionadas con la multiplicidad de actores que intervienen en las políticas sociales, el protagonismo de los destinatarios de las políticas, la relación del Estado con la sociedad civil, el espacio local, la articulación intergubernamental, la intersectorialidad y la sinergia necesaria para facilitar la aplicación del enfoque de derechos en las políticas públicas.

Políticas sociales en escenarios complejos¹

Al paradigma racional iluminista propio de la modernidad se opone, en nuestros días, el de la complejidad. Múltiples actores (organizaciones, movimientos o personas) que deben enfrentar problemas que no tienen contornos precisos y que requieren soluciones combinadas y compartidas se relacionan y se organizan de formas diversas.

De modo análogo a lo que ocurre en el mundo de la producción, el aparato del Estado ha experimentado un proceso de modularización a través de múltiples reestructuraciones. De ser una organización jerárquica y concentrada en sus orígenes, ha pasado a vivir cambios en la línea de la descentralización,

desconcentración y tercerización de funciones, lo cual invita a pensar en formas de gobierno multinivel en el que pueden confluir instancias nacionales, provinciales y locales, con una presencia cada vez más protagónica del nivel municipal.

Variados intentos de reforma apuntan a desburocratizar sus dependencias y a poner en marcha procedimientos más simples y expeditivos a la vez que menos compartimentados. Servicios públicos otrora conducidos desde las instancias centrales de gobierno, tales como los de educación y salud, se reordenan apuntando a las estructuras de gobierno provincial y también –aunque en menor medida– a las instituciones ubicadas en el territorio (hospitales, centros de salud o escuelas) para que tomen sus propias decisiones. Por su parte, la gestión de algunos de estos servicios es compartida con organizaciones de la sociedad civil, otros son controlados por dichas organizaciones o bien la toma de decisiones es consultada con la comunidad.

Los movimientos y organizaciones sociales presionan para ocupar un lugar con mayor poder de decisión en torno a temas públicos. A la par, ha emergido gran cantidad de iniciativas desde la misma sociedad civil que se ubican en el espacio de intersección entre el Estado y el mercado (producción de bienes, servicios públicos, servicios personales, actividades culturales, etc.). Buena parte de la actividad de la sociedad civil se nutre de sus propios recursos y otra parte proviene del Estado, pero también se cuenta con una considerable porción de fondos que son provistos por ONG y fundaciones de carácter nacional e internacional, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales y la misma banca multilateral que, de modo no predominante aunque cada vez con más frecuencia, suele ubicar sus recursos directamente en organizaciones comunitarias.

1 Los contenidos de este apartado y de los siguientes han sido extraídos en gran parte del texto de mi tesis doctoral (inédita) *Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile* (defendida en FLACSO Argentina en 2012), habiendo hecho las adaptaciones necesarias en función de este artículo.

Articulación del Estado y la sociedad civil en las políticas sociales

Para dar lugar a respuestas más efectivas en una sociedad compleja e interdependiente ha surgido la propuesta del “Estado relacional”, a partir del supuesto de que la sociedad civil ha asumido progresivamente parte de la responsabilidad que otrora fuera exclusiva del Estado. Se trata de un modelo posburocrático que permite gestionar la interdependencia público-privado (Mendoza, 1991; e Ysa, 2004).

Bajo el genérico de “sociedad civil” se han agrupado una diversidad de formas de sociabilidad con denominaciones diversas, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, tercer sector, economía solidaria, economía social, economía del trabajo, movimientos sociales o sector público no estatal. Tienen en común su pertenencia al ámbito de lo asociativo, lo altruista, lo voluntario, como así también la búsqueda de la inclusión y la identidad.

Si bien el uso del término “sociedad civil” reconoce una amplia y larga tradición en el pensamiento social en general y en el desarrollo de las ciencias sociales en particular, tal como argumenta Garretón (2000), emerge en nuestros tiempos como producto de la crisis del Estado de bienestar. Esta forma de Estado había generado un modo de participación en el que predominaba la absorción de la sociedad civil por parte de aquél y de los movimientos nacionales y populares de la época. La instauración de las dictaduras en América Latina, durante la segunda mitad del siglo pasado, generó un debilitamiento de la política como práctica y también como valor. De este modo, distintas manifestaciones participativas de la sociedad que habían quedado “al desnudo” resurgieron luego sin el ropaje político que antes las caracterizaba (o con tintes más tenues).

En la misma línea de razonamiento, García Delgado (1998) advierte que el mundo asociativo no partidario o no político ya había

existido durante la época del Estado liberal, aunque con características más filantrópicas, fomentista, parroquial e incluso débil, pero emergió luego de la crisis del Estado social configurándose como un nuevo e importante espacio público no estatal.

Garretón distingue tres grandes momentos de presencia de la sociedad civil, en el paso de los regímenes autoritarios a los democráticos en América Latina. El primero, de predominio autoritario, es de repliegue y despolitización, cuando la sociedad civil se encuentra desarticulada y ausente de espacio público. El segundo, de predominio de lo social, es propio de lo que el autor llama “transición invisible”: es de protesta y crítica contra la represión y las transformaciones económicas. Se generan, paulatinamente, formas de movilización social y movimientos de derechos humanos, culturales, urbanos, de género, ecológicos, etc. El tercero, de predominio de las soluciones políticas en torno a las cuales hay que movilizar a la sociedad civil: es un momento de doble subordinación, de los partidos políticos a la sociedad civil y de ésta a los partidos políticos.

El panorama se complejizó con los cambios culturales acaecidos en la sociedad civil en los últimos tiempos, donde muchos aspectos intersubjetivos adquirieron carácter público al traducirse en demandas de identidad, reconocimiento social y pertenencia. A los viejos movimientos y organizaciones (aquéllos aún asociados a clases (en el sentido socioeconómico del término) o corporaciones, tales como los movimientos sindicales, de campesinos y profesionales, como así también los que están ligados a la economía social y a la organización territorial) se sumaron otros –llamados “nuevos movimientos sociales”– que se relacionan con temas emergentes de la sociedad civil (movimientos de identidad, de género, ecologistas o de autonomía local), que trascienden lo privado en la medida en que las relaciones intersubjetivas que construyen adquieren “publicidad”.

A continuación, se ofrece una enumeración de los distintos tipos de organizaciones que participan en la sociedad civil:

- Organizaciones no gubernamentales. Les cabe esta denominación a aquéllas que cumplen las funciones que otrora realizara el Estado, ya se trate de brindar asesoramiento técnico a otras iniciativas que lleva a cabo la población o bien que ofrezcan financiamiento —el cual, a su vez, proviene de organizaciones de cooperación internacional, generalmente no gubernamentales—.
- Organizaciones solidarias, de caridad o filantrópicas, que se organizan para enfrentar problemas de pobreza, otros relacionados con carencias de orden biológico (discapacidad, tercera edad, niñez) o para ayudar en situaciones de catástrofe.
- Organizaciones de tipo cultural y deportivo.
- Organizaciones de base comunitaria, ubicadas en el territorio. Son las que están relacionadas con la actividad lúdica (recreativa, cultural y deportiva), con la organización del hábitat (sociedades de fomento, asociaciones vecinales), o con el apoyo a la provisión de servicios directos a la comunidad, realizados por instituciones estatales o religiosas (comisiones de apoyo a la escuela, la policía, el hospital, el centro de salud, la parroquia, etc.).
- Organizaciones gremiales y de profesionales.
- Organizaciones ligadas a la producción: cooperativas, mutuales, consorcios de microemprendimientos o redes de trueque, todos ellos identificados con la filosofía de la economía llamada social, solidaria o del trabajo.
- Organizaciones relacionadas con la afirmación y defensa de las identidades (de género, racial, regional).
- Organizaciones orientadas a la defensa del ambiente.
- Organizaciones destinadas al control de los servicios públicos (organizaciones de usuarios) y las que se dedican a la defensa del consumidor.

- Organizaciones de comunicación y educación popular.

El Estado tiene la característica de proveer bienes y servicios públicos, atender intereses que atañen al conjunto de la sociedad, que conforman la esfera de lo que se asocia con el bien común. A su vez, las disposiciones del Estado tienen carácter obligatorio, compulsivo, cuyo cumplimiento es garantizado por imperio de la coacción. En el otro extremo, el mercado es un espacio de producción de bienes privados y de participación libre, ámbito de transacciones donde se da lugar a la iniciativa privada.

La sociedad civil reúne, en parte, características del Estado, y en parte, del mercado. Es semejante al Estado por su orientación hacia el interés general (ya sea de toda la ciudadanía o de los miembros de un grupo que se reúnen en función de un propósito solidario). Y es semejante al mercado en el hecho de que toda acción que surge de la sociedad civil es voluntaria, movilizadora por la libre iniciativa de sus miembros. En síntesis: la sociedad civil proporciona bienes públicos a la vez que impulsa la elección individual (Gies, 1990 y García Delgado, 1998).

Si bien la sociedad civil es fuente de solidaridad y del sentido comunitario, no constituye un cuerpo homogéneo ni es un ámbito natural de equidad. Más bien refleja una desigual distribución de poder, de riqueza, de conocimientos y de capacidades organizativas. A su vez, los discursos en pos del fortalecimiento de la sociedad civil tienen connotaciones tanto de izquierda como de derecha. El amplio desarrollo que ha adquirido el concepto de sociedad civil en nuestros días está relacionado con el uso político que se le ha dado, en relación con el cual se destacan tres orientaciones conceptuales: el neoconservadorismo, el neoinstitucionalismo y la teoría de la acción comunicativa.

El neoconservadorismo observa el surgimiento de la sociedad civil a la luz de lo que

denomina “la crisis de gobernabilidad” de las democracias. Se basa en el informe elaborado para la Comisión Trilateral por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), quienes sostuvieron que el liberalismo económico y la democracia política son contradictorios. Según estos expertos la democracia de masas genera niveles cada vez mayores de demanda que no es posible satisfacer y que, por ende, hacen peligrar la gobernabilidad.

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen, por este medio, una doble función: por un lado, liberan al Estado de responsabilidades consideradas espurias, y por el otro, lo debilitan restándole márgenes de poder al diseminar sus resortes de decisión entre una gran diversidad de actores. La intención de quienes sostienen esta posición no es, entonces, la de brindarle a la sociedad nuevas posibilidades de “reapropiación” de espacios públicos sino la de traspasar la resolución de problemas a organizaciones “privadas” en un marco de desmovilización y quietud social.

El neoinstitucionalismo, por su parte, ha dado sustento a las líneas de financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otras entidades multilaterales de crédito. Sostiene que la economía está enraizada en instituciones, las cuales hoy no facilitan sino que obstruyen los procesos de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios (North, 1990 y García Delgado, 1998). Las instituciones actuales son centralizadas, corporativas y politizadas, lo que genera falta de competitividad. Es menester entonces crear las condiciones para brindar nuevas instituciones que faciliten los costos de transacción, es decir, de información, negociación, contratación y que, por otra parte, brinden garantías contractuales.

Además del propósito principal de desligar al Estado de la función de provisión de servicios y de dotarlo de mayor capacidad regulativa, se despliegan una serie de líneas de acción relacionadas con el vínculo entre el Estado y

la sociedad. Así, el propósito de descentralización, concesión, tercerización o privatización de empresas, servicios o actividades diversas del Estado impone la necesidad de contar con estructuras periféricas, empresas u organizaciones de la sociedad civil con capacidad de producir y gestionar en la provisión de bienes de carácter público.

Esta línea argumental destaca, en consecuencia, la necesidad de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para “mejorar” instituciones, es decir, para otorgarles una capacidad de gerenciamiento que les permitan reemplazar al Estado en las nuevas funciones que se les delegan.

En tercer lugar cabe destacar la teoría crítica de Habermas que ha sido desarrollada por Cohen y Arato en el marco de una teoría política de la sociedad civil. Habermas (1987) considera –como lo hacen los exponentes del neoconservadorismo– que el sistema capitalista está sufriendo una crisis: la modernización de la sociedad (tanto por imperativos de la economía como de la administración pública) entra en tensión con la norma de autodeterminación política. Aunque lo que para los neoconservadores es crisis “de gobernabilidad” para Habermas lo es “de legitimación”: al poder administrativo de la burocracia estatal, que se ha desarrollado en el Estado intervencionista, y que prima sobre el derecho y los órganos representativos, hay que oponerle el poder comunicativo. Con un concepto normativo de lo público, Habermas propone aportar fundamentos –también normativos– que desvaloricen discursivamente los del poder administrativo y las justificaciones “racionalizadoras” de sus decisiones. A esto le llama “poder comunicativo”.

Las asociaciones de la sociedad civil representan, conforme a esta acepción, flujos comunicativos generados a partir del “mundo de la vida”. En éste, la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente. Las asociaciones,

entonces, plasman opinión pública y generan una persuasión que indirectamente influye en la voluntad pública: argumentan, interpretan valores, producen fundamentos y descalifican otros, sopesan alternativas, ofrecen soluciones. En otras palabras, forman opinión.

Cohen y Arato (2000) marcan la posibilidad de la existencia de una pluralidad de democracias, basada en un modelo tripartito de sociedad (Estado, economía, sociedad civil) con formas de democracia adecuadas a cada esfera y límites impuestos por los mecanismos de coordinación entre ellos. Cabe marcar una diferencia con la versión de Habermas: éste contrapone comunicación a administración, desde una perspectiva defensiva, mientras que los otros autores abogan (en sentido contrario y desde una perspectiva ética) una acción ofensiva sobre el Estado y la economía. De este modo plantean un desafío doble: por un lado, la sociedad civil pujando para lograr mayores espacios de influencia e inclusión. Por el otro, la reforma institucional, abriendo o construyendo en el Estado estructuras de sensibilidad a la participación social.

En este proceso —de puja de la sociedad y de apertura del Estado— se van construyendo nuevas arenas públicas de mayor movilización, participación, representación, negociación, interlocución y definición de agendas públicas.

¿Por qué mirar hacia el espacio local?

Resulta difícil imaginar soluciones a problemas complejos con base en decisiones sólo tomadas en la cúspide del gobierno nacional, sin un correlato de participación y creatividad en las instancias intermedias y de proximidad con los destinatarios de las políticas sociales.

Quienes diseñan y deciden en políticas públicas suelen estar distantes del espacio en el que existen los problemas que se pretende solucionar. A medida que más lejos se está del destinatario concreto con perfiles supuestos de beneficiarios, se trabaja más con “categorías” que con sujetos. Por el contrario, en el espa-

cio local es donde adquieren mayor operatividad las políticas públicas, de modo que es el ámbito propicio para explorar experiencias en marcha que provean métodos novedosos de resolución de problemas, de conformación de alianzas y de adquisición de capacidades de articulación para la toma de decisiones y optimización de oportunidades.

La imprevisibilidad propia de una época de incertidumbre, la falta de estrategias claras y el desconocimiento sobre las herramientas a utilizar insinúan la conveniencia de explorar el nivel local. El mismo ofrece posibilidades para generar “campos integrados” de política social. Estos parecen estar facilitados en la medida en que existan mayores márgenes de autonomía por parte de los agentes de las distintas áreas de política social, organizaciones comunitarias o redes en las que se ejercite la participación, liderazgos de distinto tipo (político, religioso, social, cultural) y/o políticas activas de parte de las autoridades locales que contribuyan a generar nuevas formas institucionales.

La cercanía de los interesados y las relaciones interpersonales directas son destacadas por Touraine (1998) como condiciones que favorecen las prácticas innovadoras en el plano local, a la vez que Borja y Castells (1997) subrayan que el ámbito local es propicio a la concertación ciudadana no sólo por la cercanía territorial sino también porque integra culturalmente.

Brito (2002) señala, a su vez, que el espacio local es óptimo para desplegar procesos de eficiencia adaptativa y aprendizaje colectivo. La eficiencia adaptativa es la capacidad de las sociedades para adaptarse continuamente a entornos cambiantes cuando resuelven sus problemas, ensayando e innovando en la medida en que resulte necesario. Esta puede desarrollarse en tanto y en cuanto existan procesos de aprendizaje colectivo, por medio de los cuales se aproveche la experiencia y se eche mano a soluciones que han surgido de otras sociedades o de generaciones anteriores. Es de

este modo como se van conformando los valores y reglas de convivencia que facilitan la interacción entre los actores y los intercambios².

En síntesis: el contacto “cara a cara”, la cotidianeidad propia del espacio local, la integración cultural que se genera en el lugar en que se vive son condiciones propicias para emprender acciones articuladas, organizadas según una lógica de proyectos y a partir de la definición común de problemas³. El nivel local se ha convertido, en los últimos tiempos, en un espacio de oportunidades para articular las políticas entre el Estado y la comunidad, entre los distintos niveles de gobierno y entre sectores sociales diversos.

En el espacio local se dan cita actores que pertenecen a distintos ámbitos y niveles: El Estado, incluyendo los diversos niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal); las organizaciones de la sociedad civil, ya se trate de organizaciones de base territorial, asociaciones conformadas en torno a intereses y temas comunes, instituciones que brindan apoyo sin pertenecer al gobierno (conocidas como ONG) u organizaciones de cooperación internacional; y finalmente, las familias.

Gomà y Blanco (2002: 2), plantean que “los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes”. Agregan los autores:

El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos. (...) Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar, o dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

2 North (1993) considera a las instituciones reglas de juego –formales e informales– que son estructuradoras de las relaciones entre individuos, grupos y gobiernos y que le dan marco al intercambio (en tal sentido, son facilitadoras u obstaculizadoras). Sostiene que, en la medida en que existen reglas de convivencia y climas de confianza se reducen los costos de transacción y por ende, funciona más eficientemente el intercambio económico y político.

3 Tocqueville (1978) ya había visualizado al espacio local como el mejor medio para poner en práctica la democracia a través de la participación de los ciudadanos, enfatizando el hecho de que las instituciones son más respetadas en la medida en que surgen de los mismos individuos que deben respetarlas.

En la misma línea, Repetto (2009: 174-175) señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, “el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado”. Agrega además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales.

El espacio local reúne tres planos que permiten comprenderlo y que facilitan a su vez la intervención en políticas públicas: a) el territorio como hábitat, dando lugar a procesos de cualificación, valorización y diferenciación del mismo a través del desarrollo de la infraestructura y el transporte, del espacio público, de la vivienda, del suelo urbano y de los equipamientos colectivos; b) el territorio político-jurisdiccional, en el cual se cumplen funciones administrativas, electorales y de identificación; c) el territorio de la cotidianeidad, de las relaciones, de la reproducción de la población y de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus demandas (Catenazzi y Da Representação, 2009: 122-124).

Para finalizar este apartado, cabe aclarar que el espacio local no es un ámbito de simple reproducción de las relaciones globales ni tampoco de oposición o de resistencia a lo global. Tal como se plantea en un trabajo anterior (Neirotti y Poggi, 2004), existen dos posiciones teóricas contrapuestas para concebir el espacio local: Una, que supone que se está produciendo una nueva forma de modernidad, cuya racionalidad se encuentra en la afirmación de lo global sobre los restos de los viejos Estados-nación y las viejas identidades. La otra, que enfatiza la disociación creciente en la sociedad contemporánea, entre una forma de racionalidad instrumental que caracterizó a la sociedad industrial (la tecnología desarrollada en procesos autónomos y homogéneos) y las identidades étnicas, generacionales, regionales, de género, etc. Desde la primera visión, lo local termina subsumido en lo global, es decir, es simple reproducción de los determinantes globales; desde la segunda, lo local es espacio propicio para resistir el proceso de globalización y desarrollar comunidades autárquicas.

Desde nuestra perspectiva, el espacio local es un ámbito de producción social que se inscribe en el espacio de relaciones nacionales y globales pero que tiene su propia entidad. Ruiz Ballesteros (2000) señala que en la

localidad confluyen tendencias culturales y económicas de un sistema ya casi compartido en todo el planeta, pero que encuentran allí ciertas soluciones o respuestas particulares que pueden llegar incluso a generar un efecto hacia fuera.

Espacio local y comunidad

Resulta de interés analizar la tensión que se genera entre las formas de regulaciones verticales y horizontales en el espacio local. La sociedad industrial se caracterizó por formas de racionalidad instrumental que se reflejaron tanto en el plano de la tecnología (desarrollándose procesos autónomos y complejos de producción) como en el de la acción estatal (conformándose sectores del accionar público separados e incluso competitivos, tales como economía, salud, educación, seguridad, etc.). A su vez, la lógica de la regulación horizontal (territorial, local) propia de la fase pre-industrial del capitalismo nunca desapareció y coexiste con la primera, aunque cobrando mayor fuerza debido la crisis de las instituciones centrales que fueron eficaces en la fase expansiva del ciclo (Arocena, 2001; Boisier, 2001).

Roland Warren (1972) desarrolló un modelo teórico para analizar las comunidades estadounidenses, en el que diferenció los patrones de relaciones verticales y horizontales. Las prácticas de las organizaciones que actúan a nivel local (escuelas, iglesias, hospitales, comisarías, clubes, bancos, etc.) tienden a vincularse verticalmente (es decir, subordinadas jerárquicamente) con los sistemas no locales en los que están inscriptas por medio de relaciones basadas en criterios funcionales y estructurales. Por el contrario, las relaciones horizontales, de características más informales, con intercambios más bien de tipo competitivo o solidario⁴, cumplen las funciones de

4 El autor hace una comparación con los intercambios de mercado, por eso se refiere sólo a

integración entre las entidades de una misma comunidad.

Según Warren, no es que existan algunas organizaciones de tipo horizontal y otras de tipo vertical. Lo que se diferencian son los patrones de relación y todas las organizaciones se rigen por ambos patrones. Al hablar de patrón vertical se hace referencia al hecho de que el centro de operaciones del sistema de relaciones se encuentra a nivel internacional, nacional, regional o provincial (es decir, se trata de un sistema extracomunitario de autoridad y poder), incluyendo niveles intermedios de jerarquía. Aquí se pueden ubicar distintas formas de distribución del poder, desde el caso extremo donde puede haber dependencias del gobierno central en el territorio local pero sin autonomía para decidir (o directamente no existir ninguna representación en el lugar) hasta figuras de desconcentración o descentralización con formas más o menos articuladas de toma de decisiones en varios niveles (gobierno multinivel).

Por su parte, un patrón horizontal refiere a las relaciones que se entablan entre unidades de una misma comunidad que han alcanzado una importancia equivalente y que tienden a estar en un mismo plano jerárquico. En este caso, el gobierno local promueve o se apropia de las formas horizontales a partir de una relación estrecha con las organizaciones de la comunidad (gobierno relacional).

En el primer caso las unidades sociales y los subsistemas insertos en la comunidad se conectan con diferentes sistemas extracomunitarios a los que pertenecen. En el segundo

caso las unidades sociales y los subsistemas se conectan entre sí en un mismo nivel.

Las formas verticales de regulación fueron eficaces en la fase expansiva del ciclo capitalista, en la gestión de los mercados de trabajo, en la difusión y adaptación de la tecnología, en el desarrollo del Estado moderno (en su fase inicial de carácter liberal y más aun posteriormente, cuando devino Estado de bienestar⁵); pero ante la crisis de sus instituciones emergieron formas horizontales de regulación que se encontraban soterradas. Según Müller (1990) y Boisier (2001) varios autores adscriben, en nuestros días, a la idea de que las formas horizontales de relación, de tipo regulatorio territorial o local, propias de la fase preindustrial del capitalismo coexisten (sin haber nunca desaparecido del todo) con la regulación vertical que se generó con la industrialización y la modernización. En el mismo sentido opina Castel (2001), al sostener que los procesos de desafiliación, consecuencia de la crisis de la sociedad salarial, son menos traumáticos —porque son neutralizados o contenidos— en aquellas sociedades donde subsisten regulaciones de la sociabilidad primaria (se refiere a sistemas de reglas que vinculan directamente a los miembros de un grupo sobre la base de la pertenencia familiar, de vecindario o de trabajo).

Las formas horizontales de regulación tienen relación con los lazos de tipo comunitario que se producen en el espacio local. Éste es un

relaciones “competitivas”. Por analogía agregamos en este artículo también las relaciones de solidaridad propias de las organizaciones de la sociedad civil, en las cuales puede sí estar presente la competencia pero no a la manera mercantil sino política, propia de la disputa por los espacios de poder.

5 Si bien Warren llegó a la conclusión de que se había producido una creciente orientación de las unidades locales hacia los sistemas extracomunitarios, en detrimento de la cohesión y autonomía de la comunidad, cabe recordar que sus estudios fueron realizados en pleno apogeo del Estado de bienestar, en un momento del despliegue de los programas centralizados de la guerra contra la pobreza en los Estados Unidos.

ámbito de cotidianidad donde se conjugan el hábitat, las relaciones de vecinos, la familia, el esparcimiento y el descanso. Esto implica que está cargado de sentimientos y emociones: es un espacio de acogida. Esta conformación de intereses comunes por proximidad, atravesados de afectos y sentido de pertenencia (por parentesco, por vecindad, por amistad, por ser parte de una cultura común, por provenir de un grupo migratorio determinado, por pertenecer a un club deportivo o a una iglesia) sugiere la idea de comunidad. Pero lejos estamos de pensar en formas presociales de comunidad, propias de sociedades rurales de tipo tradicional, resistentes al cambio, sino que queremos marcar que conviven formas sociales, más distantes y por lo tanto más frías, junto con formas comunitarias de relación. Las primeras, de tipo más bien contractual y de contactos más anónimos entre las partes; las segundas, de consensos tácitos surgidos de la proximidad, de la afinidad o del sentimiento.

Tal como lo señala Subirats (2002), en nuestros días no se podría decir que un individuo pertenece a una sola comunidad (que implique una diferenciación excluyente entre “nosotros” y “los otros”) sino que forma parte de varias. A su vez, la pertenencia de las personas a la comunidad está signada por un involucramiento activo que les hace sentirse parte comprometida, dado que en los acuerdos de comunidad establecen un consenso vivo, internalizado, que va más allá de la simple agregación. En este sentido, la pertenencia a una comunidad no tiene necesariamente carácter adscriptivo sino que hay también un necesario componente electivo. Al decir de Bauman (2003), la comunidad es el “espacio cálido” que se reservan las personas en el marco de la frialdad de las relaciones de tipo societal o del espanto que produce la desintegración de dichas relaciones, espacio que les brinda seguridad en un mundo hostil.

Intersectorialidad: A problemas multifacéticos respuestas integrales

Comúnmente, las respuestas a las necesidades humanas a través de las políticas y los programas sociales no dan cuenta de la integralidad de los problemas sino que se presentan de modo compartimentado, sin un orden adecuado, con acciones aisladas o yuxtapuestas y sin coordinación en el tiempo. Contamos con un Estado “compartimentado”.

El Estado moderno se configuró en torno a un gobierno de tipo burocrático o —como también ha sido denominado— “basado en la administración”. El mismo se caracterizó por contar con un notorio desarrollo de las normas y procedimientos (potestades y limitaciones en el quehacer de la administración) y por centrar el énfasis en los procesos, dando por sentado que esto sólo garantizaba, por un lado, el control de cualquier tipo de abuso, y por el otro, racionalidad, direccionalidad y buenos resultados. Este tipo de Estado se caracterizó también por reclutar su propia burocracia especializada y contribuir a la formación de la misma en las instituciones de educación media y superior. En síntesis: procesos previsibles y uniformes, organizados jerárquicamente, con clara división de funciones y formación de cuadros burocráticos (Weber, 1969; Haywood y Rodrigues, 1994).

La crisis del Estado de bienestar, generó la necesidad de pensar en nuevas formas de gestión en el ámbito público y la primera reacción fue buscar respuestas en el mundo de la administración empresarial. Emergió así el paradigma gerencial o emprendedor (*entrepreneurial*) de la administración pública, en la línea del pensamiento neoliberal (Osborne y Gaebler, 1994). Pero como crítica a este paradigma, surgió a su vez entre los especialistas de políticas y administración pública la inquietud por destacar las características específicas del sector público, entre ellas las necesidades de deliberación y consenso entre múltiples actores (lo cual hace más lento y complejo el

proceso de toma de decisiones), el imperativo de mantener sistemas de control y contrapeso entre los órganos de gobierno a fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, y las relaciones que se entablan entre el Estado y la diversidad de organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran las que nuclean a los “consumidores” de servicios y a los sujetos de derecho hacia los que se dirigen variadas prestaciones sociales (Subirats, 2006).

Aparecieron así otras denominaciones para el nuevo tipo de gobierno, siendo el más genérico el de posburocrático (Bañón y Carrillo, 1997), aunque se trata de un término que sólo hace mención a la superación de una etapa (gobierno burocrático). Otros nombres insinúan sus nuevos rasgos: gobierno orientado al ciudadano (calidad de servicios pactados, cartas de compromiso con la ciudadanía, participación en la gestión y control), multinivel (articulación de espacios jurisdiccionales distintos), relacional (cooperación entre actores sociales e institucionales) o en red.

En la etapa del Estado de bienestar adquirieron un gran desarrollo las políticas sociales y (siguiendo un modelo burocrático de gestión basado en la división del trabajo) se consolidaron sus distintos sectores. El desarrollo del sector educativo en nuestro país (al igual que en la mayoría de los Estados latinoamericanos) se produjo con la constitución del Estado moderno, en la segunda mitad del siglo XIX, con la finalidad de “construir la Nación.” Los otros sectores (salud, vivienda, seguridad y previsión social, programas de desarrollo social) tomaron forma en la medida en que se avanzó hacia la conformación del Estado de bienestar (Franco, 1997; Ilari, 2002; Isuani, 2008).

A la vez que se fue generando la profundización y especialización de conocimientos en cada sector, se fueron formando organizaciones y culturas profesionales, se desarrollaron normativas específicas y se erigieron vallas entre las distintas dependencias (ministerios, secretarías, direcciones, etc.). El proceso de

burocratización, aún en los casos en que no se llegó a desarrollar suficientemente, generó rigideces que hacen difícil brindar respuestas articuladoras.

A continuación, podemos realizar un repaso de las mismas: a) las áreas sociales están organizadas sobre la base de estructuras diferentes que se fueron distanciando cada vez más en la medida en que se complejizó la tarea del Estado y se profundizó la división del trabajo. Existen divisiones jurisdiccionales diferentes y criterios distintos para distribuir los recursos y para definir las jerarquías, las cadenas de mando y la división de funciones; b) las normas emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo no reconocen un patrón común de pertenencia en el marco de las políticas sociales, sino que fueron emergiendo por separado, en distintos momentos históricos y como producto de diferentes motivaciones políticas; c) los sectores sociales tienen diferentes racionalidades técnicas (relaciones medios-fines). Hay intervenciones sociales claramente orientadas a la provisión de servicios permanentes (tales como las de salud y educación) que brindan una atención a los destinatarios a lo largo de muchos años (más aún en el caso de la educación, que es formadora de sentidos y de ciudadanía), mientras que otras, como la de construcción de viviendas e infraestructura social, o las generadas por la emergencia, proveen bienes y servicios en períodos limitados, por lo que su implementación es relativamente corta; d) existen burocracias, conformaciones profesionales y regímenes laborales diferentes. La burocracia que trabaja en cada área (entendida ésta como el conjunto de agentes, tanto administrativos como técnicos y profesionales, que desarrollan tareas al interior del aparato proveedor de servicios) tiene modalidades de capacitación y reclutamiento diferentes que le otorgan características disímiles (con prácticas, representaciones y valores distintos), además de las distintas normas que regulan sus actividades (Gómez Campo y Tenti Fanfani,

1989). Las profesiones tienen, a su vez, regímenes laborales diferentes con estatutos que los rigen por separado; e) las áreas sociales se nutren en ámbitos de conocimiento también compartimentados entre sí. El desarrollo de los sectores en el Estado moderno y su despliegue burocrático es parte de un proceso de racionalización y secularización que ha tenido su correlato en los campos del saber. El resultado de esto ha sido la conformación de diversos espacios académicos en los que se han cultivado disciplinas también sectorialmente y desde los que se han formado profesionales y recursos humanos en general en concordancia con las diversas áreas de acción gubernamental. Cada sector encuentra su correspondencia con un tipo específico de profesiones y de campos disciplinares (Matus, 2007) y f) las variadas configuraciones culturales de cada sector también son factor de separación entre áreas. La formación profesional, las prácticas, las normas de cada sector, van generando ciertos esquemas de valor, de representación de la realidad, de relación y de creatividad que adquieren configuraciones distintas, modeladoras de la acción de los actores.

Amén de estos fenómenos que explican las razones históricas de orden estructural del distanciamiento entre las áreas sociales, hay que tener en cuenta que en el sector público está presente la racionalidad política, ya sea la relacionada con los partidos y agrupaciones o simplemente la de la dinámica del poder en general (supremacía/subordinación, conflicto, negociación, consenso). En cada ministerio, secretaría u otra estructura, cuando asume el mando una nueva autoridad política, se generan reorientaciones valorativas y prácticas que le dan nuevos sentidos a la política pública, y consecuentemente, realineamientos en las relaciones, grupos y redes, dentro y fuera del organismo público.

Si contemplamos en cada sector el conjunto de actores que intervienen, se puede observar la existencia de funcionarios y buró-

cratas que responden a distintos jefes políticos, distintos partidos o distintas líneas de un mismo partido, y en general, variados grupos de poder insertos en las estructuras públicas. Todo esto genera un sistema de lealtades en cada dependencia que es menester tener en cuenta a la hora de analizar los acuerdos con otros sectores. Es necesario advertir que cada acuerdo significa concesión, es decir, pérdida de decisión e influencia en términos políticos, dado que se debe compartir un espacio con el resto de las partes, aunque la decisión de hacer alianzas (o apoyarlas si es que llegan como una imposición) implica contar con la expectativa de una ganancia de poder mayor en el futuro para que resulten atractivas.

Frente a este panorama de múltiples fracturas y barreras, la intersectorialidad es una de las metas más mencionadas en la gestión pública, generadora de amplias expectativas. Una serie de conceptos emparentados con la intersectorialidad puede encontrarse en la literatura de los estudiosos de las políticas públicas en el mundo anglosajón (Linden, 1994; Levin y Sanger, 1994; Bardach, 1998; Perry *et. al.*, 1999; Richards y Smith, 2002; Peach, 2004), los cuales hacen referencia al modo de gobierno o de organización de la gestión pública que se buscó con las transformaciones en marcha a partir de la década de 1990. Términos tales como *seamless government*, *joined-up government*, *holistic government*, *policy integration*, *policy coordination*, *policy collaboration*, *policy partnership*, *interoperability*, *key cross-government strategies*, *horizontal management*, entre otros, son respuesta a la búsqueda de caminos para abordar problemas multifacéticos. En el mundo de habla hispana, expresiones tales como cooperación horizontal, gestión transversal, coordinación de políticas y programas, hacen referencia a inquietudes similares (Cunill Grau, 2005; Repetto, 2004; Echabarría, 1998; Serra, 2004).

Por intersectorialidad en políticas sociales se entiende, en este trabajo, la acción conjunta

y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales (y también de protagonistas no gubernamentales) pertenecientes a diferentes sectores (educación, salud, desarrollo social, etc.), acción que constituye una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos sólo por sí misma. Puede ocurrir que la acción es conjunta porque se trabaja sobre una misma población objetivo (por ejemplo, la infancia, los adultos mayores, las mujeres), porque se enfrenta una situación crítica durante un período determinado de tiempo (por ejemplo, cuando hay crisis o emergencias), porque se aborda una problemática que abarca varias áreas (por ejemplo, violencia, pobreza o migraciones) o porque se actúa sobre un mismo espacio (zonas deprimidas socioeconómicamente, territorios locales, áreas de similitud cultural y étnica).

Los alcances de la acción intersectorial son variados. Puede ocurrir que simplemente se comparta el ámbito o espacio en el que se trabaja (sea población objetivo, situación crítica, problemática o territorio), con lo cual la intersectorialidad es mínima. Un paso más lo constituye el caso en que se intercambian recursos (cada parte tiene sus objetivos con su respectiva planificación o curso de acción, aunque se cuenta con canales de conexión donde se ofrece colaboración recíproca allí donde el otro lo necesite). De mayor articulación son los casos en que se comparten objetivos y se hace una planificación conjunta (sumando por supuesto, los modos anteriores de articulación) (Echebarría, 1998).

El caso de intersectorialidad de mayor relevancia es aquél en el que, trascendiendo la mera coordinación, se constituyen políticas o programas en sí mismo transversales. Cunill Grau (2005) señala, desde esta perspectiva de máximo desarrollo, tres elementos básicos que conforman el concepto de intersectorialidad: integración, inclusividad y mancomunidad. El primero es entendido como un proceso que

se da tanto en lo conceptual como en lo administrativo, a fin de ir derribando feudos o cotos cerrados. La inclusividad implica que la intersectorialidad se da en todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación. La mancomunidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones, lo cual está asociado a la existencia de acuerdos (aunque también tensiones) de orden político.

Toda acción intersectorial supone un mínimo de coordinación y la existencia de cierto grado de certeza sobre los beneficios de la articulación, aceptada por los diversos involucrados. Esta certeza constituye el disparador de la acción conjunta pero no necesariamente el inicio de un movimiento armónico, porque la intersectorialidad supone el desarrollo del juego del poder con sus conflictos y negociaciones (Matus, 2007; Bourdieu, 1991). Es en este marco que se produce el intercambio de recursos, la formación de sentidos de la acción, la elaboración de discursos comunes y la constitución de reglas del juego.

La coordinación es condición de la intersectorialidad y es, según Garnier (2000), una función esencialmente política, que supone establecer prioridades por un lado y sentar responsabilidades por el otro: la priorización es un acto de elección de alternativas que implica asumir costos de oportunidad y la asignación de responsabilidades genera inevitablemente tensiones de poder. A medida que surge una nueva institucionalidad, ésta constriñe (es decir, orienta, define caminos y en consecuencia, limita) la conducta de los actores. La certeza sobre los beneficios de la articulación debe a su vez ser validada a lo largo de todo el accionar intersectorial para seguir manteniéndola viva.

De acuerdo con el análisis precedente, ningún actor, agencia o dependencia gubernamental por sí sola tiene el conocimiento, la información, los recursos, la potestad y el poder político suficiente para resolver problemas complejos y diversificados que atraviesan diferentes sectores. Sin embargo, no son pocas las

experiencias intersectoriales que se han puesto en marcha y que pueden exhibir logros (aunque parciales) cuando se trabaja sobre problemáticas que intersectan diferentes áreas. Tal como lo señalan James, Thomas y Williams (2005), los intentos de abordaje de estas problemáticas (o *issues*, según su denominación) reflejan que deben existir determinadas condiciones entre las que se mencionan:

- liderazgos compartidos
- presupuestos comunes (al menos en parte)
- estructuras combinadas y equipos integrados
- marcos de gestión colaborativos
- incentivos y nuevas formas de responsabilización
- culturas colaborativas
- nuevas formas de provisión de servicios orientadas al ciudadano.

Los autores plantean además que los agentes gubernamentales involucrados en prácticas intersectoriales enfrentan el desafío de desarrollar habilidades especiales relacionadas con una comunicación efectiva, relaciones personales fluidas y colaborativas, trabajo en red, manejo de la complejidad y la ambigüedad.

Las redes y las políticas sociales

Para finalizar, no se podría cerrar este análisis sin hacer una mención al juego de las redes en los procesos de decisión y acción. Los múltiples actores que confluyen en el diseño y la gestión de las políticas y los programas sociales se conectan en función de relaciones estructuradas pero a su vez establecen una multiplicidad de lazos más informales.

Coexisten estructuras centralizadas y descentralizadas, patrones de relaciones jerárquicos y horizontales, lazos de tipo societal y comunitario. Confluyen dependencias del Estado nacional, provincial y local; organizaciones estatales con las de la sociedad civil; entidades nacionales e internacionales. Junto con lazos firmes, incluso compulsivos, se en-

cuentran otros de carácter flexible, intermite o casual. Recursos escasos, problemas complejos y multiplicidad de actores son considerados desafíos que, en el marco de la globalización, generan la búsqueda de modelos de gestión pública más flexibles, interdependientes e integrados. Se va perfilando, en medio de este panorama, una práctica de toma de decisiones en red, que no reemplaza a la anterior modalidad jerárquica totalmente sino que comienza a coexistir con ella y a condicionarla.

Según Castells (2000), las redes no son nuevas sino que han existido a lo largo de toda la historia, pero han sido subordinadas generalmente a estructuras de tipo jerárquico. Hoy recobran importancia a partir del declive de éstas, al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y a la emergencia de múltiples estructuras multicéntricas. Los procesos rígidos dan lugar a otros más flexibles y creativos.

Castells (2001) define a una red como “un conjunto de nodos interconectados”. Por nodos se entiende las organizaciones o personas que entablan conexiones para el intercambio en relación con el consumo, producción, conocimiento, experiencia y poder, que se expresan en términos significativos en el marco de una cultura específica.

En relación con la presencia cada vez más marcada de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales y de la nueva emergencia de las comunidades, Lechner (1997) plantea que existe un nuevo paradigma de coordinación, producto de las estructuras multicéntricas que se van conformando: el de las redes de políticas.

De acuerdo con este paradigma, se deja atrás la concepción de que el Estado es el núcleo exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública. A su vez, es sabido que el mercado no tiene ni la capacidad ni la responsabilidad de generar y sostener el orden social (como así tampoco de integrar y generar equidad). La sociedad civil por su par-

te agrega a través de sus organizaciones capacidad para desarrollar acciones solidarias con un amplio margen de iniciativa. Reuniendo nodos pertenecientes a estas esferas, las redes de política pueden contribuir a articular las demandas de autonomía y participación en las decisiones públicas, a coordinar horizontalmente y descentralizadamente y a orientar acciones hacia la integración, la equidad y el protagonismo de los sujetos de derecho.

Estos procesos pueden ser más ordenados o caóticos, más direccionados o erráticos, pero se conforman en cadenas de decisiones y acciones que adquieren un perfil a lo largo del tiempo. Se puede hacer un seguimiento de los mismos a través del ciclo de las políticas públicas (Dunn, 2003 y Parsons, 2007). Generalmente comienzan con movimientos deliberativos en la sociedad en torno a problemas sensibles que luego se transforman en *issues* (temas de debate público). Siguen con la instalación de estos problemas en la agenda pública (conjunto de problemas estructurados y priorizados por la sociedad a través de sus instancias de deliberación), con la captura de algunos de ellos para ser ubicados en la agenda de gobierno (problemas que los gobernantes incluyen en su plan de gobierno) y con la deliberación en torno a las distintas alternativas de solución. Finalmente, se produce la adopción de una política y su posterior implementación. A su vez, se generan sucesivas deliberaciones en el momento de la implementación, que son disparadoras de nuevas decisiones⁶.

6 No se debe interpretar el ciclo de políticas públicas como un proceso lineal. Sólo se trata de un modelo para el análisis. En la realidad pueden producirse avances y retrocesos, situaciones trunca o movimientos en espiral (reiteración de algunos momentos pero con un mayor desarrollo y un impulso más potente). Cabe también recordar que quienes mueven los procesos de decisión y acción pública son

Las redes de políticas pueden ser de distinto tipo en función del parámetro con que se las analice (clasificación propia sobre la base de Börzel, 1997):

- Estables o inestables, según el nivel de institucionalización.
- Abiertas o restrictas, según la modalidad de “admisión”.
- Sectoriales, intersectoriales, interjurisdiccionales o de articulación entre gobierno y sociedad civil, según la diversidad de nodos que las componen.
- Centradas en problemas y deliberación, en gestión o en producción de conocimiento, según la función principal.
- Homogéneas o heterogéneas, según la diversidad de sus componentes y el equilibrio de poder al interior de las mismas.

El desarrollo de redes facilita el paso de un estilo tradicional de gobierno u otro más flexible y dinámico. Cuando se busca trabajar en la línea de un gobierno multinivel, generar intersectorialidad, promover una amplia participación de la sociedad civil y prestar atención a las multifacéticas conexiones reticulares, el gobierno y la gestión de las políticas sociales se debe adaptar a los contextos dinámicos y a las demandas crecientes de equidad e integración social. Al decir de Martínez Nogueira (1998), pasamos de la “certeza omnipotente” en relación con las políticas sociales al “comportamiento estratégico”, en el marco de un nuevo escenario multicéntrico.

Las redes son un poderoso vehículo de democratización del conocimiento, del poder y de la riqueza. A través de las redes, los sujetos de derecho pueden contar con más vinculaciones, medios de acceso, ámbitos de conocimiento, posibilidades de visibilización,

los actores de las diversas esferas que participan del juego de poder.

influencia e interpelación; en otras palabras, encuentran en ellas una vía para empoderarse e incrementar su protagonismo.

La información y el conocimiento como flujo que es transmitido entre los nodos de las redes son de gran importancia en la constitución de actoría social. Sea que se trate de organizaciones que son depositarias de una cultura, o de individuos que son portadores de ideas y representaciones que permiten explicar por qué las cosas suceden de un modo y no de otro, el aspecto comunicativo (en consonancia con Habermas, Cohen y Arato) es central en la conformación de recursos de poder para generar transformaciones.

Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: Brookings Institution.
- Bauman, Z. (2003). *Comunidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En A. Vázquez Barquero, y O. Madoery, (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Börzel, T. (1997). *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. En: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policy.net.doc>
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Brito, M. (2002). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Castel, R. (2001). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (2000). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (2001). Materiales para una teoría preliminar sobre la sociedad de redes. *Revista de Educación*, número extraordinario.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. (2009). Acerca de la gestión de proximidad. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cornia, G. A., Jolly, R. y Stewart, F. (Comps.). (1987). *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Vol. I. Madrid: UNICEF / Siglo XXI de España.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile. Disponible en: www.clad.org.ve
- De Sousa Santos, B. (1989). Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade. *Direito e Sociedade* N° 4, Coimbra.
- Dunn, W. (2003). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: NJ, Prentice Hall.
- Echebarría, K. (1998). *La gestión de la transversalidad*. Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América Latina. En R. Menjívar Larín, et.

- al. *Pobreza, exclusión y política social*. San José (Costa Rica): FLACSO.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Garretón, M. (2000). *Política y sociedad entre dos épocas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Gies, D., et. al. (Ed.). (1990). *The Non Profit Organization: Essential Readings*. Pacific Grove: CA, Brooks / Cole Publishing.
- Gomà, R. y Blanco, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa. Disponible en: www.clad.org.ve
- Gómez Campo, V. M. y Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Haywood, S. y Rodrigues, J. (1994). Un Nuevo paradigma para la gestión pública. En E. Kliksberg, (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP / FCE.
- Ilari, S. R. (2002). Fragmentación y articulaciones de la política social local. En D. Cravacuore (Comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Federación Argentina de Municipios.
- Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En G. Cruces et. al. (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, Nº 61.
- Levin, M. A. y Sanger, M. B. (1994). *Making Government Work*. San Francisco: Josey-Bass.
- Linden Russell, M. (1994). *Seamless Government*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Mecle Armiñana, E. (2001). Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. En A. Ziccardi (Comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mendoza, X. (1991). Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales. *Jornadas Público-Privado y Bienestar Social*. Barcelona.
- Müller, P. (1990). *Les Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Neirrotti, N. y Poggi, M. (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Bs. As.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO / Miño y Dávila.
- Peach, I. (2004). *Managing Complexity: The Lessons of Horizontal Policy-Making in the Provinces, Saskatchewan*. Saskatchewan: Institute of Public Policy.
- Perri, S. et. al. (1999). *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. Londres: Demos.
- Piovesan, F. (2004). Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cívicos e Políticos. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos* Nº 1, São Paulo.
- Repetto, F. (2004). Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: sus implicancias para Guatemala. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Re-*

- forma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve
- . (2009). Retos para la coordinación de la política social. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Richards, D. y Smith, M. (2002). The Paradoxes of Governance and Policy Co-ordination: Britain – a Case Study in Joined-Up Government. En M. Considine (Ed.). *Knowledge Networks and Joined-Up Government: Conference Proceedings*. Melbourne: University of Melbourne. Disponible en: www.public-policy.unimelb.edu.au
- Ruiz Ballesteros, E. (2000). *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*. Madrid: Miño y Dávila.
- Sarah, J, Alan, T y Paul, W (2005). *Integrated Rural Development as Policy Integration*. Swansea International Centre for Public Policy, University of Wales Swansea.
- Scannone, J. C. et. al. (2015). *El surgimiento de un nuevo paradigma: una mirada interdisciplinar desde América Latina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Serra, A. (2004). La gestión transversal: expectativas y resultados. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve
- Subirats, J. (2002). Educación y territorio. El factor proximidad y de comunidad en las políticas educativas. En J. Subirats (Coord.). *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2006). Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de políticas sociales. *Revista de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE)*, N° 2. Disponible en: www.sociedadevaluacion.org
- Tenti, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*, Tomo 1. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Tocqueville, A. de (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (1998). ¿Qué es la democracia? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Warren, R. (1972). *The Community in America*. Chicago: Rand McNally.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolkmer, A. C. y Wolkmer, M. de F. (2004). *Los derechos humanos y su efectivización como derecho al desarrollo*. CENEJUS. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111021100240/wolk3.pdf>
- Ysa, T. (2004). Riesgos y beneficios de trabajar en partenariado en los gobiernos locales. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid. Disponible en: www.clad.org.ve

Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des) igualdad, familias y políticas de bienestar

Early childhood in Argentina

Relations between (in) equality, family and welfare policies

Por Roxana Mazzola*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 21 de marzo de 2016.

RESUMEN

Este artículo se propone analizar la situación de la primera infancia y políticas de bienestar a su favor en Argentina considerando el entorno de desigualdad, las transformaciones familiares y repercusiones en sus condiciones de vida. En primer lugar, se estiliza el panorama social de la primera infancia. En segundo lugar, se esbozan lineamientos para el análisis de las políticas de bienestar a la primera infancia en el país. En tercer lugar, se puntualizan las tendencias internacionales. En cuarto lugar, se propone avanzar en una agenda de políticas para la primera infancia con énfasis en actualizar y ampliar el derecho a la seguridad social a la niñez y sus articulaciones con la salud y educación, así como apuntalar los derechos de las mujeres trabajadoras.

Palabras clave: *Infancia, Políticas de Bienestar, Derechos.*

ABSTRACT

This paper analyzes the situation of early childhood and welfare policies in Argentina considering inequalities environment, family transformations and their impact on living conditions. First, the social situation of early childhood is stylized. Secondly, guidelines for analyzing welfare policies for early childhood in the country are outlined. Third, international trends are pointed. Fourth, proposed to advance a policy agenda for early childhood, with emphasis on upgrading and extending the social security right of children and their linkages with health and education, and bolster the rights of women workers.

Keywords: *Childhood, Welfare Policies, Rights.*

Introducción: Panorama social de la infancia

El bienestar de la niñez está fuertemente condicionado por el entorno de desigualdad y las

* Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Administración y Políticas Públicas (UDES), profesora en la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO-Argentina). Es Consultora Experta en Políticas Sociales y en Evaluación de Políticas en organismos internacionales y estatales. Ha publicado diversos libros, estudios y notas de opinión en áreas de su especialización. Correo electrónico: mazzola.roxana@gmail.com

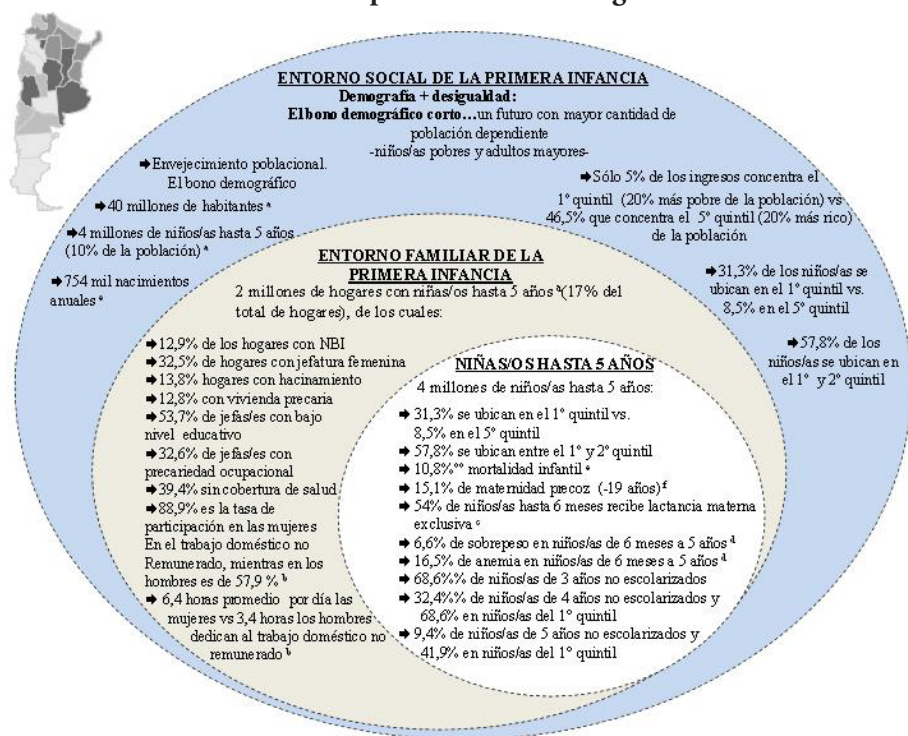
condiciones de vida de sus familias, en especial de las mujeres madres trabajadoras. A menudo los diagnósticos sociales de la niñez consideran su estado de salud, educación y habitabilidad, etc., sin acentuar tanto este sistema de interrelaciones entre el sistema político-económico-social, las familias y las infancias.

En este sentido, a continuación se parte de considerar el panorama social de la infancia atendiendo a tres aspectos interrelacionados: 1) el entorno social; 2) las condiciones de vidas

familiares y de las trabajadoras; y 3) la situación de la infancia. Partir de esta secuencia en el análisis contiene un supuesto que considera que toda intervención pública debe intervenir (y de hecho intervienen, con diversos alcances) sobre estos aspectos indisolubles entre sí.

El siguiente gráfico sintetiza el esquema planteado suministrando una mirada a los principales indicadores sociales de la primera infancia en la Argentina.

Gráfico N° 1.
La situación social de la primera infancia. Argentina. Año 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC 4° trimestre 2013.

Nota: ^a datos correspondientes a CENSO, INDEC, 2010; ^b Encuesta de Trabajo No remunerado, INDEC, 2014; ^c Encuesta Nacional de Lactancia Materna del Ministerio de Salud (MSAL), 2011; ^d Encuesta Nacional de Nutrición y Salud del MSAL, 2005; ^e DEIS del MSAL, 2013; y ^f DEIS del MSAL, 2014.

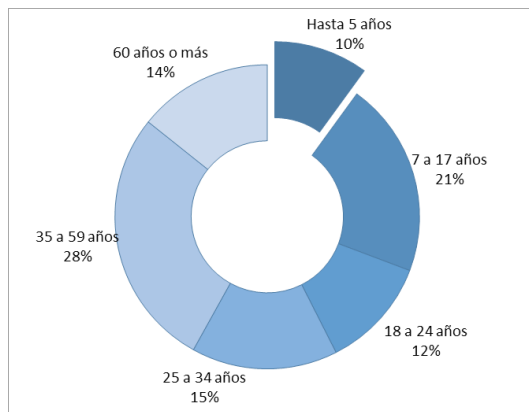
Como se verá en este trabajo, si bien se prioriza el análisis de los primeros años de vida clave para su supervivencia, crecimiento y desarrollo, sin embargo, también se tiene en cuenta que muchos trabajos de UNICEF (2006) así como las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño destacan que deben considerarse hasta los 8 años, incluyendo a los primeros años de la escolaridad de nivel primario como un período de desarrollo de la primera infancia.

1.1. La desigualdad en la primera infancia

Más de 1 de cada 10 argentinos tienen hasta 5 años, es decir, más de 4 millones de niños se encuentran en la primera infancia que es la etapa clave para el desarrollo de vida a futuro y anualmente nacen más de 754 mil niños y niñas¹. El 17%² de los hogares del país tienen niños/as hasta 5 años.

Gráfico Nº 2.
Composición poblacional según grandes grupos etáreos

Edades	Cantidad
Hasta 5 años	4.013.782
7 a 17 años	8.319.965
18 a 24 años	4.730.786
25 a 34 años	6.229.222
35 a 59 años	11.097.503
60 años o más	5.725.838
Total	40.117.096



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CENSO, 2010.

1 Dirección de Estadísticas e Información del Ministerio de Salud de la Nación, 2012.

2 En base a EPH, INDEC, 4to trimestre 2013.

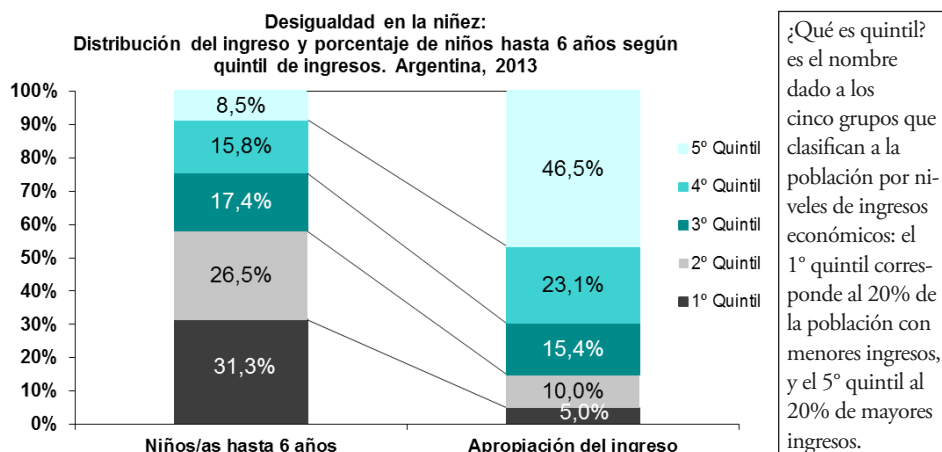
Su peso poblacional es bajo coincidiendo con el que hecho de que en la Argentina como en otros lugares del mundo se asiste a un proceso de “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, que se produce debido al descenso de la fecundidad y de la mortalidad y por el que se incrementa la proporción de población mayor de cierta edad (usualmente mayor de 65 años).

Aquí debe notarse que nuestro país asiste a la transición demográfica intermedia, aunque dual entre las zonas más ricas y pobres del país, y en la región se encuentra entre los países con mayor envejecimiento junto con Uruguay, Chile, Cuba y otros Caribeños³. Que la Argentina se encuentre en un proceso de transición demográfica intermedia significa que se encuentra en el momento del “bono demográfico”, un período bajo el cual la proporción de población dependiente (niñez y adultos mayores) es menor y mayor la que está dedicada a la generación de ingresos. Este “bono demográfico” debe ser aprovechado fortaleciendo las inversiones en la niñez, en especial en entornos de desigualdad. Por otro lado, como afirmara este proceso de transición demográfica tiene estadios heterogéneos al interior del país dado que en la zonas con mejores niveles de desarrollo como la Ciudad de Buenos Aires el proceso de transición demográfica está más avanzado, y en otras más pobres como el Conurbano (sobre todo en el segundo cordón) o en el norte del país esto no es así. Esto remarca doblemente la necesidad de atender a un desarrollo diferencial de políticas de atención a la población inactiva (niños y adultos mayores) como para la población activa.

La conjunción que se produce entre la fuerte urbanización que tiene el país (94% de la población del país reside en áreas urbanas), sumado a este proceso demográfico y la desigualdad persistente conducen a que gran parte de la primera infancia esté entre los sectores más pobres. La injusticia distributiva aún presente en la Argentina como en otros países de América Latina, perjudica fuertemente a la población más dependiente, configurando un panorama de infancias vulnerables: 6 de cada 10 de niños y niñas del país pertenecen el 40% más pobre de la población que concentra sólo el 15% de los ingresos producidos por todos, mientras menos de 1 de cada 10 niños y niñas (8,5%) pertenece al 20% más rico que concentra el 46,5% del ingreso.

3 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Gráfico N° 3.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC, 4to trimestre 2013.

Esta desigualdad es expresión de un orden social injusto. Es consecuencia de un capitalismo excluyente, del pasado colonial, las dictaduras, de la distribución desigual del patrimonio y del poder que permiten el acceso a fuentes ocupacionales y de ingreso así como de información y conocimiento diferenciales.

La desigualdad no está sólo en los ingresos, está en el acceso a la tierra y a la vivienda, el conocimiento y la educación, en el relacionamiento social. Por ejemplo, el mercado de trabajo presenta fuertes heterogeneidades productivas y el trabajo decente comprende a pocos más de mitad de la población. Pese a las mejoras de estos años donde la precariedad ocupacional entre 2003 y 2013 descendió del 37% al 28%, aún hay un tercio de trabajadores informales⁴.

Adicionalmente, la segregación urbana acompaña esta desigualdad. Coincidiendo con el hecho de que el 38,6% de la población del país vive en la provincia de Buenos Aires, es en este territorio que gran parte de la niñez reside, en especial en el Conurbano bonaerense.

Esto remarca las múltiples dimensiones de la desigualdad, relacionadas, por ejemplo, al acceso a bienes y servicios públicos. “Parias urbanos” dice provocativamente el sociólogo Loic Wacquant (2001 y 2006) para describir a los afectados por políticas de mercantilización de los bienes y servicios públicos. Y va más allá aún, apuntando a que el desigual progreso económico está en el origen de esta segregación. La producen los sectores más avanzados de la economía y por lo tanto son formas de desigualdad que están por delante de nosotros, no por detrás. La marginalidad urbana avanzada con fuerte segregación territorial se expone al recorrer las ciudades.

4 EPH, INDEC.

El acceso a la tierra y al suelo urbanizado, es decir, a un pedazo de tierra con agua, cloacas y servicios públicos (escuelas, hospitales, plazas, etc.) está vedado para millones de familias. Basta recordar que el 16% de la población del país no tiene acceso al agua potable por red y 46.9% no tiene red de cloacas, según el CENSO del INDEC del año 2010. Las villas y/o asentamientos precarios son el reflejo extremo de su imagen. Además, el alquiler y el mercado del suelo están poco desarrollados y reglamentados en términos distributivos en la Argentina.

Señala Piketty (2013) en su libro *El capital en el siglo XXI* que hoy se está transitando a una economía dominada por el “capitalismo patrimonial”. Esto no es azaroso cuando vemos la valorización selecta del suelo. El suelo suele ser un capital de acumulación, una inversión segura, con una renta superior si se mide el proceso de producción del mismo. Además Piketty en su Conferencia de enero del año 2015 en la Argentina marcaba que la concentración de riqueza crece por la desregulación financiera sumada a las desigualdades en el acceso a información y relaciones sociales inequitativas en función del rendimiento de la inversión. Unos pocos acceden a estas posibilidades y relaciones, y para gran parte no es opción.

Esta desigualdad en la infancia es un habitual titular en los diarios e investigaciones cuando enuncian que “la pobreza tienen cara de infancia”. En el mundo hoy tal como lo establece el actual consenso generalizado entre expertos sociales y organismos de Naciones Unidas la pobreza es sólo una faceta de la desigualdad y para luchar contra la pobreza es básico ante todo abordar la desigualdad. Esta afirmación actualmente generalizada, no siempre fue considerada así y claramente marca un punto de partida diferencial en el diagnóstico e implícitamente también hace alusión a la necesidad de un rol más presente del Estado en el mercado.

Bajo este entorno de desigualdad la acumulación de capital físico, humano y social de la niñez en el seno de las familias más pobres se encuentran disminuidas, incidiendo en su condición presente y futura. El nivel educativo de los padres, el acceso a viviendas y saneamiento adecuado, y el nivel de ingreso de los hogares, que está fuertemente determinado por el desempleo del jefe/a de hogar, el tipo de inserción laboral y el grado de participación de los miembros de la familia en el mercado de trabajo, condicionan el desarrollo de la infancia e inciden en su bienestar social.

Transformaciones familiares y mujeres trabajadoras

En las últimas décadas las familias se transformaron. La composición de los hogares expresan estos cambios demográficos y las desigualdades presentes. Los 40 millones de habitantes integran 12.1 millones de hogares. La estructura de los hogares y dinámicas familiares están cambiando. Por un lado, el tamaño medio de los hogares se ha reducido para el año 2010 siendo de 3.3, mientras para 2001 era de 3.6. Las situaciones nuevamente son heterogéneas en el país: en provincias del norte como Santiago del Estero, Salta, Tucumán, Jujuy, Formosa el tamaño medio del hogar es mayor, ascendiendo entre 4 a 3.8 el promedio de miembros por hogar, mientras la CABA es sólo de 2.5 (Censo Nacional, INDEC). La cantidad de miembros en los hogares tanto nucleares como extendidos también se está reduciendo.

Por otra parte, si bien los hogares nucleares y con jefatura masculina continúan siendo los predominantes (entre 2001 y 2010 los hogares nucleares pasaron 63.1% al 61.9%), los hogares unipersonales y con jefatura de hogar femenina crecieron, pasando del 15% al 17.7% y del 27.6% al 34.1%, respectivamente. Es decir, en el país acompañando el modelo de familia nuclear tradicional de jefatura masculina aparecen en escena las familias con jefatu-

ras femeninas y más pequeñas, y los hogares unipersonales.

Para el año 2015 casi 4 de cada 10 (38,4%)⁵ de los hogares tienen jefatura de hogar femenina, gran parte de las mujeres trabajan y entre los sectores más afectada por la desigualdad lo hacen en condiciones laborales sumamente precarias, sumado a que ellas son quienes tienen a su cargo el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar vinculado al cuidado de los niños y de los adultos mayores que integran las familias.

Si en 1980 en el Gran Buenos Aires la participación femenina representaba al 32,5% de las mujeres, en la actualidad esta tasa es del 46,8%⁶. Al mismo tiempo, debe notarse que la tasa de actividad y empleo de las mujeres está por debajo de los varones. Además, son las mujeres más jóvenes (hasta 29 años) las que tienen tasas de empleo y actividad mucho menores que los varones y en las que aumenta más la desocupación.

Tabla Nº 1.
Tasa de actividad, empleo y desocupación según sexo.
Total Aglomerados Urbanos de Argentina

	Varones	Mujeres	Total
Tasa de actividad	70,0%	46,8%	57,9%
Tasa de empleo	66,4%	43,6%	54,5%
Tasa de desocupación	5,1%	6,9%	5,9%

Fuente: EPH INDEC, 3er trim, 2015.

Tabla Nº 2.
Tasa de actividad, empleo y desocupación según sexo y grandes grupos de edades.
Total Aglomerados Urbanos de Argentina

	Varones		Mujeres		Total población
	Hasta 29 años	30 a 64 años	Hasta 29 años	30 a 64 años	
Tasa de actividad	54,6%	92,0%	36,2%	63,8%	57,9%
Tasa de empleo	48,7%	89,4%	31,2%	60,7%	54,5%
Tasa de desocupación	10,8%	2,8%	14,1%	4,8%	5,9%

Fuente: EPH INDEC, 3er trim, 2015.

5 EPH, INDEC, 3er trimestre 2015.

6 EPH, INDEC, 3er trimestre 2015.

El masivo ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo ha tenido efectos importantes en la generación de riqueza del país, el bienestar de los hogares y la disminución de la pobreza. No obstante y pese a que ellas son las que aportan fuertemente al crecimiento del país, este aspecto es a menudo invisibilizado.

Actualmente una parte importante de los trabajadores informales, precarios y desocu-

pados son mujeres. Según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC la precariedad ocupacional comprende al 32.6% de las mujeres, la subocupación al 18% y la desocupación al 7,5%, superando las tasas que presentan entre los varones que ascienden al 25%, 12% y 5.6%, respectivamente.

Tabla N° 3.
Tasa de precariedad ocupacional, subocupación y desocupación según sexo. Años 2003 y 2013. Total Aglomerados Urbanos de Argentina

	Varones		Mujeres		Total población	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Tasa de precariedad	33%	25%	42%	32.6%	37%	28%
Tasa de subocupación	26.5%	12%	36.6%	18%	30.8%	14.6%
Tasa de desocupación	12.5%	5.6%	17%	7.5%	14.4%	6.4%

Fuente: EPH INDEC.

De este modo, aunque las mujeres están accediendo a más empleos, se insertan en trabajos de escasa calidad con consecuencias negativas en el nivel de ingresos y sus posibilidades de desarrollo. Este fenómeno es más pronunciado aún entre aquellas que tienen hijos, en especial entre las madres más prolíficas, quienes generalmente pertenecen a hogares de menores recursos socioeconómicos y cuentan con menos años de educación formal (Lupica, Cogliandro y Mazzola, 2006).

Aquí hay que considerar que si bien sentó un avance importante para comenzar a instalar una concepción actualizada y ampliada de la seguridad social –a partir de la creación de políticas como la Asignación Universal por Hijo y para Embarazadas integradas al sistema de asignaciones familiares y de medidas como el plan de inclusión previsional–, aún queda mucho por hacer para fortalecer su sentido de derecho.

Además, las regulaciones relacionadas a licencias parentales dejan fuera a una parte importante de los/as trabajadores/as informales, autónomos, por tiempo parcial, rurales, afectando negativamente sus condiciones de vida y a sus hijos. Por otra parte y en el caso de quienes cuentan con empleo asalariado formal, las licencias por maternidad y paternidad tienen un periodo establecido por la legislación que es inferior al límite mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 sobre la Protección a la Maternidad de la OIT.

En la Argentina la licencia por maternidad es de 90 días y 6 meses por hijo con Síndrome de Dow, la lactancia es de 1 hora diaria, dividida en dos descansos hasta el primer año del niño. La licencia por paternidad es de 2 días por nacimiento, 5 días en algunas jurisdicciones del sector público y hasta 20 días hábiles en algunas admi-

nistraciones locales. Esto también sucede en muchos países latinoamericanos. Como señalan informes de UNICEF y CEPAL (2011) y OIT (2012) en promedio los países en América Latina cuentan con tres meses de licencia por maternidad, periodo que se inicia obligatoriamente antes de la fecha probable del parto. Este corto periodo dificulta garantizar al recién nacido una lactancia exclusiva en los primeros seis meses de vida, como establece la OMS y UNICEF conforme a evidencia científica y disminuye la posibilidad de establecer lazos fuertes afectivos entre la madre y el recién nacido. Superan este rango Chile, Cuba, la República Bolivariana de Venezuela (18 semanas) y el Brasil para el caso de los servidores públicos (6 meses). Asimismo según este trabajo, sobresale que en general en la mayoría de los países no existen disposiciones en que el ciclo de vida de un hijo se incorpore al ciclo laboral de sus progenitores (UNICEF y CEPAL, 2011).

El nivel educativo del hogar es clave también y tienen repercusiones en las condiciones de educabilidad de la infancia. El 53,7% de los/as jefes/as de hogar con niños/as hasta 5 años tienen bajo nivel educativo, es decir, no finalizaron el secundario y estos niveles se acrecientan entre las mujeres más pobres.

Como remarcan estudios diversos (Gojzman y Mazzola, 2009; Jacinto, 2004) la educación es condición necesaria pero no suficiente para la inserción laboral en puestos de calidad. La educación junto a la posición social, la situación económica de los hogares y a fin de cuentas factores más estructurales del tipo de desarrollo socio-productivo, tienen una incidencia decisiva en las oportunidades de inclusión al mundo del trabajo. Más allá de ello, promover la finalización de estudios básicos de las mujeres es una variable en la que hay que incidir. La educación secundaria representa el nivel mínimo de instrucción

necesario para desempeñarse en el mundo actual (Labarca en Jacinto, 2004). Además, si bien la dinámica del desarrollo capitalista y no el nivel de educación es el determinante de la cantidad de puestos que el mercado ofrece, la educación es un factor central para la ubicación que ocupe en el mercado de trabajo (Reich, 1993).

Por otra parte, otro aspecto a considerar vincula con el hecho de que las mujeres se encuentran sobreexigidas teniendo a su cargo también las tareas de cuidado en el hogar. Al respecto la nueva encuesta de trabajo doméstico no remunerado⁷ del INDEC permite hacer visible el aporte en tareas relacionadas con los quehaceres domésticos, el apoyo escolar y al cuidado de personas que las mujeres realizan en el hogar. Señala que para el año 2014 la tasa de participación de las mujeres era del 88,9% y ascendía a 6,4 horas promedio por día que destinan de su tiempo al trabajo doméstico, mientras la participación de los hombres se reduce al 57,9% y dedican 3,4 horas diarias. Estos valores se incrementan en los hogares con niños hasta 6 años: mientras las mujeres aportan casi 10 horas promedio de tiempo, en los hombres el aporte se reduce a menos de la mitad.

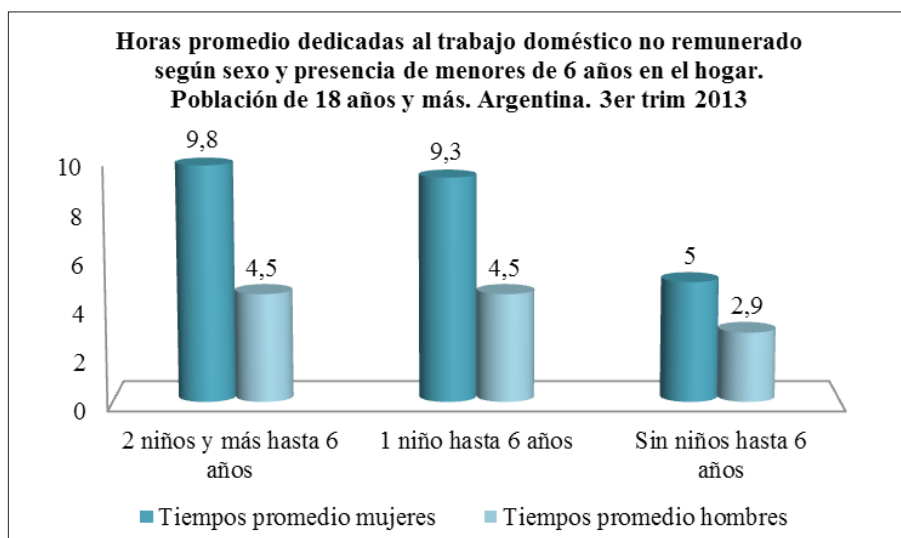
7 Refiere a los quehaceres domésticos (limpieza de casa, aseo y arreglo de ropa; preparación y cocción de alimentos, compras para el hogar; reparación y mantenimiento de bienes de uso doméstico) y las actividades de cuidado de niños, enfermos o adultos mayores miembros del hogar. Asimismo, incluye las actividades dedicadas al apoyo escolar y/o de aprendizaje de miembros del hogar.

Tabla N° 4.
Tasa de participación y horas promedio de tiempo dedicado al trabajo doméstico no remunerado según género. Argentina. 3er trim. 2013

	Tasa de participación	Tiempo promedio
Mujeres	88,9	6,4
Varones	57,9	3,4
Total	74,2	5,3

Fuente: En base a Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, INDEC.

Gráfico N° 4.



Fuente: En base a Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, INDEC.

De este modo las desigualdades de oportunidades, distributivas y en el poder de incidencia de las mujeres aumentan. Es más, su derecho a la participación está diezmando: entre aquellas mujeres que acceden a empleos formales sólo un tercio ocupan puestos de jefatura y dirección. La meta debiera ser que el porcentaje de los puestos directivos en manos de mujeres sea equivalente al de varones (PNUD, 2014). Además, si bien la participación de las mujeres en el sector sindical

se ha visto favorecida por la sanción de la ley de Cupo Sindical N° 25.674/ 2002 y su reglamentación mediante el Decreto 514/2003. La misma establece que si los padrones cuentan con un mínimo de 30% de mujeres, entonces ello debe reflejarse en al menos un tercio de la conducción sindical. No obstante, aún falta avanzar su reflejo concreto en la conducción sindical.

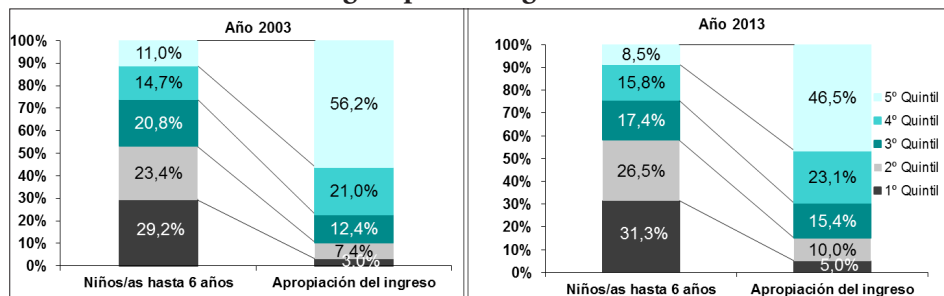
Los efectos de estas transformaciones sobre la trampa intergeneracional de la pobreza, es decir,

sobre la transmisión de las desventajas y pobreza de padres a hijos por ende de generación en generación, así como en la exclusión y cohesión social son de enorme magnitud. Frente al entorno de desigualdad descripto, cada vez se acentúan más trayectorias familiares y opciones de vida diferenciales entre los hogares con menores recursos y aquellos con mejor situación. Cada familia según su nivel socioeconómico tiene distintas posibilidades y desiguales oportunidades para satisfacer las necesidades de cuidado. La mayor emancipación que están viviendo las mujeres con mejor situación económica expresa en el retraso de la maternidad, las oportunidades de desarrollo profesional y posibilidades de acceder a servicios de cuidados para los hijos (jardines maternos, de infantes o contratando personas dedicadas a la tarea del cuidado), no son una opción entre las más vulnerables. Las familias de ingresos más modestos recurren para el cuidado a la oferta

existente de educación de gestión estatal o a redes comunitarias, tías, abuelas, hermanas, etc.

La relevancia de la repercusiones de estas brechas de acceso y oportunidades son mayores si consideramos que hoy nos encontramos ante dobles transiciones familiares, una para los sectores populares y otra para aquellos que al contar con mejor posición, retrasan la maternidad y desarrollan profesionalmente. Esto se visualiza al comparar como entre los años 2003 y 2013 se ha acrecentado la proporción de niños/as entre los sectores más pobres (1° quintil) y se reduce entre los más ricos (5° quintil). No basta el esfuerzo individual para modificar su sentido sino que expresan la combinación producida entre factores demográficos, culturales, distributivos y en el acceso a oportunidades diferenciales. Por tanto, requieren de la intervención del Estado a favor de la justicia social en las infancias y sus familias.

Gráfico Nº 5.
Distribución del ingreso según quintil y porcentaje de niños hasta 17 años según quintil. Argentina años 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC, 4to trimestre 2003 y 2013.

Además, las políticas estatales deben incidir simultáneamente sobre múltiples facetas de la desigualdad como son la vulnerabilidad socio-laboral, las deficiencias en educación, en cobertura de protección social, hasta otras dimensiones relacionadas al hacinamiento, la falta de acceso al agua potable y cloacas, la precariedad habitacional y ambiental. Sobre

este último aspecto, las brechas son preocupantes: los chicos pobres no respiran el mismo aire, no toman la misma agua, ni juegan en la misma tierra que los que pertenecen a hogares con mayores recursos. El 12,9% de los hogares con niños/as hasta 5 años del país tienen necesidades básicas insatisfechas, mientras el NBI asciende al 8,1% para el to-

tal de la población. Que tengan NBI significa que se encuentran en situación de pobreza estructural. Mientras habita en viviendas precarias el 8,6% del total de la población y un 7,8% convive con hacinamiento en el hogar, en los hogares con niños/as hasta 5 años estos porcentajes ascienden al 12.8% y 12,9%, respectivamente (EPH, INDEC, 2013). A esto debemos agregar que junto con la concentración de riqueza se amplían las distancias en múltiples sentidos. Para los muy ricos las necesidades de los ciudadanos clase media y baja son distantes. Las personas desfavorecidas se convierten para ellos en teóricas y remotas. Los reflejos de este entorno de desigualdad y transformaciones familiares son directos en las condiciones de vida de la primera infancia.

Nutrición, salud y educación en la primera infancia

Salud y nutrición

Déficits en los cuidados de la salud, nutricionales como la desnutrición oculta (anemia y el bajo peso y talla para la edad) o el sobrepeso y obesidad, y la falta de estimulación temprana se hacen presentes en la niñez. Si bien la tasa de mortalidad infantil se redujo entre 2003 y 2013 de 16.5 ‰ a 10.8 ‰ así como las de natalidad y mortalidad materna, el embarazo adolescente es un desafío al ascender al 15.1‰⁸. Además, muchas de estas muertes son evitables, o al menos reductibles, mediante acciones de prevención, control y una adecuada atención.

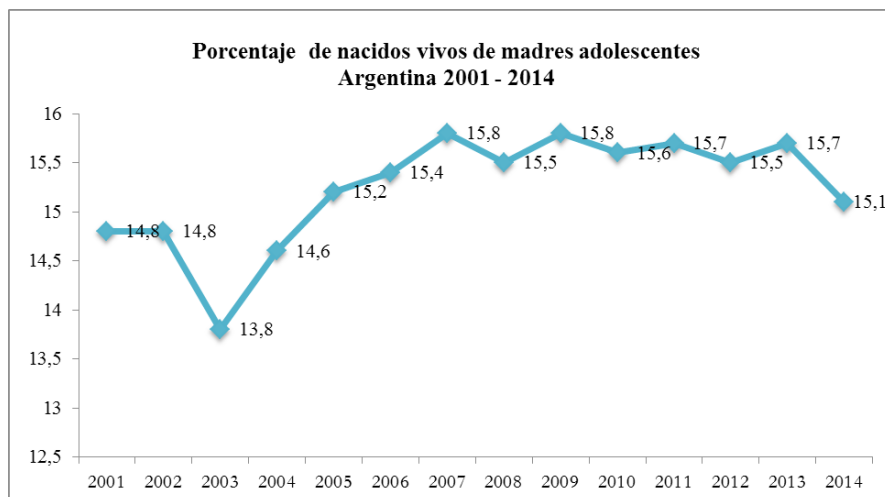
Tabla Nº 5.
Indicadores seleccionados de salud

	Población (2013) ^a	Nacimientos anuales (2013) ^b	Tasa mortalidad ^b						Tasa de natalidad ^b	
			Infantil		Materna		General		2003	2013
			2003	2013	2003	2013	2003	2013		
Argentina	42,2 millones	754.603	16.5‰	10.8‰	4.4‰	3.2‰	8‰	7.7‰	18.4‰	17.9‰

Fuente: ^aINDEC, Proyecciones poblacionales; ^bDEIS, Ministerio de Salud.

8 Año 2014, DEIS- Salud, en base a Dev Info UNICEF-Argentina.

Gráfico N° 6.

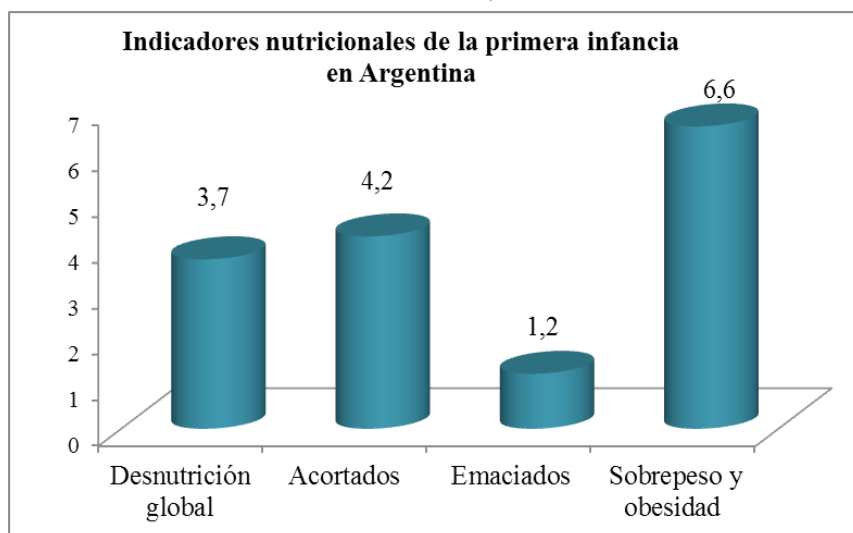


Fuente: DEIS, Salud.

La Encuesta Nacional de Lactancia Materna (2011) señala que sólo un 54% de los niños entre 0 y 6 meses recibe lactancia materna exclusiva. Por su parte, la encuesta Nacional de Nutrición y Salud del año 2005 permitió visualizar también como el sobrepeso (6.6% de niños de 6 meses a 5 años) es la nueva forma de la pobreza, siendo una pandemia mundial y la presencia de la desnutrición oculta, siendo 16,5% la prevalencia de anemia en niños de 6 meses a 5 años y casi se duplicaba (34,1%) entre los que tienen de

6 meses hasta 24 meses. Estos valores son mayores en los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (Ministerio de Salud, 2008). Además el azúcar, la papa y el pan prevalecían como alimento, la leche consumida era no fortificada en general, las gaseosas y jugos artificiales están presentes desde temprana edad en los niños, el consumo de vegetales es poco variado y es bajo el consumo de frutas (Ministerio de Salud de la Nación, 2012).

Gráfico N° 7.



Fuente: Elaboración propia en base a ENNyS, 2005. Niños de 6 meses a 5 años.

(1) La desnutrición global se define como aquellos niños cuyo peso para su edad y sexo se encuentra a -2 desviaciones estándares por debajo del promedio de la curva de referencia nacional de la Sociedad Argentina de Pediatría.

(2) Los acortados son aquellos niños cuya estatura para su edad y sexo se encuentra a -2 desviaciones estándares por debajo del promedio de la curva de referencia nacional de la Sociedad Argentina de Pediatría.

(3) Los emaciados son aquellos niños cuyo peso presenta un déficit de 20% o más respecto del peso de un niño de su misma estatura de la curva de referencia nacional de la Sociedad Argentina de Pediatría.

La falta de acceso a una alimentación adecuada, a conocimientos adecuados en alimentación para cada etapa de la infancia, en salud sexual y reproductiva, estimulación temprana, se encuentran entre los factores vinculados. El aumento especulativo de precios de los alimentos incide también especialmente en los alimentos de mayor densidad nutricional, conduciendo a un empeoramiento en la calidad de la dieta de los hogares más humildes. El acceso a la seguridad alimentaria es distante

para muchos chicos y sus familias, es decir, el derecho a acceder a una alimentación de calidad y culturalmente aceptable, que es el derecho más básico sin el cual no puede asegurarse ni la vida ni la dignidad humana, y menos aún el disfrute de otros derechos.

La inseguridad alimentaria genera muchas veces daños irreversibles a lo largo de la vida como menor crecimiento y menor desarrollo intelectual. En este sentido, existe un consenso generalizado entre los expertos sobre la "ven-

tana de oportunidad” que implican las intervenciones tempranas en los 3 primeros años de vida, incluyendo el embarazo. En un país donde se supera ampliamente la disponibilidad calórica suficiente para los requerimientos mínimos diarios por persona no debiera suce-

der esto. Esto remarca la necesidad de redoblar los esfuerzos en educación, seguimiento nutricional y de potenciar estrategias de acceso popular a la alimentación que incluyan el aumento de comidas saludables y el consumo de frutas y hortalizas en la población.

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fundación Bernard van Leer (2007) señala que “la grave malnutrición en la primera infancia a menudo causa carencias en el desarrollo cognitivo. Los niños malnutridos obtienen peores resultados en los tests destinados a medir la función cognitiva, muestran un desarrollo insuficiente de la psicomotricidad y [escasas] habilidades manuales de precisión, acusan niveles inferiores de actividad, interactúan menos frecuentemente con su ambiente y no consiguen alcanzar las competencias básicas a un ritmo normal. Asimismo, los niños malnutridos contraen más enfermedades, están menos preparados para la escuela y tienen dificultades de aprendizaje” (Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fundación Bernard van Leer, 2007: 14).

Educación

Los desarrollos son incipientes también en la universalización y la calidad de la educación en la primera infancia. Sólo el 31,4% acceden a la educación a los 3 años, el 67,6% de

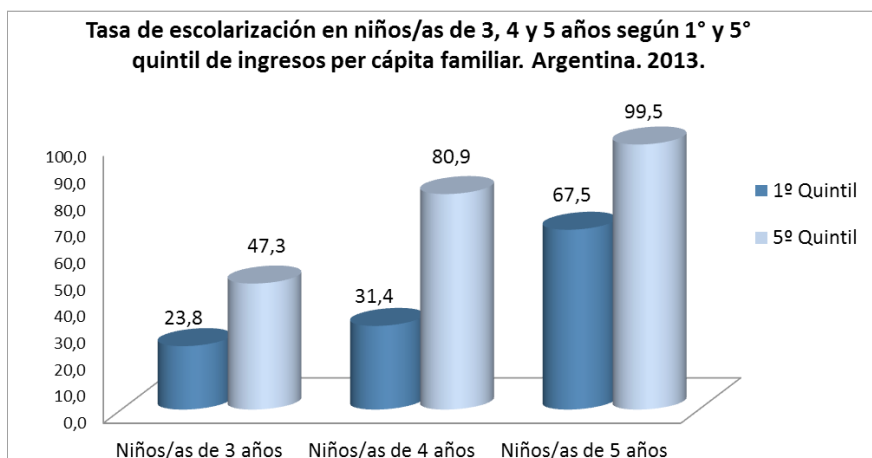
los niños/as de 4 años, aún resta lograr la plena universalidad en los 5 años (90,6%) y las brechas de acceso y calidad según condiciones socioeconómicas son amplias.

Gráfico Nº 8.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 4º trimestre 2013, INDEC.

Gráfico N° 9.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, 4° trimestre 2013, INDEC.

Teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 26.206 de Educación Nacional sancionada en el año 2006 que reemplazó a la ley federal de educación de 1993, y la ley 27.045 modificatoria de esta última del año 2014 que establece la obligatoriedad de la educación inicial desde la sala de 4 años, claramente se presentan desafíos de universalización efectiva de la educación. Más aún si consideramos que la educación debiera estar garantizada desde el nacimiento lo cual ha sido puntualizado como meta por la UNESCO y en la Cumbre Iberoamericana por los Derechos del Niño. El acceso a la educación y al cuidado infantil es esencial para cumplir con los derechos de los niños y niñas y ofrecerles mejores oportunidades en su vida adulta.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina creada en 2009 garantiza el derecho a la seguridad social en la niñez, a la par, que apuntala su salud y asistencia escolar. Complementando esta medida y para acompañar la legislación de ampliación de la escolaridad obligatoria también se dispuso en 2015 de un fondo de infraestructura especial con inversión del Estado nacional a las provincias. Esto

expresa avances auspicioso aunque aún a concretar. Además, a futuro debiera considerarse potenciar la base que sientan políticas como la AUH para avanzar un paso más fortaleciendo una concepción actualizada y amplia de la seguridad social en la niñez y su relación con los derechos a la salud y educación, o tendiendo hacia una política de “derecho al cuidado” que implica “tiempo” para cuidar, “servicios” de cuidado y “dinero” para cuidar. Acciones en este sentido redundarían en un doble impacto, en la niñez y en las mujeres que trabajan. El reto es amplio porque destaca también otras articulaciones a realizar, vinculadas a las interrelaciones entre la seguridad social, mercado de trabajo y su complementariedad con otros programas de ingresos, educativos y de salud.

Consensos globales, sistemas políticos-económicos e intervenciones públicas

Durante fines del siglo XX e inicios del siglo XXI diversos argumentos y consensos globales han ido estableciendo en el mundo, relaciona-

dos a la prioridad de la inversión en la primera infancia. La primera infancia es la fase de la vida más decisiva e importante para el desarrollo armónico y el bienestar de una persona. En este sentido, como han demostrado múltiples investigaciones en los campos de la antropología, la psicología del desarrollo, la medicina, la sociología y la educación (CEPAL y UNICEF, 2002; CINDE y UNICEF, 2001; UNICEF, 2001, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009; Amartya Sen, 1999; Savethe Children, 2003), desde la gestación a los primeros años de vida se sienta la base para el desarrollo biológico, psicológico, social y cultural, por lo tanto, requieren de una especial atención y cuidado del Estado, la familia y la sociedad.

A menudo, también se destacan los argumentos más economicistas. Como señalara el premio Nobel de Economía del año 2000, James Heckman en base a un estudio de retorno financiero, no hay ninguna inversión que tenga más alta tasa de retorno que la que se efectúa en la primera infancia (Quintanilla en UNICEF, 2012).

Más allá de estos consensos según especializaciones y visiones y trascendiendo posiciones más instrumentalistas o economicistas, hay que recalcar que la primera infancia tiene derechos que deben ser garantizados por los Estados y las sociedades. Imaginar un mundo apropiado para los niños y las niñas implica que todos los niños adquieran la mejor base posible para su vida futura teniendo de manera integral garantizada su supervivencia, nutrición, salud, desarrollo temprano, identidad, participación y protección especial cuando sus derechos han sido vulnerados, y que sus padres y/o tutores sean apoyados para favorecer su crianza.

Esta afirmación no es aislada. Surge de los consensos establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)

y las nuevas leyes en la Argentina⁹ a su favor. Configura el marco ético al que debe atenderse en la formulación e implementación de las políticas de infancia y en especial en sus primeros años de vida. Por lo tanto, sienta las bases del enfoque teórico aquí adoptado, el cual entiende que las políticas públicas de infancia implican tomas de postura del Estado a favor de la garantía y promoción los derechos de los niños y las niñas, siendo ésta la finalidad y concepción de justicia distributiva que debe orientar el accionar estatal. El conjunto de derechos de los niños de corta edad se resaltan en el recuadro N° 1.

9 En el año 2005 y luego de 16 años de incorporarse a la Constitución Nacional la CIDN, de diversos intentos al respecto y de avances en algunas provincias previos a la nación, se sancionó la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes, y junto a ella al fin se deroga la vetusta y perjudicial Ley de Patronato de 1919 que estaba vigente hace casi 100 años.

Recuadro N° 1. **Los Derechos de los niños de corta edad**

Niños muy pequeños (de 0 a 3 años)

Protección contra el peligro físico.
Nutrición y atención de la salud adecuadas.
Una vacunación apropiada.
Un adulto con quien establecer vínculos afectivos.
Un adulto que comprenda sus señales y sepa responder a ellas.
Objetos para mirar, tocar, escuchar, oler, probar.
Ocasiones para explorar el mundo que les rodea.
Una estimulación apropiada del lenguaje.
Apoyo para adquirir nuevas aptitudes motoras, lingüísticas y mentales.
La posibilidad de obtener un cierto grado de independencia.
Ayuda para aprender a controlar la conducta.
Ocasiones para aprender a cuidarse por sí mismos.
Ocasiones diarias para jugar con diversos objetos.

Los niños en edad preescolar, todo lo anterior, y además:

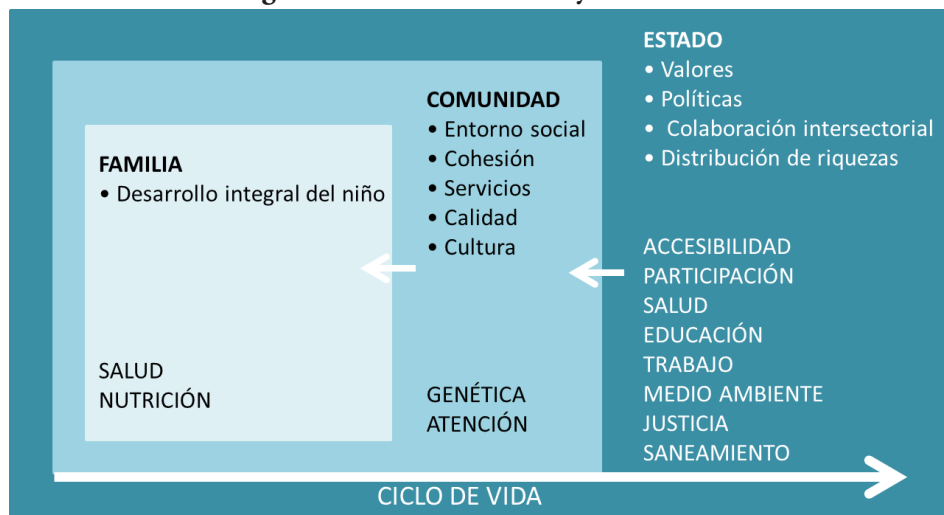
Ocasiones para refinar actitudes motoras.
Fomento del lenguaje mediante conversación, lecturas y canciones.
Actividades que promueven un dominio del medio.
Ocasiones para aprender a cooperar, ayudar a compartir.
Experimentos con tareas que preparen para la escritura y la lectura.
Exploración activa para aprender por medio de la acción.
La ocasión de asumir responsabilidades y tomar decisiones.
Actividades que promueven el autocontrol, la cooperación y la persistencia para terminar los proyectos.
Apoyo al sentimiento de valoración positiva de uno mismo.
Ocasiones para la expresión personal.
Aliento de la creatividad

Fuente: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2001, Pág. 16.

Ahora bien, son los Estados, en el juego democrático, los que dirimen qué garantía de estos derechos se efectuará y esto varía de país en país. Adicionalmente, como se ha analizado al dar cuenta del panorama social de la primera infancia debe atenderse al sistema de interrelaciones entre el sistema político-económico-social, las familias y las infancias que existe en cada sociedad. En este sentido, considerar el

modelo ecológico de desarrollo infantil y determinantes sociales (Bronfenbrenner, 1979) resulta pertinente al diseñar las intervenciones y analizar la interrelaciones en el sistema de políticas sociales a la primera infancia. Este modelo parte del supuesto que el desarrollo en su conjunto depende de la interacción dinámica del niño o niña con su entorno (ver Gráfico N° 10).

Gráfico N° 10.
Modelo ecológico de desarrollo infantil y determinantes sociales



Fuente: Molina Milman (2012). Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano. En *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales 2011*. UNICEF: Buenos Aires.

Asimismo, este esquema resulta insuficiente sino se efectúa una especial atención al análisis de los factores político-institucionales y económicos que ejercen una influencia decisiva en el bienestar de la infancia y que configuran el entorno de desigualdad antes analizado. Entre ellos sobresalen la importancia de considerar:

- Régimen político e instituciones: se trata de una dictadura o democracia, qué tipo de gobierno y democracia, qué calidad de democracia, cuáles son las reglas de participación política, formales (por ejemplo, establecidas en las Constituciones Nacionales) e informales, etc.
- Actores: una determinada configuración de actores con voz se produce a partir de las bases institucionales que sientan los regímenes políticos y reglas, formales e informales, que hay en una sociedad, más allá de que los actores traten de modificar su sentido constantemente. Quiénes logran participar en los procesos de definición e implementación de políticas son sostenedores y/o transformadores de esas instituciones. Identificar a los actores así como las coaliciones en las actúan es relevante al analizar los desarrollos en políticas sociales de infancia.
- Proceso histórico político-institucional y socioeconómico: el peso de la historia pesa también en una sociedad y condiciona las posibilidades de planteo de algunos temas o direccionalidad que pueden tomar. También aspectos estructurales vinculados a los modos de producción e inserción económica de un país en la economía mundial.
- Contexto y coyunturas: no es posible desconocer la incidencia que tienen variables contextuales relacionadas a coyunturas económicas internacionales, por ejemplo, las crisis

económicas golpean primero a los chicos que son los más vulnerables.

En este marco, las políticas estatales no surgen ni se implementan en solitario, sino que tienen lugar en la interacción con multiplicidad de actores y bajo determinados contextos y entramados institucionales, lo cual implica también asumir el carácter conflictivo y (re) distributivo que involucra lograr dar lugar a la efectiva concreción de derechos de la primera infancia¹⁰. Bajo este conjunto de factores y reglas formales e informales –que expresan una configuración de poder existente–, se va dando lugar a diversas combinaciones de roles y alcances en el bienestar del Estado, la comunidad, el mercado y las familias.

El bienestar en la niñez puede ser provisto a través de las familias, la comunidad, el Estado o el mercado. El Estado desarrolla políticas públicas a través de la cuales interviene en el mercado con herramientas de (re)distribución sea a través de mecanismos de distribución primaria (expresas en la discusión de los salarios, en las políticas de fijación de precios de alimentos, etc.) y/o de distribución secundaria (inversiones en salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.). A ello debemos agregar la política fiscal mediante la cual se financia de un modo progresivo la oferta de servicios sociales, así como otra dimensión que refiere a la distribución de poder mediante instancias de representación, organización y participación de los diversos sectores de la sociedad, a través de los cuales se forma parte de los procesos de toma de decisiones (esta última es una dimensión básica y no menor en términos redistributivos y de la que generalmente están más relegadas la niñez y las mujeres trabajadoras

ante el predominio de visiones adultocéntricas y discriminaciones de género).

Los alcances y dinámica de las políticas públicas en la distribución son diferenciales. Se encuentran ejemplos de medidas asistenciales y marginales, hasta otras más profundas que buscan operar sobre las dinámicas propias del capitalismo desigual. En cada país se dan conjunciones distintas con predominios de miradas diferenciales, por ello la importancia de analizarlas como sistema y no aisladamente.

A continuación, y sobre esta base, se analizan los desafíos presentes en la Argentina y se proponen políticas al respecto con eje en el bienestar de la primera infancia y de las mujeres trabajadoras.

Las políticas públicas a favor de la niñez y sus familias en la Argentina

La Argentina es un país democrático, federal y presidencialista. Su sistema de gobierno a menudo es calificado como en otros países de América Latina como el de una democracia delegativa (O'Donnell, 1991; Weffort, 1993; Torre, 1991) debido a la fuerte concentración del poder en el ejecutivo y la presencia de un débil sistema de partidos políticos. Actualmente, se encuentra transitando hacia una nueva gestión presidencial y ya se cuentan en el país con más de 32 años de vigencia de la democracia. Durante las gestiones previas, se asistía a una fuerte confrontación política y a la profundización de una agenda programática más distributiva por parte del nivel central de gobierno¹¹. Además, a inicios del milenio se

10 Para ver más de este enfoque Mazzola (2015). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. 3ra edición. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

11 Polémicas políticas se desarrollaron por esta época como la inclusión previsional que extendía la cobertura de la seguridad social a quiénes hasta entonces no habían accedido, se re-estatizó el sistema jubilaciones, se inició un proceso de desendeudamiento externo del país y se aprobó una nueva ley de medios de comunicación, entre otras medidas.

producía una fuerte recuperación económica y proceso de desendeudamiento externo, después de vivenciar una crisis profunda. En los últimos años, las crisis internacionales impactaron en el país, el crecimiento económico disminuyó, al mismo tiempo que crecía la inflación. En la actualidad, esto continúa siendo un problema, a la par, que la gestión vigente implementó un fuerte proceso devaluatorio y transferencias de recursos a sectores económicos más concentrados que impactaron en las condiciones de vida de las familias.

En políticas sociales de infancia y atendiendo a los últimos 100 años de nuestra historia en la investigación con eje en la Asignación Universal por Hijo y otras políticas relacionadas, destacaba (Mazzola, 2012) destacaba que desde inicios del siglo XXI se está conformando el paradigma de la “protección ampliada” de la infancia. Este viene a modificar e introducir cambios frente a otros paradigmas y miradas que durante todo el siglo XX hasta hoy conviven en la política social del país como son los paradigmas de la “situación irregular” y de la “normalización” de inicios y mediados del siglo XX, y el que denominara como paradigma de la “protección restringida” de la infancia que tuvo lugar en los ‘90. Cada uno de ellos trae consigo una determinada definición de infancia, de la cuestión social de infancia y un tipo de políticas particular, manifestándose esto en la fisonomía del Estado, y en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de la infancia.

En este nuevo paradigma sobresalen: 1) Cercanía a un enfoque de derechos: concibe a la infancia como la población hasta 17 años como lo establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño y hace eje en brindar un entorno familiar protector a la infancia y en la idea del “trabajo decente” promovida por la Organización Internacional del trabajo; 2) Recuperación del rol de la nación como nivelador de inequidades en un país federal: Se destaca una mayor presencia e inver-

sión por parte del Estado nacional, recuperando su rol distributivo a favor de los territorios más postergados y con políticas más amplias e incluyentes. Contrasta así con la descentralización, privatización y focalización de la política social, de salud y de educación iniciada a mediados de los ‘70 y profundizada en los ‘90; 3) Ampliación de la concepción de la seguridad social: apertura de prestaciones históricamente sectoriales y para unos pocos, y la posibilidad de articular programas al ser más consistente y amplio, por ende, redundando en una mejor asignación de recursos; 4) Impactos en el papel de las provincias: Junto a estos cambios se advierten redefiniciones en el papel de las provincias que pendulan entre la interpelación y fortalecimiento de capacidades estatales subnacionales en especial en salud y educación; 5) Alejamiento de la interpretación restrictiva y gerencialista de la focalización y de la descentralización como fines en sí mismos de la política social; 6) Nuevas reglas de juego e institucionalidad en creación: Luego de 16 años de incorporarse a la Constitución Nacional la CIDN, de diversos intentos al respecto¹² y del avance previo en las provincias antes que en la

12 1998: media sanción en Cámara de Diputados. Reproduce paradigma de la “situación irregular”. Pierde estado parlamentario. 2001: media sanción en Cámara Diputados. (D-3041-01) Primer proyecto que toma como base al paradigma de la protección integral. Pierde estado parlamentario en el senado por resistencia a los artículos de salud reproductiva. 2004: media sanción Cámaras Diputados. El dictamen de la mayoría reproduce el paradigma de la “situación irregular”. Tres dictámenes en disidencia. 2005: media sanción en el Senado de la Nación. Rectifica sanción Diputados por unanimidad. Adhiere al paradigma de la protección integral. 2005: sanción definitiva de la Ley 21061 en Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2005.

nación¹³, en octubre del año 2005 se sancionó la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes, y junto a ella al fin se deroga la Ley de Patronato de 1919; 7) Nuevas legislaciones que apuntalan el sentido nuevo de la institucionalidad en creación y articulación y fortalecimiento de políticas públicas de infancia (este punto describe más abajo).

Asimismo, en la investigación citada, se remarcaba que contrariamente a la secuencia planteada habitualmente para países occidentales, sobre todo europeos, de una transición de paradigmas de infancia y adolescencia que es evolutiva, lineal y progresiva de posiciones restrictivas hacia otras más garantistas de sus derechos, esa no ha sido la pauta en el proceso histórico argentino y de Latinoamérica. De este modo, debe atenderse al carácter no lineal de los procesos destacando el carácter conflictivo y de pujas distributivas y político-institucionales que han tenido y tienen lugar. Además debe tenerse presente que, por un lado, el Estado tiene un rol esencial como promotor de la ciudadanía y la inclusión en contextos de amplia desigualdad como los aún presentes en el país. Por otro lado, la extensión y expansión de los derechos ciudadanos ha demostrado que el proceso de inclusión es resultado de luchas que generan conquistas de derechos ciudadanos.

Finalmente, recalcabamos el estudio que en políticas sociales de infancia "particularmente en la Argentina, siendo un país federal, los diversos niveles de gobierno, tanto nacional, provincial como municipal, en interacción con multiplicidad de actores –no sólo estatales–, inciden en los intentos de resolución

de la cuestión social de infancia. Una cuestión que como toda problemática social es multidimensional, heterogénea, y sujeta a un constante cambio de parámetros en su devenir histórico y según el contexto espacial-temporal específico en que tiene lugar. Diversos enfoques se expresan con una concepción particular de la realidad. Los mismos han estructurado, estructuran y encuadran las elecciones de políticas. Disputas entre diversos actores tienen lugar al respecto, adjudicando cada una de ellas un rol al Estado en sus diversos niveles de gobierno y en la distribución del poder en la sociedad, incididas todas ellas, interactivamente, por factores del contexto (cambios en las circunstancias, el sistema político-administrativo, etc.), la fuerza de los actores y las diversas visiones de lo justo que fueron predominando y a las que esta combinación de factores dieron lugar" (Mazzola, 2015: 31).

Bajo este entorno, al considerar la evolución de la inversión social en la primera infancia según un estudio de Gragnolati, Rofman, Apella y Troiano (2014) sobresale que entre 1997 y 2010 en la Argentina se mejoró el balance intergeneracional de la inversión pública, es decir, la relación entre transferencias públicas netas para adultos mayores e infancia mejoró y lo hizo con un importante aumento en ambos extremos: pasó de ser cubierto por el Estado un 10% en niños contra 50% adultos mayores en 1997 y en 2010, 40% y 90%, respectivamente.

Otro trabajo de Bornari, Balasini y Cappa (2012) señala que para el año 2010 la Inversión Social en la Primera Infancia –ISPI– en la Argentina absorbe 0.6% del PIB, representa el 27.8% de la Inversión Social en Niñez (de 0 a 17 años) y significa un valor anual de \$2.305,2 por niño. A nivel regional el estudio del BID, Berlinski y Schady (2015) señala que países de la región invierten en promedio

13 1995. Sanción de la primera ley provincial en Mendoza. Posteriormente otras provincias hicieron lo propio: Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Tierra de Fuego, Jujuy, Misiones.

0,4% del PBI¹⁴, mientras que el promedio de la OCDE es del 0,7% y en los países nórdicos superan el 1%. En general, en comparación con los países desarrollados y con los gastos que se realizan más tarde en el ciclo de vida, los países de América Latina y el Caribe, entre ellos la Argentina, gastan muy poco en los primeros años.

En la Argentina la mayor parte de la inversión social en la primera infancia son ejecutadas por los gobiernos provinciales (72,4%), reflejando la descentralización de los servicios de educación y salud a las provincias. Las políticas sociales nacionales orientadas a la primera infancia se concentran en ayuda directa, obras sociales y salud; mientras que en las provincias se orientan a educación, salud y obras sociales. Entre la ayuda directa nacional sobresalen las inversiones efectuadas en las asignaciones familiares (contributivas y AUH) junto con las Pensiones No Contributivas (PNC). Por su parte, la provisión del servicio de educación inicial a cargo de los gobiernos provinciales junto con la ejecución de programas de salud materno-infantil (por ejemplo el Plan Nacer, ejecutado por las provincias con financiamiento nacional) explican la mayor relevancia de las categorías educación y salud (Bornari, Balasini y Cappa, 2012).

Este marco general permite observar cuatro aspectos. En primer lugar, en el presupuesto pueden observarse pujas intergeneracionales en la asignación de los recursos públicos. La injerencia de los grupos etarios es variable así como la priorización y visualización por parte

del Estado a la hora de implementar políticas públicas dirigidas al cumplimiento de sus necesidades (Bornari, Balasini y Cappa, 2012). En segundo lugar, como demuestran estos datos en los últimos años en el país puede observarse una mayor presencia del Estado para promover y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, más allá de que aún son bajas. En tercer lugar, la necesidad de incorporar una mirada interjurisdiccional debe ser tenida en cuenta para el análisis de políticas a favor de la primera infancia en el país dado que gran parte de los servicios públicos esenciales y con impactos en la equidad, están a cargo de los niveles subnacionales de gobierno. Esto también señala que las mejoras nacionales en políticas públicas deben acompañarse también de mejoras subnacionales en la provisión de estos servicios. Avances en una, sin el acompañamiento de la otra, son insuficientes, más allá de que el nivel central de gobierno pueda actuar como un gran motorizador. En cuarto lugar, estas inversiones, políticas y legislaciones que se han desplegado, en especial desde la nación, deben ser consideradas como punto de partida para mejorar sus impactos futuros.

La Asignación Universal por Hijo y para Embarazadas, el Plan Nacer Sumar, Remediar+Redes, el Promeba para la urbanización de asentamientos, otras intervenciones relacionadas a las políticas laborales, entre otras (ver tabla de principales políticas), han tenido múltiples impactos en el bienestar de las familias con niños/as.

14 En base a datos el gasto y el PIB en dólares corrientes de 2012. Chile y Brasil invierten 0,5% del PBI en la primera infancia (entre 0 y 5 años), Colombia y México 0,6% del PBI y otros como Jamaica (0,3%), Nicaragua (0,2%) y República Dominicana (0,1%) bajan más aún en inversión. Ver más en BID, Berlinski y Schady (2015).

Tabla N° 6.
Principales Políticas Sociales Nacionales a la
Primera Infancia y áreas responsables

Planes, Políticas y/o Programas	Área Responsable
Plan nacional de acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social
Plan Nacional para la Educación Inicial	Ministerio de Educación
Política de Asignación por Embarazo para Protección Social	ANSES
Política de Asignación Universal por Hijo para Protección Social	ANSES
Programa Creciendo Juntos	Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social
Programa primeros años	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación
Programa Jugando Construimos Ciudadanía	Ministerio de Salud
Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (ex Programa Nacional de Inmunizaciones)	Ministerio de Salud
Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”	Ministerio de Desarrollo Social
Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “Plan de Seguridad Alimentaria” (PNSA)	Ministerio de Desarrollo Social
Programa Qunita	Ministerio de Salud
Programa SUMAR	Ministerio de Salud
Proyecto “Más libros más mundos posibles”	Ministerio de Educación
Programa las Víctimas contra las Violencias	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR)	Ministerio de Salud
Programa Remediar	Ministerio de Salud
Proyecto Familias y Nutrición	
Plan Nacional de Salud Mental	Ministerio de Salud
Plan “Nacer”	Ministerio de Salud
Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo infantil	Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia.

Además, tuvieron lugar avances normativos (ver en anexos listado de normativa) como, por ejemplo, la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en 2005, que reemplazó a la Ley de Patronato de 1919; en el año 2003 se sancionó la ley que crea el programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (25.673). Luego en el año 2006, se sancionó la Ley nacional de financiamiento educativo (26.075)¹⁵ y una nueva Ley nacional de educación (26.206), a la que se suma, su reciente modificación en 2014 que establece que la educación inicial comprende a los niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, siendo obligatorios los dos últimos, y compromete al Estado, en todos sus niveles, a universalizarla hasta finalizar el secundario, priorizando a los sectores menos favorecidos (Ley 27045/14). Es significativa también la nueva ley de erradicación del trabajo infantil sancionada en 2010 (26390) que colocó a nuestro país a la vanguardia en materia de edad mínima de acceso al trabajo, al elevarla hasta los 16 años, además de regular el trabajo adolescente (entre los 16 y los 18 años). Más recientemente, en 2013, la Ley 26847 incorpora al Código Penal el artículo 148 bis, el cual sanciona con prisión de uno a cuatro años

a todo aquel que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña.

Más allá de cuál sea su nombre, todos los programas y leyes dejan “huella” con alcances diferenciales e inciden en las oportunidades de vida de millones de chicos, madres, estudiantes, trabajadores y trabajadoras, y familias de la argentina y deben ser potenciados. Por ejemplo, algunas de las dimensiones del desarrollo de las infancias en las que impactan son:

Seguridad social en la niñez y otros efectos de bienestar articulados: la Asignación Universal por Hijo y para Embarazadas, creadas a fines de 2009 y 2011, tienen la peculiaridad de integrar el sistema de seguridad social de la Argentina, y no ser un plan asistencial. Hay varias evaluaciones basadas en metodologías cualitativas y/o cuantitativas, efectuadas desde universidades, centros de estudios y el Estado que echan luz sobre diversos resultados (ver Recuadro N° 2). Demuestran el cambio de cobertura en relación a los '90, la efectividad en el cumplimiento de los controles de salud, el aumento de la retención y asistencia escolar –sobre todo en el secundario–. Señalan también la importancia del complemento al ingreso total familiar de los sectores más pobres y los beneficios para la planificación del consumo familiar. Otras evaluaciones demuestran impactos en la reducción del trabajo infantil y que no genera desincentivos al trabajo. Estos análisis incluyen también recomendaciones para pensar mejoras tanto en cobertura, beneficios como en la articulación con los servicios de salud y educación.

15 Esta ley establece el incremento de la inversión en educación por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la CABA hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PBI.

Recuadro N° 2.

Evaluaciones, cualitativas y cuantitativas, de la AUH y Plan Nacer Sumar

Básicamente se destacan dos tendencias en las evaluaciones realizadas, las directas (evaluaciones de impacto y resultados de la AUH) y las indirectas (simulaciones con imputación de destinatarios de la AUH).

Entre las primeras se encuentran evaluaciones cuasiexperimentales, otras con abordajes cuali-cuantitativos y otras cualitativas. Algunos ejemplos son las evaluaciones de impactos como la dirigida por Bernardo Kliksberg a través de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Universidad de Tres de Febrero ha pedido de la ANSES (Anses, 2014; Klisberg y Novacovsky –dir– /Adúriz. Et al, 2015); la realizada por la Universidad Católica Argentina (UCA, 2014); las evaluaciones del Plan Nacer-Sumar dirigidas por Paul Gertler, que por su articulación directa con la AUH deben ser consideradas (Gertler, Martínez y Celhay, 2011). También hay otras del Ministerio de Salud realizadas junto al Instituto de Efectividad Clínica Sanitaria, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Escuela de Nutrición y la Facultad de Medicina de la UBA (Plan Nacer-Sumar del MSal, IECS y FLACSO, 2013) y las realizadas por universidades nacionales (Ministerio de Educación, 2011). Adicionalmente, son destacables los resultados de la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social - ENAPROSS realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (ENAPROSS, 2011).

Por otra parte, entre las evaluaciones indirectas se destacan múltiples estudios basados en simulaciones que tratan de inferir los destinatarios de la AUH en base a la Encuesta Permanente de Hogares (la encuesta no permite identificarlos directamente). Si bien estos estudios son simulaciones y no evaluaciones, sus resultados contribuyeron a contar con aproximaciones para estimar el impacto general de la AUH, en especial en los inicios.

Fuente: Elaboración propia en base a Mazzola (2015). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. 3ra edición. Editorial Prometeo: Buenos Aires, Argentina.

Salud: El Plan Nacer brinda cobertura de salud, con controles gratuitos periódicos, análisis, vacunación, atención odontológica y estudios diversos, para mujeres embarazadas, puérperas hasta los 45 días y niños de 0 a 6 años que no poseen obra social. El SUMAR fue creado en 2012 y consiste en la ampliación del Plan Nacer. Con el mismo se incorporó a la población adolescente (de 10 a 19 años de edad) y las mujeres jóvenes y adultas (de 20 a 64 años de edad). Básicamente, el Plan Nacer como el Programa Sumar transfieren fondos desde la Nación a las Provincias bajo un esquema de financiamiento por resultados sanitarios donde las provincias deben demostrar desempeño en una serie de indicadores y en

función de ese desempeño obtienen los recursos. Adicionalmente, se busca que las provincias sean corresponsables por lo que incluye un esquema de co-financiamiento mediante el cual la provincial aporta el 30% de los recursos totales que ha ganado por su desempeño. Los recursos deben aplicarlo al pago de servicios de salud. Luego, los establecimientos de salud tienen autonomía para utilizar los recursos recibidos para la mejora de la atención, pudiendo destinarlos a contratación de personal, pago de incentivos, mejoras edilicias, mantenimiento y adquisición de equipamiento médico y no médico. Este esquema de financiamiento no tiene precedentes en el sector argentino de salud.

Desde su creación, hace poco más de 10 años, fue acompañado de una amplia agenda evaluativa que además de permitir indagar y mejorar el diseño de la política, posibilitó conocer los efectos en la utilización de servicios de salud, en la población materno-infantil y en la articulación con la Asignación Universal por Hijo y para Embarazadas. Evaluaciones realizadas conjuntamente entre universidades nacionales y/o internacionales con expertos reconocidos y el Ministerio de Salud (Gertler, Giovagnoli y Martínez, 2014; Celhay, Paul Gertler, Giovagnoli y Vermeersch, 2015), concluyen que el programa incrementa la captación temprana de mujeres embarazadas y aumenta el número de controles prenatales. Las mujeres embarazadas se benefician también de una mejora en la calidad de la atención, medido por incrementos en la probabilidad de vacunación antitetánica y realización de ecografías. La mejora en la cantidad y calidad de servicios se traducen en mejores resultados del niño al nacer, incluyendo un incremento del peso promedio del niño al nacer, una reducción en la probabilidad de niños nacidos con muy bajo peso, y una reducción en mortalidad neonatal precoz. Además, una de sus evaluaciones redundó en mejoras en la atención de las cardiopatías congénitas en niños disminuyendo el nivel de espera para la operación (Ministerio de Salud, 2013).

El Programa Remediar+Redes provee medicamentos y fortalece la atención primaria de salud. La evaluación realizada por Cerezo y otros (2014) analizó el impacto distributivo sobre el gasto en medicamentos concluyendo en que reduce el gasto total en medicamentos de los individuos de los quintiles de ingreso más bajos. A estas políticas podemos agregar las vacunas incorporadas al calendario de vacunación básico y gratuito, que es uno de los más completos del mundo, que pasó de 6 vacunas a inicios de 2003 a 19 vacunas para el 2014. Más recientemente en 2015 se creó el programa Qunita - Programa Nacional de

Acompañamiento de la Madre y del Recién Nacido, que tiene como finalidad permitir a las titulares de la Asignación por Embarazo para la Protección Social acceder a todos los artículos que necesitan al momento del parto. Se busca asegurar que los partos sean seguros. La inscripción se realiza en una de las Maternidades Seguras. Una vez inscrita, la futura mamá debe realizarse cada uno de los controles. La entrega del kit qunita se efectúa en la Maternidad Segura una vez que se produzca el parto. Esta medida es similar a las que se implementan en Chile y Uruguay.

Desarrollo Infantil y Educación: En 2007 se sancionó la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, reglamentada en 2008. En su marco crearon los Centros de Desarrollo Infantil que dependen de la Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (dependiente de la SENNAF) y orientan a apoyar a aquellos padres y madres que por determinadas situaciones (laborales, personales) se ausentan del hogar y no tienen con quien dejar a sus niños. Además, como señalara, a fines de 2014 se aprobó la ley que adelanta de la sala de 5 años (preescolar) a la sala de 4 años la obligatoriedad de la educación en todo el territorio nacional y por medio de la misma también se compromete a los diversos niveles de gobierno a universalizar la sala de 3 años. A esto agrega el programa Primeros Años que trabaja en forma directa con las familias, llevando adelante talleres y encuentros abordando temas diversos (lactancia materna, alimentación y nutrición, cuidados en el embarazo y del niño/a pequeño/a, prevención de enfermedades infantiles, hábitos de higiene, entre otros).

Por último, valga mencionar entre las políticas desarrolladas en educación al PROGRESAR, que favorece que los jóvenes, en especial las mujeres finalicen sus estudios. A enero 2015 más de 560 mil jóvenes que accedieron al programa. Del porcentaje total, el 61% son

mujeres, y el 78% tiene entre 19 y 22 años. El 44% de los jóvenes que accedieron al programa son estudiantes universitarios y terciarios; un 29 %, secundarios; el 23 % realizaron cursos y oficios, y el 4%, estudiantes primarios y otros.

Varias de estas medidas a favor de las familias con niños han sido reconocidas por organismos internacionales de reconocida trayectoria como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial para la Alimentación (FAO), Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial del Trabajo (OIT).

A estas políticas podrían sumarse otras más que inciden en las familias con niños/as como:

- La jubilación para las amas de casa y el régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares que incorpora nuevos derechos para el personal de casas particulares, igualándolo a los beneficios de los demás trabajadores en relación de dependencia (Ley 26844 sancionada en 2013).
- Durante inicios del siglo XXI se desplegó desde el Estado un conjunto de medidas como la reactivación de las instituciones laborales en relación a la negociación colectiva, el salario mínimo y la inspección laboral, la ampliación del sistema de protección social y el desarrollo de la formación profesional.
- En vivienda y acceso justo al hábitat sobresalen el PROCREAR, el PROMEBBA y el Plan Federal de construcción de viviendas. Dado que la reducción de la desigualdad social sin dudas tiene un anclaje territorial, medidas al respecto deben considerarse al desplegar una agenda de políticas a favor de la primera infancia y sus familias.

Actualmente, el país se encuentra ante un cambio de gestión presidencial a cargo de un partido político diferente al que gobernaba hasta el momento y de carácter más conservador. Más

allá de ello no se puede dejar de remarcar que el reto hoy pasa por profundizar los esfuerzos. No tiene sentido retroceder. Hay que mejorar las intervenciones que demostraron contar con efectos positivos. En su marco, en el país está pendiente impulsar una política que priorice intervenciones integrales en la primera infancia y a favor de las mujeres trabajadoras.

Tendencias internacionales en políticas para la primera infancia

En momentos donde la desigualdad avanza a nivel global, la zona euro entra en crisis, en América Latina las crisis internacionales inciden sumado a las deudas sociales persistentes y la Argentina ubicada en este marco, a la vez, que el país asiste a un proceso devaluatorio y otro inflacionario que impactan fuertemente en el poder adquisitivo de las familias, cada vez más plantean voces a favor de medidas que cuiden a la infancia. Las bases de todo desarrollo posible están en la infancia. Invertir en la primera infancia y mujeres es una obligación indelegable de los Estados y agenda común de la mayoría de los países del mundo.

Esping Anderson –sociólogo danés creador de la tipología de los regímenes de bienestar universal, corporativo y marginal– señalaba en una entrevista reciente (2010) que cuando se discute sobre la crisis de regímenes de seguridad social debíamos empezar por las guarderías.

En el mundo, los países nórdicos (Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia e Islandia) llevan la delantera con un amplio despliegue de intervenciones estatales a favor de la infancia y las mujeres –más allá de que debe tenerse presente que en el mundo la brecha entre ricos y pobres está creciendo, incluyendo los tradicionalmente igualitarios Estados del bienestar nórdicos– (Centro de Investigaciones de Unicef, 2014; Oxfam, 2016; Save the Children, 2014).

Mientras algunos afirman que la desigualdad resulta de un camino inexorable al

que conducen la globalización y el desarrollo tecnológico, la evidencia en distintos países a lo largo de la historia demuestra que la desigualdad resulta de las elecciones políticas y económicas.

Save the Children en su informe: *Pobreza infantil y exclusión social en Europa* (Save the Children, 2014: 8), señala que la efectividad de las intervenciones estatales redistributivas (tanto en términos de nivel de gasto como en transferencias sociales diseñadas específicamente para beneficiar a los niños y las niñas) representa un factor importante que influye en la pobreza infantil en todo el continente europeo, junto con el empleo (condiciones y salarios). Además, encontró que los factores con más influencia sobre la pobreza infantil son las intervenciones redistributivas de los Estados y el empleo (salarios y condiciones laborales). Afirma que “los países con menos niños en situación de pobreza (los países nórdicos, Austria, Eslovenia y Holanda) son aquellos con un gasto consistente y específicamente diseñado para abordar las causas profundas de la pobreza infantil. Estos países emplean medidas que se dirigen a las familias, como por ejemplo, vivienda social, acceso a un empleo y a permiso parental, un salario mínimo, prestaciones por desempleo, deducciones fiscales y acceso a la educación y a la atención a la primera infancia, con prestaciones y apoyo universales para los más vulnerables. En Grecia, Italia, Portugal, Polonia y España, unos niveles de gasto más bajos están asociados a una falta de estrategias “centradas en los niños” para abordar la pobreza infantil” (Save the Children, 2014: 22).

En América Latina, la tendencia de los últimos años pasó de una agenda más centrada en los programas de transferencias condicionados (PTC), a que actualmente comience a hacerse mayor hincapié en ir adicionando políticas de primera infancia. Es decir, si bien los PTC desarrollados en la región no están centrados exclusivamente en la primera infan-

cia, sí tienen una prioridad en la niñez comprendiendo a los hogares con niños hasta los 14 años o 18 años en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, y recientemente diversos estudios expresan la necesidad de avanzar en el desarrollo de políticas o componentes específicos a favor de la primera infancia en el marco de estas políticas de ingreso. Entre algunas experiencias se destacan Chile Solidario, la Red de Protección Social (Colombia), el Programa de Protección Social (Ecuador), la Red de Protección y Promoción Social (Paraguay) y el programa Hambre Cero (Brasil).

En el derecho a la educación en la primera infancia vinculado a los servicios socioeducativos y la universalización de la educación preescolar es donde se presentan los principales rezagos. Asimismo, el derecho a la seguridad social y al cuidado de la infancia comienza a cobrar cierta fuerza en la agenda de los países del Cono sur como Argentina, Uruguay, Chile y Brasil en los últimos años. Ámbitos académicos y organismos internacionales sobre todo impulsan el tema. En cuanto a experiencias, el programa Chile Crece Contigo se constituye en una experiencia novedosa en la atención a la primera infancia que se vincula a las políticas de ingresos. Este programa se basa en la experiencia de protección social implementada en el Reino Unido. Uruguay también está avanzando en este sentido y hay recientes reformas en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay donde se reconocieron derechos laborales a las trabajadoras del servicio doméstico que ahora tienen acceso a la licencia por maternidad. Además, como bien plantea Milman (2012) las políticas públicas de infancia que han demostrado mayor eficacia son aquellas más holísticas, integrales, multisectoriales y sostenidas en el tiempo. Aunque al respecto vale destacar la complejidad en el trabajo intersectorial y multidisciplinario, ya que la cultura predominante es sectorial y responde a una lógica burocrática, competitiva y no basada en resultados.

Recuadro N°3. Políticas a la primera infancia de Chile, Uruguay y Brasil

Programa Chile Crece Contigo

Chile Crece contigo nació a partir de las propuestas de un consejo asesor presidencial y su puesta en marcha fue anunciada en marzo de 2007. Más tarde mediante la Ley N° 20.379/2009 se crea el Sistema Intersectorial e institucionaliza este Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo". El objetivo del programa es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente.

Los apoyos y presentaciones de Chile Crece Contigo consisten: 1) Todos los niños y niñas: programa educativo masivo; espacios informativos interactivos; propuestas de mejoramiento legislativo; 2) Niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud: programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial; 3) Niños y niñas pertenecientes al 60% de la población más vulnerable: visitas domiciliarias de los equipos de salud; acceso automático a subsidio familiar; acceso a sa-

las cuna y jardines infantiles gratuitos y de calidad; Acceso preferente a la oferta de programas públicos; atención integral a niños y niñas con rezago; ayudas técnicas para niños y niñas con necesidades especiales. Para acceder a las salas cunas o jardines de jornadas extendidas o modalidades equivalentes, la madre, el padre o los guardadores de los niños que lo requieran deben encontrarse trabajando, estudiando o buscando trabajo.

Asimismo, la puerta de entrada al sistema es el control del embarazo, a través de la Atención Primaria de Salud, a partir de ese momento el programa acompaña a las familias y niños hasta que ellos alcancen el nivel pre kínder.

Se inscribe en el marco de la estrategia de un Sistema de Protección Social más integral y de largo plazo que se articula con el componente de Protección al Trabajo y el componente Chile Solidario para dar una atención integral a la familia e implementar estrategias adicionales que no sólo afectan al niño, sino a su entorno familiar, social y educativo.

Programa "Brasil cariñoso"

Este programa refuerza el plan "Brasil sin Miseria" para atender a la población de niños de 0 a 6 años considerados como población particularmente vulnerable. Se descompone en tres ejes:

a) En materia de ingreso, otorga una transferencia monetaria que complementa el beneficio del programa "bolsa familia" para la población en situación de extrema pobreza;

b) En materia de salud, previene y trata males que perjudican el desarrollo en la primera infancia, con la expansión de la dis-

tribución de vitamina A y sulfato ferroso, además de la distribución gratuita de medicamentos para el asma.

c) En materia de educación, "Brasil Cariñoso" anima a los municipios para ampliar la oferta de plazas en las guarderías y mejorar los servicios proporcionando más recursos a los municipios por plazas ocupadas por los niños de Bolsa Familia. Por cada hijo menor de 48 meses de familias beneficiarias del Bolsa Familia que están inscritos en las guarderías públicas o que estén conveniadas otorga un 50% del Fundeb (Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Básica y de valo-

ración de los profesionales de la educación). Además, el municipio puede solicitar recibir el Fundeb tan pronto como se crea una nueva clase en la guardería. También en educación se incluye un aumento del 66% en la cantidad transferida por el Ministerio de Educación para las comidas escolares para todos los niños inscritos en las guarderías públicas y contratados por el gobierno. Además, MDS, en colaboración con el Fondo Nacional de

Desarrollo de la Educación (ENDF), comenzó a asignar fondos para la compra de equipos y utensilios (kits) para las cocinas de la guardería. Esta acción se clasifica y anima a la provisión de alimentos saludables en las guarderías públicas, ya que estimula el uso de alimentos frescos en la preparación de las comidas que se ofrecen a los niños. También el Programa de Salud de la Escuela se extendió a jardines de infantes y preescolares.

Uruguay Crece Contigo

El programa busca consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los cuidados adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos. El Programa tiene tres componentes: acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, acciones socioeducativo, sanitarias universales y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Entre sus prestaciones comprende: 1) entrega del “Set de Bienvenida” a todos los recién nacidos, tanto en el sector público como privado; 2) campaña de sensibilización

sobre la importancia de la primera infancia y promoción de buenas prácticas de crianza por diversos medios de comunicación (mensajes de texto, televisión, radio, folletos, etc; 3) acompañamiento familiar que abarca un período de aproximadamente 10 meses con acciones socioeducativas vinculadas a prácticas de crianza y desarrollo infantil, apoyo para llevar a cabo los controles de salud, apoyo para la tramitación de prestaciones sociales, y atención a situaciones de emergencia.

Creado en 2012 surge como un espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que viene desarrollando el Estado a través de diferentes Programas y acciones orientados a la Primera Infancia.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los programas desarrollados por los gobiernos de Chile, Brasil y Uruguay.

Distintas opciones de lineamientos de políticas encuentran para dar un paso más allá de las políticas de ingresos condicionados y pensar en fortalecer el sentido de derecho: 1) Derecho al cuidado. Iniciar el desarrollo de políticas ligadas a una “economía del cuidado”, es

decir, ligadas al espacio de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas. Esto implica avanzar en los diversos aspectos del derecho al cuidado, que implica “tiempo” para cuidar, “dinero” para cuidar y “servicios” de cuidados.

TIEMPO para cuidar	DINERO para cuidar	SERVICIOS de cuidados
Licencias pagadas (m/ paternidad, lactancia, riesgo embarazo) Excedencias no pagadas Reducción jornada	Contraprestaciones para cuidar en el entorno familiar o comunitario	En el centro de trabajo o zona de residencia Pagadas por el Estado o la empresa Dinero para comprar servicios o servicios públicos Regulación laboral del sector de cuidados y limitación de la posibilidad de hacer negocio con los cuidados

Fuente: En base a PNUD (2011), CEPAL, AECID y UNIFEM (2010), entre otros.

2) Pisos de protección social. Esta idea oscila entre la idea del llamado “piso de protección social” en su versión mínima a otras más amplias como las impulsadas por la OIT. Garantizar pisos mínimos de protección social es desarrollar políticas para incidir en las vulnerabilidades que afectan a todos y ponen en riesgo la gobernabilidad. Un ejemplo son políticas ante coyunturas críticas, riesgos en el ciclo vital del niño y adolescente e intensidad del cuidado. Puede comprender planes sociales que lleguen a todos los sectores de la población, bonos alimentarios, seguros médicos, ingresos diferenciales para garrafa y servicios, otros de apoyo escolar, etc. 3) Derecho a la seguridad social, ampliado, conforme las configuraciones familiares actuales e incluyendo el derecho a la participación (ej. representación sindical de mujeres, modificar visión adultocréntrica en políticas de infancia).

Estas propuestas se han ido consolidado a la luz de los cambios y crisis económicas internacionales que han tenido lugar en el sistema global. También se fueron erigiendo en base a la evidencia, al ver la agenda de algunas políticas con resultados positivos, que promovieron los países de América Latina en los últimos años. A estos lineamientos también podemos sumar otros que se han desarrollado en otras regiones del mundo con larga tradición y con experiencias de referencia como los países nórdicos. En cada país hay una mayor adhesión a una u otra, y en los ámbitos de organismos

internacionales así como académicos estas propuestas han ido tomando impulso, contando actualmente con adhesiones amplias en algunos ámbitos y con consenso diferenciales en otros.

Hacia una política de bienestar a favor de la primera infancia

Políticas a favor del bienestar de la primera infancia que incluyan la ampliación del sentido de derecho a la seguridad social y del cuidado como parte de las políticas de redistribución y ampliación de oportunidades es parte de la agenda por venir. El bienestar de la primera infancia no depende sólo de la voluntad individual ni se resuelve únicamente desde el ámbito privado sino que el Estado debe incidir al respecto. Las inversiones durante la niñez en educación, salud, ingresos y otros aspectos de las oportunidades indispensables en los primeros años de vida pueden mejorar las capacidades presentes y futuras en formas muy distintas y son una parte crucial al desarrollo.

A cada chico que nace hay que darle la bienvenida apoyando a las familias con calidad en políticas de infancia en seguridad social, vivienda, salud, educación, trabajo y promover su involucramiento, participación y mirada en las políticas públicas. Esto implica fortalecer la familia como unidad de las intervenciones públicas y amplificar el compromiso con la niñez, los jóvenes y las mujeres.

El presupuesto tiene que reflejar el compromiso del Estado argentino con los más chicos, además del compromiso con derechos adquiridos de quienes trabajaron toda su vida, como se manifiesta en la fuerte inversión en los jubilados.

La agenda pendiente requiere de todos los niveles de gobierno trabajando al unísono porque es más compleja, local y requiere fortalecer la calidad de servicios que están a cargo de los niveles subnacionales de gobierno en la Argentina. Entre algunas alternativas más concretas de políticas a favor de la primera infancia y mujeres trabajadoras podría considerarse:

- Derecho a la seguridad social en la niñez: la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo sentó un piso de ingresos para la niñez por primera vez en nuestra historia, implicó un cambio respecto los planes de los '90 y es un gran "motorizador social" para articular y ampliar derechos a la salud y educación en la niñez. La AUH es parte del sistema de asignaciones familiares del país, no es un plan sino un derecho. En lo que viene podría considerarse fortalecer y mejorar la AUH:

- Incorporar un ingreso adicional para los más chicos para que vayan al jardín y para reconocer el trabajo no remunerado que las mujeres realizan en su crianza.

- Actualizar las condicionalidades en salud y educación a los retos de hoy, concentrando los esfuerzos en la primera infancia y el secundario, dado que hay universalidad en primario.

- Amplia la cobertura al 100% en el derecho a la seguridad social en la niñez: hay que continuar mejorando su cobertura para llegar a los 12 millones de chicos de la Argentina y trabajar en ampliar las Asignaciones Familiares, de modo que cada vez sean más los chicos que tienen Asignaciones Familiares porque los padres de los chicos tienen empleo y además de recibir las prestaciones de seguridad social, en su

casa habrá un sueldo, y que cada vez sean menos los chicos que perciben AUH, amplificando el alcance de la articulación que se pensó al diseñar la AUH como parte del sistema de Asignaciones Familiares.

- Nueva ley de todo el sistema de Asignaciones Familiares que iguale beneficios e incluya una reforma más amplia del sistema de monotributo en la Argentina.

- Derecho a la educación y cuidado de la infancia: Universalizar jardines de infantes y servicios de cuidado en la primera infancia llegando al 100% de cobertura de la sala de 4 y 5 años, 75% de asistencia a la sala de 3 años en todo el país. La meta también debería considerar que a futuro contemos con servicios de cuidado desde los 45 días. Además, es preciso mejorar su calidad.

- Derecho a la salud: fortalecer políticas anticonceptivas y de salud sexual y reproductiva en adolescentes así como otras ligadas al acompañamiento de la salud desde el embarazo, a la lactancia materna y al seguimiento nutricional. Potenciar también estrategias de acceso popular a la alimentación que incluyan el aumento de comidas saludables y el consumo de frutas y hortalizas.

- Derecho al trabajo: ampliar derechos a la mujer trabajadora y desplegar nuevas políticas en este sentido. Entre los compromisos concretos debieran considerarse:

- Apoyar la finalización de estudios básicos y universitarios de las mujeres más jóvenes y vulnerables. Podría considerarse crear un PROGRESAR destinado específicamente a las mujeres jóvenes.

- Promover legislaciones y políticas públicas para promover la igualdad de hombres y mujeres en las relaciones familiares. Como por ejemplo, reformar Ley de Contrato de Trabajo. Hay proyectos de ley presentados en el Congreso como la propuesta de CTA de reforma de la Ley que propone ampliar de 90 a 120 días la licencia por maternidad, y de 2 a 15 días para la pareja

por nacimiento y las equipara para los casos de adopción. Incluir 30 días al año de licencia para acompañar a personas enfermas (hijos, padres, pareja), y 20 días más para otros motivos como reuniones en la escuela y otras cuestiones vinculadas con la crianza. Contempla además una licencia especial por violencia de género. Al mismo tiempo, establece que los lugares de trabajo con más de 30 empleados –indistintamente de su sexo– deberán habilitar centros de cuidado infantil para los hijos e hijas de las y de los trabajadores. En los casos en que tengan menos empleados, se les deberá pagar una suma que les permita contratar ese servicio por fuera. También deberán contar con salas para lactancia o alimentación en el lugar de trabajo, de modo que no sólo las madres que amamanten puedan usarlas, sino también aquellos papás que tengan que dar mamaderas.

- Políticas de compensación por el trabajo de cuidados no remunerado y continuar visibilizando el aporte económico de las mujeres.
- Fomentar la representación sindical de las mujeres y lograr que el porcentaje de los puestos directivos en manos de mujeres sea equivalente al de varones.

A estos aspectos debieran sumar políticas de derecho a la vivienda y acceso justo al hábitat, considerando simultáneamente apoyar reformas legales que garanticen el acceso equitativo de las mujeres a la tierra y el crédito. Otras relacionadas al derecho al deporte, cultura y recreación como el establecimiento de espacios artísticos, recreativos y verdes para los chicos, jóvenes y familias. Además, es preciso desplegar intervenciones que incidan en la dimensión generalmente más devaluada que refiere al derecho a la participación, es decir, a la apropiación y derecho a la participación de la infancia y adolescencia, y de las mujeres.

La Argentina tiene mucho por transformar. La reducción de la desigualdad tiene que ser una tendencia y no en un hecho puntual. En medio de disputas políticas y distributivas esto se dirime. Hay opciones distintas sobre a quién le toca qué, quién lo pagará y cómo se financiará. La agenda de debate sobre los techos de la (des)igualdad tolerable en las infancias por parte de todos los sectores de la población y en especial sobre los horizontes de justicia social. Esto es parte de la agenda que se dirime y que incidirá en el destino de todos, tanto para los pocos (muy ricos) como para las mayorías (sectores medios y más humildes) de nuestro país. Nadie puede permanecer neutral. Invertir en la primera infancia con políticas integrales a su favor que incidan en el entorno de desigualdad, en sus familias y la situación de la infancia *per se*, debieran ocupar un lugar en la agenda nodal y no lateral. Este artículo orientó a aportar algunas miradas, evidencias y propuestas para amplificar el alcance de la intervención estatal para materializar los derechos de la primera infancia.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial e IFPRI. Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004). *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*. Banco Mundial e IFPRI.
- BID, Berlinski, S. y Schady, N. (Editores). (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Celhay, P., Gertler, P., Giovagnoli, P. and Vermeersch, Ch. (2015). Long Run Effects of Temporary Incentives on Medical Care Productivity in Argentina. *Policy Research Working Paper 7348*, Washington DC: World Bank.
- CEPAL y UNICEF (2002). *La Pobreza en América y el Caribe aún tiene nombre de Infancia*. México: CEPAL y UNICEF.
- CEPAL, AECID y UNIFEM, Virreira Montaña, S. y Magaña Calderón, C. (Coord.). (2010).

- El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo.* CEPAL, AECID y UNIFEM. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cerezo, L., Dias, J. M., Fernández Prieto, A., La Cava, G., Luque, P. S., Monsalvo, M., Pozo, L., Rezzonico, G., Soler, G. (2014). Impacto redistributivo del programa Remediar en el gasto en medicamentos: estudio cuantitativo. *Revista Argentina de Salud Pública*. Sep; 5 (20): 40-43.
- CINDE y UNICEF (2001). *Experiencias Significativas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y Caribe. Seis estudios de caso.* Colombia: CINDE y UNICEF.
- DEIS (2014). Estadísticas vitales. Información básica año 2013. *Dirección de Estadísticas e Información de Salud-DEIS*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Salud.
- Gertler, P., Giovagnoli, P., & Martinez, S. (2014). Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life: Evidence from Argentina's Plan Nacer. *World Bank Policy Research Paper* No. 6884.
- Gherardi, N., Pautassi, L., Zibecchi, C. (2012). *De eso no se habla. El cuidado en la agenda pública. Estudio de opinión sobre la organización del cuidado.* Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA.
- Gojzman, D. y Mazzola R. (Comps.). (2009). *Estrategias de Inclusión Sociolaboral en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires.* Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Jacinto, C. (Coord.). (2004). *¿Educar para que trabaje?: Discutiendo rumbos en América Latina.* RedEtis (IPE-IDES), MTCyT y MTEySS. Buenos Aires: La Crujía.
- Lupica, C., Cogliandro, G., Mazzola, R. (2008). *Fundación Observatorio de la Maternidad. Situación laboral de las madres en la Argentina: los desafíos pendientes.* Anuario de la Maternidad. Buenos Aires: Triñanes Gráfica
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Evaluación final del Programa de Mejoramiento de Barrios | PROMEBA II. Informe Final.* Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ministerio de Salud (2012). *Alimentos consumidos en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud – ENNyS 2004/2005.* Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Ministerio de Salud (2008). *Anemia: la desnutrición oculta. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud – ENNyS 2004/2005.* Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Molina, Milman (2012). Política pública de infancia en el desarrollo infantil temprano. En *Crecer Juntos para la Primera Infancia. Encuentro Regional de Políticas Integrales 2011.* Buenos Aires: UNICEF.
- PNUD (2011). *La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda.* Valeria Esquivel. Segunda publicación de la colección de cuadernos: Atando Cabos; deshaciendo nudos. Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD - Área de Práctica de Género. El Salvador: Procesos Gráficos.
- Reich, R. (1993). *El Trabajo de las Naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI.* Traducida por Javier Vergara. Buenos Aires: Vergara.
- Save the Children (2003). *Diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en 21 países de América Latina.* Informe de Noticias Aliadas para Save the Children. Suecia: Save the Children.
- Sen, Amartya. (1999). Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la infancia. *Conferencias Magistrales, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social.* París: BID.
- UNICEF y CEPAL (2011). *El Cuidado Infantil y Licencias Parentales. Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Número 12.* Chile: CEPAL y UNICEF.

- OIT (2012). *La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional*. Ginebra: OIT.
- UNICEF (2006). *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*. Florencia: UNICEF.
- UNICEF y Fundación Bernard van Leer (2007). *Guía a la Observación General N° 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fundación Bernard van Leer. Países Bajos: UNICEF y Fundación Bernard van Leer.
- UNICEF (2000). *La reducción de la pobreza comienza con los niños*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2002). *Para financiar el desarrollo hay que invertir en los niños y las niñas*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2002). *Estado Mundial de la Infancia 2001: Primera infancia*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2005). *El Estado Mundial de la Infancia 2006: excluidos e invisibles. Una evaluación de todo el mundo la mayoría de los niños vulnerables por el UNICEF* Naciones Unidas (ONU) la Infancia (UNICEF). Nueva York: UNICEF.
- UNICEF-Argentina, Morasso, Ma. del C. (2005). *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas*. Argentina: UNICEF.
- UNICEF (2006). *1946–2006 Sesenta años en pro de la infancia*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2006). *Estado Mundial de la Infancia 2007: las mujeres y los niños: el doble dividendo de la igualdad de género. La igualdad de género y el bienestar de los niños van de la mano*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2007). *Progreso para la infancia: un mundo apropiado para los niños y las niñas*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2008). *Un mundo apropiado para los niños*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2009). *Estado Mundial de la Infancia 2009. Salud Materna y Neonatal*. Nueva York: UNICEF.
- Vezza, E. y Bertranou, F. (2011). *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina: Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantiales.
- Wacquant, L. (2006). Castigar a los parias urbanos. *Revista Antípoda* N°2 Enero-Junio. 59-66.

Anexo I

Normativas Nacionales a favor de la primera infancia en Argentina

- Ley Nº 20.744/1976 Ley de Contrato de Trabajo - Art. 177, 178, 179 (Protección a la maternidad, lactancia y prohibición de despedido por embarazo)
- Ley Nº 22431/1981 Institución del Sistema de Protección Integral de las Personas Discapacitadas. (modificada y actualizada)
- Ley Nº 24.417/1994 Ley de Protección contra la Violencia Familiar y su (Decreto Reglamentario n° 235 de 1996)
- Ley Nº 24.540 (1995) Régimen de Identificación de los Recién Nacidos
- Ley Nº 24.714/1996 Régimen de Asignaciones Familiares
- Ley Nº 25673/2003 Ley que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y su Decreto Reglamentario (Decreto Nacional Nº 1282/2003)
- Ley Nº 25.724/2002 Programa de Nutrición y Alimentación Nacional
- Ley Nº 25929 (2004) Ley Nacional de Parto Respetado.
- Ley Nº 26075 (2005) Ley de Financiamiento Educativo.
- Ley Nº 26.061/2005 Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley Nº 26.206/2006 Ley de Educación Nacional
- Ley Nº 26.233/2007 Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil
- Ley Nº 26290/2007 Fuerzas que Forman Parte del Sistema de Seguridad Interior. Capacitación en Materia de Derechos Humanos Reconocidos a Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley Nº 26.390/2008 Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente
- Ley Nº 26.413/2008 Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas
- Ley Nº 26936 (2008) Declárese de Interés Nacional la Prevención y Control de Trastornos Alimentarios.
- Ley Nº 26657 y su Decreto Reglamentario 603 /13/2010 Ley Nacional de Salud Mental
- Ley Nº 26485/2009 Ley de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales
- Ley 26485/2009 Ley de Protección Integral a las Mujeres
- Ley Nº 25.871 (Reglamentada por el Decreto 616/2010)/2003 Ley de Migraciones
- Decreto 459/2010 Crea Programa “Conectar Igualdad”
- Decreto Nº 1.602/2009 Asignación Universal por Hijo para Protección Social
- Decreto Nº 446/2011 Asignación por Embarazo para la Protección Social
- Ley ASA- 3317 (2012) Incorporación de la Vacuna Bacilo de Calmette y Guérin - BCG - al Plan Materno Infantil. (Antes ley n° 26796)
- Ley No. 26.847 (Incorpora el artículo 148 bis al Código Penal)/2013 Trabajo Infantil
- Resolución Ministerial Nº 532/2013 Apruébase el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente.
- Ley Nº 26873 (2013) Promoción y Concientización Pública de la Lactancia Materna
- Ley Nº 27045 (2014) Modificadora de la Ley de Educación Nacional n° 26206/06: Declaración como Obligatoria la Educación Inicial para Niños/as de Cuatro (4) años en el Sistema Educativo Nacional.

La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016)

Social Security in Argentina since the change of government (2015-2016)

Por Jorge Tirenni*

Fecha de Recepción: 25 de enero de 2016.

Fecha de Aceptación: 08 de marzo de 2016.

RESUMEN

En los últimos años, las políticas de Seguridad Social en la Argentina basadas en prestaciones contributivas y no contributivas han mejorado en su calidad y crecido de manera sostenida. A partir de estas consideraciones, el objetivo de este artículo se centra en la reflexión sobre el futuro de estas políticas, a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015. De esta manera, surge el interrogante siguiente: ¿podrá sostenerse en el tiempo dicho sistema de protección social o se transformará al calor de las nuevas políticas públicas? Con el fin de abordar dicho dilema, el presente trabajo analizará, en primer lugar, las principales políticas de Seguridad Social en el nivel nacional, indagando sobre sus principales características, lineamientos, tipo de cobertura e inversión. Esto permitirá identificar los principales grupos sociales beneficiados de dichas políticas. En segundo lugar, se observará cómo estas prestaciones han impactado positivamente en algunos de los indicadores sociales más relevantes. Vinculado a este diagnóstico, el

tercer punto, plantea algunos escenarios en el mediano plazo, tratando de identificar tendencias específicas de nuestro sistema, y finalmente, se abordarán algunas conclusiones tentativas.

Palabras clave: *Seguridad Social, Escenarios, Prestaciones.*

ABSTRACT

In recent years, Social Security policies in Argentina based on contributory benefits and non-contributory have improved in quality and grown steadily. From these considerations the purpose of this article focuses on reflection on the future of these policies from the change of government in December 2015. Thus, the following question arises: can be sustained over time this system of social protection or heat will become the new public policies?. In order to address this dilemma this paper will examine, first, the main social security policies at the national level, inquiring about its main features, guidelines, type of coverage and invest-

* Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Ciencia Política y doctorando en Ciencia Política por la UCA/UBA. Docente-investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Correo electrónico: jortirenni@yahoo.com.ar

ment. This will identify the main social groups benefit from these policies. Second, it will be seen how these benefits have a positive impact on some of the most relevant social indicators. Linked to this diagnosis, the third point raises some scenarios in the medium term, trying to identify specific trends of our system, and finally, some tentative conclusions were addressed.

Keywords: *Social Security, Scenarios, Features.*

Introducción

El proyecto que surge del voto popular el 22 de noviembre de 2015, se postula como un cambio importante en relación al que gobernó la Argentina entre el periodo 2003 y 2015. En este sentido, el análisis de la Seguridad Social (de aquí en adelante, SS) en nuestro país, a partir de los primeros pasos del gobierno del Presidente Mauricio Macri, son muy relevantes para identificar tendencias y en particular, los cambios en la orientación de una política tan importante de la protección social.

Si bien en la campaña electoral y durante sus primeros meses, el PRO reconoció logros en las Políticas de SS, surge la necesidad de pensar una serie de interrogantes que se plantea este artículo: ¿cuánto de lo realizado hasta el momento puede considerarse como un piso básico de derechos que pueden garantizarse? ¿En el caso de ser garantizados, se podría subir algún escalón de mayor inclusión social? ¿Qué escenarios en el mediano plazo se podrían enumerar como posibles? Y finalmente, ¿qué elementos se podrían tener en cuenta para incrementar la protección social a partir del nivel existente?

Sin duda, en un escenario de estas características avanzar en estos interrogantes, pueden entenderse como una tarea compleja. No obstante, pueden destacarse algunas perspectivas ante el cambio de gobierno y evaluar consideraciones al respecto. Para ello en una primera parte del trabajo, analizaremos la protección en SS. En segundo lugar, se realizará un bre-

ve diagnóstico de la situación social, tomando algunos datos básicos. En tercer lugar, se plantearán algunos escenarios posibles trabajando con algunas estimaciones, teniendo cuenta el poco tiempo transcurrido en relación a la asunción del nuevo gobierno a partir del 10 de diciembre, y finalmente, desarrollaremos algunas conclusiones tentativas.

Acerca de la protección en Seguridad Social

Si bien la SS puede abordarse de diferentes sentidos (Spicker, Leguizamón y Gordon, 2009) entendemos que se define como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2011: 3).

En nuestro caso, analizaremos las políticas de SS, principalmente desarrolladas por su organismo rector la Administración Nacional de la Seguridad Social (de aquí en adelante, ANSES), basado principalmente en prestaciones a la niñez, a la adolescencia, a la juventud, a los adultos mayores y a los desempleados. Es decir la oferta nacional de prestaciones de tipo contributiva y no contributiva¹.

1 Según la Organización interamericana de la Seguridad Social (OISS) las prestaciones contributivas son prestaciones de tipo económicas cuya concesión está generalmente supeditada a un período mínimo de cotización (en determinados casos), siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos. En el caso de las no contributivas, son prestaciones econó-

En este marco, comenzaremos analizando estas últimas prestaciones, en las cuales se destacan:

(l)os programas de transferencias condicionadas utilizados por distintos países de la región como mecanismo de lucha contra la pobreza y la desigualdad. La estructura de dichos programas: “se basa en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza que tienen uno más hijo menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madariaga, 2011: 13).

Un ejemplo de esta prestación es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (de aquí en adelante AUH) implementada en la Argentina a partir del 1 de noviembre de 2009. Orientado a hijos de trabajadores no registrados y del servicio doméstico cuya remuneración sea menor al salario mínimo, vital y móvil y los desocupados que no se encuentren percibiendo seguro por desempleo (Ley 24.013), ha sido un cambio sustancial en los programas de transferencias monetarias desarrollados hasta ahora. La necesidad de avanzar hacia un sistema institucional que ampliara la cobertura del sistema contributivo de asignaciones familiares, motivó el dictado del Decreto N°1602 de fecha 29-10-2009, modificatoria de la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, que crea la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”.

Se han desarrollado muchos estudios del impacto y de los resultados positivos del programa, tales como la posibilidad de elección

para consumir, la eliminación de intermediarios, la regularidad del pago, la percepción como un “derecho” de la prestación, la mejora en la calidad alimentaria y en los ingresos familiares, y por lo tanto, disminución de la desigualdad, la pobreza e indigencia. Así también, se verifica la reducción de la desigualdad territorial y social, la disminución del trabajo infantil, el cuidado preventivo en salud y el acrecentamiento de la asistencia escolar (Mazzola, 2015). Esto en parte, ha permitido un consenso mayoritario de dicha iniciativa en el plano partidario, social, religioso, sindical y empresarial.

En el mes de abril del año 2011, y a través del Decreto 446/2011, se amplió la cobertura de Seguridad Social a las mujeres embarazadas desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social. Esta prestación amplía la protección de la AUH a los mismos sectores sociales.

En suma, estas dos prestaciones se han incorporado a la SS, según datos estadísticos de ANSES del mes de diciembre de 2015, la AUH incluye a 3.723.763 de niños, niñas y adolescentes del todo el país, como así también a 86.633 embarazadas. Además, con la Ley 27.160 estas prestaciones tendrán las actualizaciones correspondientes a partir de marzo de 2016 y esto es un avance importante porque se han equiparando dichas prestaciones con las asignaciones familiares.

El segundo grupo social en donde se extendieron los derechos, es el de los jóvenes que no estudian ni poseen un empleo o si trabajan tienen bajos ingresos, franja etaria que va de los 18 a 24 años. Las problemáticas vinculadas a la juventud se asocian a varios aspectos que van desde el desempleo, el subempleo, la informalidad laboral, la postergación del derecho a formar una familia, la constitución de hogares que no logran independizarse de los padres, y hasta familias enteras hacinadas en viviendas precarias (villas, asentamientos,

micas que se perciben, encontrándose personas en situación de necesidad y careciendo de recursos suficientes para su subsistencia, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

etc.), transitorias (hoteles, pensiones, inquilinatos y hogares) o directamente en situación de calle. Teniendo en cuenta esta situación:

(E)n las últimas décadas los jóvenes sufrieron con especial rigor los fenómenos de pobreza, indigencia, desigualdad e inserción laboral precaria originadas principalmente en la expulsión del segmento de bajos recursos del sistema educativo formal, lo que ocasiona graves dificultades de la población económicamente activa del grupo que abarca de los 15 a 29 años (Arroyo, 2009: 133-134).

La vulnerabilidad social no sólo restringe las posibilidades de acceder a una educación de calidad sino que, además, afecta el rendimiento e influye en los niveles de deserción escolar. Además, la falta de incentivos produce que muchos niños y jóvenes se ven obligados por sus necesidades, a abandonar los estudios para insertarse tempranamente en el mercado laboral en condiciones precarias e informales. El desfasaje entre oferta-demanda de mano de obra y la falta de calificación y experiencia laboral obstaculizan enormemente el acceso al primer empleo (Rodríguez, 2003).

En este marco, en el año 2014 se lanza el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (de aquí en adelante, PROGRESAR) y que consiste en una prestación no contributiva² destinada a brindar apoyo económico a los jóvenes entre los 18 y los 24 años (inclusive) que deseen completar sus estudios, de cualquier nivel educativo. Además, de brindar

herramientas para la inserción laboral, contempla el cuidado de los hijos para facilitar el estudio cuando esta situación fuese necesaria. El crecimiento de la cantidad de jóvenes incorporados al programa, ascendió desde junio de 2014 a diciembre de 2015 un 315,56%, llegando hacia diciembre de 2015 a 904.950 jóvenes (ANSES, 2015).

Es importante destacar el impacto del programa: el 42% asiste en el nivel secundario, lo que implica un fortalecimiento en este nivel estudios, caracterizado por alta deserción. Asimismo, el 19% de los estudiantes es universitario; el 17,3% cursan talleres o cursos aprobados por el Ministerio de Trabajo; el 16,4% transita el terciario y el restante 5,3% se ha incorporado a la educación especial y primaria. Esto permite interpretar que la oferta de formación se distribuye de manera equilibrada en función de la demanda del mercado laboral (ANSES, 2015).

Es interesante analizar el universo previsto para este programa, llegando a desocupados, trabajadores registrados y no registrados con un salario menor cuatro salarios mínimo vital y móvil y su grupo familiar con iguales condiciones; trabajadores de temporada, con prestación por desempleo o beneficiarios que perciban una jubilación o pensión (contributiva o no contributiva) provincial, municipal, titulares de la AUH, Asignación por Embarazo, Monotributistas sociales y personal de casas particulares.

Como observamos, hasta el momento dos características básicas pueden rescatarse de las nuevas prestaciones: a. La AUH, el Asignación por embarazo y el Plan Progresar se han institucionalizado reconociéndose como integrantes de la SS y no dentro de la Asistencia Social, tal como fueron sus primos el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Plan Familias o el Programa INCLUIR. Esto conlleva a un estatus diferente e impacta notablemente en el tipo pago y en la remuneración; b. una prestación de SS es un derecho, por lo tanto, más

2 De acuerdo a los requisitos previstos en la normativa, la prestación podrá ser percibida por aquellos jóvenes que acrediten estar inscriptos o asistan a establecimientos de gestión estatal del nivel Primario, secundario, terciario, universitario, bachilleratos populares y centros de formación profesional registrados ante el Ministerio de Educación o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

allá de la informalidad laboral se construye una ciudadanía por fuera de la estigmatización del plan social. Además, se parte de un “piso” que puede permitir acceder más fácilmente a otros potenciales beneficios, como tarifas sociales, préstamos hipotecarios, descuentos impositivos, incrementos automáticos vía SS, etcétera.

Las prestaciones contributivas y sus transformaciones

Ahora bien, también existieron cambios notorios en las prestaciones contributivas, principalmente en las asignaciones familiares. Es por ello que el año 2003 se conformó el Sistema Único de Asignaciones Familiares. Esto permitió al Estado nacional abonar las Asignaciones Familiares a los trabajadores por sus cargas de familia sin intermediarios. Esto facilitó un sistema de control, validación, liquidación y pago, a los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada y pública, eliminando el Fondo Compensador y evitando las arbitrariedades que realizaban muchas empresas.

En septiembre de 2012, se conforma un cálculo con los ingresos del grupo familiar, lo que implica un nuevo rango (el cuarto) para el cobro de dichas prestaciones. Este esquema elimina la posibilidad de que una familia pueda cobrar la asignación familiar y al mismo tiempo realizar la deducción por hijo de ganancias. Finalmente, teniendo en cuenta los cambios sociales y culturales de las últimas décadas, a partir de mayo de 2013 las asignaciones familiares son percibidas siempre por la madre, en forma independiente de quien genere el derecho. Según la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, los niños, niñas y adolescentes beneficiados por esta prestación comprenden un total de 3.031.745, a diciembre de 2015.

Otra política de incorporación a la SS es la franja de adultos mayores, quienes fueron comprendidos por dos planes de inclusión de-

sarrollados en 2005 y en 2014, respectivamente. El primer Plan de Inclusión Previsional (comúnmente llamado moratoria previsional) tuvo como objetivo incorporar al ámbito de la SS a aquellos adultos mayores, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y el sistema previsional durante el proyecto neoliberal. En particular, se aboca al cambio en la edad jubilatoria y los años de servicios necesarios para acceder a la prestación previsional, personas que se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio³. Las consecuencias de esta política implicaron incorporación al sistema previsional de una amplia mayoría, superando la cantidad de 2,6 millones de personas (Golbert, 2010).

En este contexto, el Plan de Inclusión Previsional fue complementado por otras medidas que favorecieron al financiamiento del aumento de la cobertura. En este sentido la Ley 26.222 de libre opción jubilatoria sancionada en 2007, permitió el traspaso de afiliados del régimen de capitalización individual al de reparto, lo que significó un aumento cercano a 2 millones de aportantes al sistema público.

Posteriormente, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino en 2008 por medio de la Ley 26.425, los dos regímenes previsionales vigentes hasta el momento (capitalización individual y reparto) se unificaron en un solo: el público y de reparto.

3 El principal instrumento por medio del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional a partir de enero de 2005, fue el Artículo 6 de la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los trabajadores autónomos con problemas en sus aportes se pudieran inscribir en un plan de facilidades de pago para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda de la prestación mensual hasta 60 cuotas.

En el año 2014, se lanza el Plan Previsional II (Ley 26.970), lo que ha implicado la inclusión de 588.471 personas al sistema previsional hacia diciembre de 2015, según datos de ANSES, logrando de esta manera estar cerca de la universalización de la cobertura.

Finalmente, el Congreso Nacional mediante la Ley 26.417, con el fin de hacer efectiva la mejora en los ingresos de las prestaciones previsionales reconoce una movilidad a partir del 1º de marzo de 2009. A partir de la sanción de la Ley se estipulan dos aumentos anuales, en los meses de marzo y septiembre de cada año, que permiten mantener el valor de todas las prestaciones. Desde marzo de 2009 hasta septiembre de 2015 se alcanzó una movilidad acumulada del 523,05% (ANSES, 2015).

El índice de movilidad jubilatoria combina la variación de los salarios con el incremento de los recursos tributarios, esto tiene otro efecto multiplicador muy importante. El aumento de los salarios de los trabajadores incrementa las prestaciones previsionales, lo que impacta directamente en la demanda de bienes y servicios de la economía, volviendo a acrecentar la recaudación tributaria lo que permite un incremento de los recursos para la movilidad.

Esto complementa, como ya habíamos mencionado, con un segundo índice de movilidad para Asignaciones Familiares (contributivas y no contributivas), previsto para aplicarse para marzo de 2016. Esto posibilitará mantener el poder adquisitivo de estas prestaciones, tan relevantes para los ingresos de menor rango en nuestra sociedad.

Por último, cabe considerar el Seguro de Desempleo, que a diferencia de las prestaciones anteriores no tuvo prácticamente modificaciones y que rige desde el año 1992, por medio de la Ley de Empleo 24.013. Si bien contempla derecho al cobro de las asignaciones familiares, los aportes previsionales y a la cobertura médico asistencial, es la única que

se enmarca bajo el paradigma de focalización, lo que implica una escasa cobertura de 63.190 beneficiarios (6,52% del total de desocupados) y baja remuneración⁴.

Como observamos, la Argentina⁵ tenía hacia diciembre de 2015, según la Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social en base a la información SIPA, una alta cobertura en adultos mayores de 98,1%, en niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años de un 65,3% y jóvenes entre 18 y 24 años que no estudian, no tienen empleo o poseen bajos ingresos de un 60,1%. No obstante, parece bajo el nivel de cobertura del seguro de desempleo, teniendo en cuenta la cantidad de personas sin trabajo.

El Estado nacional a partir de esta cobertura ejecuta prestaciones a 17 millones de personas aproximadamente, con políticas contributivas y no contributivas. Sin embargo, estas se complementan con otras políticas como las Pensiones no contributivas⁶ con 1.489.000 beneficiarios que gestiona el Ministerio de De-

4 Consiste en el pago mensual de una suma básica determinada en función de la mejor remuneración normal y habitual de los últimos seis meses trabajados, y por una duración que se establece sobre la base de la cantidad de meses efectivamente trabajados y aportados, durante los últimos tres años anteriores a la fecha de despido. Esto implica que el tope de cuotas a percibir es de 12 meses.

5 En este caso, estamos analizando las políticas en el nivel nacional, no hemos estudiado otros niveles, ya que el universo de la SS es complejo y tiene varios niveles teniendo particularidades sociales, urbanas y territoriales de nuestro país.

6 Consta de una remuneración correspondiente al 70% de la jubilación mínima, otorgándose pensiones a la vejez a personas mayores de 70 años; las de invalidez a quienes presenten un 76 % o más de discapacidad; y las destinadas

sarrollo Social de la Nación pero que financia ANSES, el Programa Conectar-Igualdad que permitió la entrega de 5.317.027 de notebooks a alumnos de las escuelas secundarias públicas entre 2010-2015, como así también, los préstamos a los jubilados y pensionados con la Tarjeta Argenta y el Programa de créditos hipotecarios PRO.CREAR, financiados por la SS (ANSES, 2015).

A continuación, veremos la vinculación de las prestaciones y algunos indicadores sociales a tener en cuenta con el propósito de completar el diagnóstico de la SS en la Argentina.

Situación social y Seguridad Social: un análisis necesario

Hay algunos indicadores que tomaremos como paradigmáticos para analizar el valor de la SS en el bienestar de la población, ya que es muy “importante la seguridad social para la lucha contra la pobreza, indigencia y desigualdad, y de todos los derechos sociales fundamentales, no sólo para los hechos actuales sino futuros” (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009: 267).

El primer punto a tener en cuenta es la mortalidad infantil, reflejo de múltiples variables que afectan la salud de los niños como la calidad de atención sanitaria, las condiciones ambientales, el nivel socioeconómico de la familia, la comunidad y el proceso reproductivo particular. Las inequidades no sólo están vinculadas a la calidad del sistema de salud sino, más ampliamente, al nivel de condiciones de vida de cada región del país. El poder adquisitivo, el nivel educativo, la edad de las mujeres y el acceso a la información son factores determinantes para la salud de las madres.

La edad en que se produce la concepción es también un factor determinante para la salud de las madres. Es reconocido que las madres

prematuras, niñas y adolescentes, en particular las pobres y excluidas, corren con mayores riesgos de morbilidad y mortalidad materna. El embarazo prematuro trae otros problemas como la dificultad de completar el proceso educativo, impedimento para encontrar un trabajo que garantice el bienestar de la madre y el hijo, lo que suele conducir a situaciones de mayor vulnerabilidad (UNICEF, 2014).

En conclusión, existe una fuerte vinculación entre los indicadores de salud, educación, mercado laboral y los niveles de pobreza (ver cuadro n° 2). Es por ello que podemos avanzar en pensar que la batería de prestaciones como la AUH, la Asignación por embarazo (que implican incorporarse al Plan Nacer/Sumar) han contribuido en la disminución de la mortalidad infantil (Kliksberg, 2015).

a madres a aquellas que tengan de 7 o más hijos biológicos o adoptivos.

Cuadro n°1:
Muertes de niños menores de un año de edad en un año determinado
por cada 1000 niños nacidos vivos en el periodo 2003-2014

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mortalidad	16,16	15,15	14,7	14,29	11,78	11,44	11,11	10,81	10,52	10,52	10,24	9,96

Fuente: CEPAL.

El segundo elemento a tener en cuenta es las personas en situación de indigencia así como los hogares con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica de alimentos. Si bien no hay estadísticas oficiales al respecto, podemos tomar indicadores de dos instituciones con enfoques diferentes a la problemática, como es el caso Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica, quién destaca que dicho indicador llega a un 6,4% (año 2014) y el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (de aquí en adelante, CESO), quien lo fija en 4,2%. En los dos casos se redujeron en 2014 más de cinco veces su valor respecto de 2003 y esto tiene una influencia relevante entre otros factores las políticas de SS (Klikberg, 2015).

En cuanto a la situación de pobreza (en el mismo año) los valores fluctúan, según la primera institución computa un 28,7% y un 19,1% la segunda. Esto presupone que según esos estudios⁷, entre un quinto o un cuarto de la población residente en el total de los aglomerados urbanos del país se encontraba bajo

la línea de pobreza, lo que implicó una reducción de casi 30 puntos, respecto del segundo semestre de 2003 que era del 47,8%. Según el CESO, en estos casos las prestaciones funcionan como un complemento a los ingresos, y por lo tanto, tiene menor influencia que el caso anterior.

El tercer elemento a tener en cuenta es la desigualdad de los ingresos, en tanto, permite la comprensión de la fragmentación que atraviesa la sociedad. Configura los modos de relación social, refleja disparidad en tanto acceso a bienes y servicios básicos. Según el INDEC en 1974, la diferencia entre el 10% de población con mayores ingresos y el 10% de menores ingresos era de 9,5 a 1, respectivamente. Esto mantuvo un curva ascendente hasta llegar en 1999 a 35 a 1 y disminuyendo paulatinamente 30,73 a 1 en 2003⁸, de 26,26 a 1 en 2009, de 20,21 a 1 en 2012 y de 18,66 a 1 en 2015.

Otro indicador relevante para analizar la desigualdad es el Índice Gini per cápita, según la CEPAL este disminuye de manera constante de 2004 a 2014 de 0,51 a 0,41, respectivamente. Sin el efecto distributivo del Estado la disminución hubiera sido mucho más acotada: de 0,56 en 2004 a 0,50 en 2014. Inclusive, los momentos de mayor crecimiento los podemos asociar a la moratoria jubilatoria en 2006 y en el 2009 a la AUH y la aplicación de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

7 Hay otras instituciones que también miden la pobreza y la indigencia como es el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPEC) quien postula un 29,29% y un 6,54% en 2015, respectivamente y CIFRA -Centro de Investigación y Formación de la República Argentina- los valores llegan a 19,7% y 4,4%.

8 Se toma el segundo trimestre del año.

Las políticas de SS (AUH, Asignación por embarazo y las Asignaciones Familiares) han generado esa situación de mejora, junto con una serie de políticas públicas asociada a la mejora del empleo y los salarios. Sin embargo, todavía el camino es largo para recorrer para volver a los valores de 1974. Es importante avanzar en este sentido para evitar situaciones de privación relativa, generando brechas entre las expectativas de consumo y los ingresos reales.

Finalmente, es importante destacar, que la informalidad laboral consiste en el traslado de empleos en sectores más organizados al sector informal, en ocupaciones como sector doméstico para las mujeres especialmente, cuentapropistas y microempresas. Este proceso tiene implicancias en cuanto a la calidad de los empleos en relación a las horas de trabajo, la protección de los trabajadores, el modo de contratación y la remuneración. En el caso de nuestro país (y también en la región) los indicadores son del 33,8%, altos en relación a otros como el desempleo de 5,9% (INDEC, 2015).

Esta cuestión afecta directamente a los ingresos de las familias que provienen mayormente de la relación laboral, en tanto inciden en la situación de pobreza y por tanto reproducen la vulnerabilidad frente a los riesgos del mercado de trabajo. También, disminuyen los ingresos de la SS, y por lo tanto, obliga al Estado a financiarse con impuestos, desestimando los aportes y contribuciones.

La situación social asociada a esta protección ha mejorado en los últimos años principalmente en las familias de más bajos recursos aunque los niveles de pobreza no han disminuido tanto como otros, y probablemente, el efecto de la inflación pueda dar una explicación a ello. De cualquier forma, las paritarias laborales y el incremento automático previsto para este año puedan influir en ese indicador.

Planteada la situación en estos términos, nuestro país parte de un sistema de SS (del nivel nacional) con una amplia cobertura y una situación social con un piso mínimo de inclusión que permitiría avanzar en nuevas mejoras y mayor inclusión. Es decir que queda pendiente ampliar la AUH a otros sectores⁹, implementar los mecanismos de actualización de las prestaciones contributivas y no contributivas, ampliar el Plan Progresar a más jóvenes y avanzar con los sistemas de tutorías (Arroyo, 2009), otorgar prestaciones pasivas al resto de los adultos mayores de alrededor de un 2% que aún no posee, modificar el Seguro de Desempleo para extender su monto al salario mínimo vital y móvil y ampliar su cobertura, incrementar por lo menos al doble los topes de ingresos para percibir las Asignaciones Familiares, acrecentar los aumentos a las jubilaciones y pensiones modificando los mecanismos de corrección actuales, obtener las partidas para el pago de las sentencias judiciales del sistema previsional, generar una prestación no contributiva con capacitación o reentrenamiento para los adultos mayores de la franja etaria que va de los 55 a 60 años, con problemas de inserción en el mercado laboral, entre otros tareas.

Otra de las propuestas en la que se podría avanzar es la mejora del poder adquisitivo de las prestaciones de más bajos ingresos, como las jubilaciones y pensiones mínimas o la AUH a través de la devolución del 100% del IVA. Gracias a la masiva bancarización asociada a estas, técnicamente se podría plantear esta alternativa que beneficiaría de manera directa a 5 ó 6 millones de personas. Si bien esta política se ha anunciado, todavía no hay indicios de su aplicación. De cualquier for-

9 Esto implica ampliar a trabajadores autónomos como las categorías más bajas de monotributistas e incrementar a dos SMVM los ingresos necesarios para percibir la AUH.

ma, es una medida concreta de redistribución progresiva de los ingresos. Ahora bien, esta propuesta deberá ser complementada por financiación ya que son recursos que deje de percibir el Estado.

También, esta población, principalmente los beneficiarios de la AUH o Progresar, pueden ser beneficiados con créditos y microcréditos para la compra de insumos, materiales y bienes de capital para la realización de los emprendimientos productivos. Según el CEIL/PIETTE Argentina, a diferencia de otros países como Bolivia o países de Centroamérica, utiliza muy poco los canales de pago de las transferencias condicionadas.

Sin duda, avanzar en este rumbo entraña definiciones en relación a los recursos disponibles para acrecentar la cobertura, montos y generar préstamos para dichas prestaciones. Esto implicaría incrementar las partidas de SS, teniendo en cuenta que el presupuesto de ANSES de 2015 fue de \$551.093 millones.

Un cambio de estas características significará nuevas fuentes de financiamiento que deberán obtenerse de aportes y contribuciones, como así también de impuestos que hoy representan el 56,5% y 43,5% de gastos corrientes de ANSES, respectivamente. La tarea es compleja porque, por un lado, se deberá ampliar los aportantes a la SS, que en 2015 según la Subsecretaría de SS llegaría a 9.380.000 personas; y por otro lado, crear nuevos impuestos o aumentar alguna alícuota de los existentes (15% de coparticipación, impuesto al valor agregado, ganancias, combustibles, cigarrillos y monotributo impositivo).

Asimismo, deberá debatirse el rol del Fondo de Garantía de Sustentabilidad quien sumó en el quinto bimestre de 2015 el valor de \$ 612.247 millones, donde el 63,6% de su cartera son títulos y obligaciones negociables, el 13,5% son acciones, el 11,5% proyectos productivos e infraestructura, el 2,8% en depósitos a plazo fijo (ANSES, 2015). El debate surge al pensar a dicho fondo como

una garantía de la SS o debería ser incorporado a los gastos corrientes de ANSES, a fin de cubrir las necesidades de las nuevas demandas. Esto será muy relevante ya que permite concebir la financiación de la SS en el mediano plazo.

Todos estos interrogantes actuales, se plantean como desafíos posibles. Lo relevante aquí es pensar que si en el escenario actual de suma complejidad, agudizará las brechas de desigualdad, en el cual la limitación de los recursos y la ausencia de capacidades estatales dificultarán la inclusión social de las mayorías.

Para ello, plantearemos a continuación algunos escenarios con el objetivo de reflexionar sobre la coyuntura pero vinculándola con el mediano plazo a fin de proponer para discutir y construir colectivamente nuevas alternativas para el bienestar de la población.

Los escenarios posibles

Los escenarios posibles de la SS están relacionados con un gran abanico de factores que van desde la posibilidad de crisis, económicas o presión de actores sociales y financieros. También, hay causas que están vinculadas al reconocimiento de derechos exigibles, la asignación de los recursos pertinentes, tanto materiales como simbólicos como la responsabilidad del Estado en un área tan clave de las políticas públicas.

En este contexto, los programas y las políticas mencionadas deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión social que facilitan el ejercicio de una ciudadanía plena vinculada a la garantía de ingresos, principalmente de los sectores más vulnerables.

En términos generales, existe hoy (2016) un "piso" social más alto de inclusión que en la década anterior. De todos modos, todavía hay que transitar un camino extenso hacia una mayor inclusión e igualdad, obligándonos a repensar y a superar lo existente.

Las transformaciones en el mercado de trabajo, en la familia, en el perfil sociodemográfico produjeron una nueva estructura social. Esto requiere de constantes innovaciones porque las demandas de esos nuevos derechos mutan a lo largo del tiempo y muchos casos son difíciles de atender por parte del Estado¹⁰.

Esto implica capacidad de asumir las contingencias y riesgos que caracteriza a los sectores más vulnerables reconociendo nuevos derechos que hacen a una sociedad compleja (Zolo, 1992). Es por ello que muchas políticas en SS lograron abordar temáticas emergentes vinculadas con la equidad de género, trato igualitario para cualquier condición sexual, embarazo, informalidad laboral, y los ingresos de las familias de bajos recursos, entre otras.

Ahora bien, ante el piso ya existente de derechos sociales garantizados: ¿qué escenarios en el mediano plazo puede proyectarse para nuestro país? En principio y teniendo en cuenta el camino recorrido, podemos identificar tres escenarios tentativos, como se observa en el cuadro n° 1.

El primero podemos denominarlo refocalización, lo que significa el triunfo de las posturas más conservadoras y ortodoxas dentro del gobierno de *Cambiamos*. En este escenario existe una disminución importante de la cobertura de SS debido a una reducción del presupuesto, causado por una crisis de tipo fiscal o una decisión política de privilegiar otros rubros. Una política de estas características tendría mecanismos que se han utilizado en otros países (España, Grecia, entre otros) donde se “endurecen los requisitos” para la obtención de las prestaciones tanto de tipo contributiva como no contributiva. En relación a las pri-

meras, una restricción de estas características implicaría alguna modificación a futuro de las prestaciones previsionales como incremento de la edad jubilatoria o recalcuro de las mismas¹¹. Esta situación podría ser acompañada con otras medidas al respecto, como por ejemplo, mayor restricción en futuras moratorias jubilatorias. Esto sería una de las principales modificaciones en este escenario, ya que las prestaciones pasivas representan el 77,70% de la inversión en SS (ANSES, 2015).

Otro aspecto que puede incorporarse a este escenario es la posible modificación de la Ley de Movilidad que implica una erogación prevista para 2016 de \$100.972 millones destinadas específicamente a jubilaciones y pensiones (Diario *Clarín* 12/02/16).

En vinculación con las prestaciones activas, si bien no representan un porcentaje muy alto del gasto en SS en relación a las pasivas, el ajuste podría encararse en la modificación de la nueva Ley de actualización de las Asignaciones Familiares y colocarle un techo a los incrementos futuros que implican un gasto de \$14.255 millones adicionales.

La refocalización en poco tiempo podría impactar negativamente en grupos etarios muy vulnerables como son los adultos mayores y las familias de bajos ingresos con empleos informales o desempleadas. Los primeros porque la pérdida de la cobertura y la disminución de los aumentos disminuirá los ingresos de un grupo que requiere una importante protección por parte del Estado.

En relación a las familias con deciles más bajos de ingresos, se incrementaría notable-

10 Un ejemplo de estas demandas es el pedido de modificación de las prestaciones jubilatorias, en su mayoría a través de la vía judicial, implicando una erogación importante por parte del Estado.

11 Cabe recordar a lo largo de la historia previsional argentina han existido numerosas crisis y emergencias previsionales como fue el caso del presidente Raúl Alfonsín quien decretó la Emergencia Previsional en 1986 y, con ello, logró congelar las demandas legales y la ejecución de las sentencias en contra del Estado.

mente la indigencia, ya que la erosión de su poder adquisitivo entorpecería la adquisición de los alimentos necesarios para su supervivencia.

Cuatro elementos coyunturales pueden evaluarse como negativos en el corto plazo y podrían ser un indicio del escenario: 1. la restitución por parte de la justicia a tres provincias argentinas de la retención por parte del Estado Nacional del 15% de la masa bruta de recaudación por impuestos coparticipables en favor de ANSES. El fallo pone en peligro, una fuente importante de financiamiento de la SS, ya que el monto llega alrededor de \$50.000 millones (Observatorio de la Seguridad Social, 2015); 2. La suba de la canasta básica de alimentos, esto erosiona notablemente las prestaciones e introduce a muchos beneficiarios debajo de la línea de pobreza e indigencia. 3. El aumento de la desigualdad de los ingresos. Según cálculos del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la transferencia de recursos de los sectores populares y medios, producto de la devaluación y la quita de las retenciones, hacia marzo de 2016, llega a \$ 128.000 millones; y 4. Los aumentos de las tarifas de electricidad, que probablemente seguirán hacia otros servicios, según cálculos de la misma organización la quita de subsidios y los aumentos implican una transferencia hacia las empresas distribuidas de electricidad¹² de alrededor de \$ 100.000 millones. Es muy probable que este proyecto sea acompañado con la reducción de la infraestructura (áreas y oficinas del organismo rector de la SS) como así también los recursos humanos que gestionan casi 17 millones de prestaciones.¹³

12 Según el periódico *Página 12* del 6 de febrero de 2016, alrededor de 950.000 usuarios tendrá la tarifa social, cifra que debe ampliarse porque las personas que perciben menos de \$6.000 son el 50% de los trabajadores.

13 Estas comprenden jubilaciones, pensiones para la población pasiva pero también asig-

La conformación de una institución de las características de la ANSES es poco funcional a la refocalización, teniendo en cuenta sus dimensiones: 16.000 empleados, presencia territorial en los 24 distritos con más 400 oficinas y una Atención Telefónica que atiende a más de 2 millones de personas por mes. Es por ello que probablemente muchas de las funciones de dicho organismo se terciaricen como la atención al público, la capacitación, algunos procesos complejos, etc. Avanzar en este tipo de camino, necesitaría de un amplio consenso, por lo menos parlamentario, para modificar varias leyes que implicaron avances importantes en los derechos sociales.

La reconfiguración del poder político e institucional es muy importante para realizar las transformaciones que implica la refocalización. Utilizar "la fuerza presupuestaria" para generar consensos parlamentarios parece ser un camino posible en este escenario. Si bien esto se entiende como una interacción compleja, no es imposible en el contexto actual de reconfiguraciones y realineamientos políticos donde es central el papel del Poder Ejecutivo. Un interrogante que plantea este escenario es el siguiente: ¿cuál será la actitud de su población y las organizaciones sociales ante la pérdida de muchos derechos adquiridos?

Finalmente, es importante tener en cuenta la necesidad de un consenso importante del Presidente y su gobierno para la aplicación de medidas de estas características. Si bien no afecta directamente a los sectores de mayores ingresos de la sociedad, medidas antipopulares repercuten en otros sectores y en la agenda de un país.

naciones familiares, asignación universal, por embarazo, Programa Progresar, parte de gestión del programa Procrear, Programa Argentina, entrega de notebook, entre otras.

Cuadro nº 2:
Escenarios de la Seguridad Social

Tipo de Escenario de la Seguridad Social	Mecanismos de Ejecución	Consecuencias posibles	Tipos de derechos vulnerados o incorporados	Consenso político	Variables externas
Refocalización	Endurecimiento de los requisitos para incorporarse a las prestaciones futuras focalizadas	Disminución de la cobertura Incremento negativo de los indicadores sociales	Vulneración de las Prestaciones No contributivas y de bajos ingresos	Alto	Incremento de los servicios públicos, devaluación del peso sin techo
Neouniversalismo Pragmático	Mantención de los requisitos actuales	Disminución leve de la cobertura y de los indicadores sociales positivos	Vulneración de las futuras prestaciones no contributivas en el ámbito previsional	Bajo	Disminución leve del poder adquisitivo de las mayorías
Universalismo	Flexibilidad en la incorporación de las prestaciones	Amplia cobertura Disminución de los indicadores sociales negativos	Incorporación de la mayoría de los sectores vulnerables	Alto-políticas de Estado	Crecimiento económico y fortalecimiento del mercado interno

Fuente: Elaboración propia.

El segundo escenario puede denominarse neuniversalismo pragmático, en el sentido de que no se avanzará en la reducción de los derechos adquiridos pero no se profundizará en la mejora o en ampliación de la cobertura en SS. Si bien los sectores más conservadores del gobierno pueden considerar el alto “gasto” que implica la SS en la Argentina, y tal vez, puedan tener como ideal la incorporación del sector privado, como poseen algunos países de

la región¹⁴, la posición más moderada por el momento es la que predomina, con una fuerte impronta pragmática y la necesidad de consenso para la consolidación del proyecto.

14 Recomendamos en el análisis del caso chileno donde después de años del sistema de AFP, en el año 2008 la Presidenta Michelle Bachelet tuvo que incorporar reformas al sistema, debido al carácter desigual de las prestaciones y alta exclusión de las mayorías.

El planteo de este escenario es proseguir con las consignas de la campaña Presidencial del año 2015, donde se planteaba la idea de "no quitarle la ayuda a nadie" (*Clarín*, 12/11/2015), lo que implica conservar gran parte de los derechos adquiridos de la población durante el periodo de gobierno anterior. Inclusive, en algunos casos, ampliar la cobertura a nuevos sectores o mejorar los ingresos sin que esto modifique estructuralmente el esquema vigente. Un ejemplo, de esta política es la mejora de \$400 en diciembre pasado a los beneficiarios de la Asignación Universal y a las jubilaciones mínimas. En suma, el propósito es conservar las mayorías de las prestaciones vigentes, tanto de tipo contributivas como no contributivas.

Esto significa que por las características del mercado de trabajo en la Argentina, caracterizada por bajo desempleo (5,9% en el tercer trimestre de 2015) pero con alto nivel de trabajo no registrado de 33,1% y con probablemente una suba del desempleo para los próximos meses de 2016¹⁵, es necesario ser proactivo en las políticas de SS. Es decir, que es necesario proyectar nuevas políticas de inclusión para futuros jubilados y pensionados, para seguir manteniendo alta la cobertura en esa franja etaria. Asimismo, para los jóvenes que no estudian y no poseen un empleo digno deben actualizarse las políticas y seguir contemplando casos no incluidos.

El escenario planteado si bien garantizaría la mayoría de los avances de la SS, sólo se propondrá cambios cosméticos con el fin de mantener el consenso social. El pragmatismo será la clave entender futuras etapas más restrictivas o más expansivas.

En este sentido, podría conformarse un péndulo en el contexto del neouniversalismo pragmatismo: por un lado, en circunstancias que así lo ameriten (instancias preelectorales, necesidad de acuerdos con actores), la extensión a más beneficiarios de la SS, tal es el caso de la iniciativa de ampliación de la AUH hacia algunas categorías del monotributo de baja facturación. En este sentido, habrá que evaluar cuáles son consideradas las categorías bajas teniendo en cuenta el incremento de los precios y evitar el denominado enanismo fiscal. Por otro lado, en periodos de crisis o etapas alejadas del calendario electoral se podrá avanzar en restricciones, donde se limitará la inclusión en programas y planes a distintos beneficiarios.

En el plano del consenso político-institucional, no parece ser un escenario de grandes acuerdos para su disposición ya que no requiere la modificación o promulgación de leyes. De cualquier modo, en un planteo de estas características con una política económica ortodoxa que probablemente incrementó los niveles de desempleo, subempleo, desigualdad de ingresos e informalidad laboral, el esquema de protección social tenga que ser actualizado o replanteado, ya que esto significará un incremento en la inclusión social. Por lo tanto, deberán replantearse las políticas públicas hacia los sectores con condiciones de vulnerabilidad: adultos mayores, familias numerosas de bajos ingresos, trabajadores informales y sus niños, niñas y adolescentes, como así también, jóvenes entre 18 y 15 años en condiciones de vulnerabilidad. Estos sectores serán los más perjudicados si el gobierno no promueve el mercado interno dinámico y con bajos niveles de desempleo.

Un tercer escenario puede denominarse universalismo y se basa en la posibilidad de una nueva coalición gobernante, producto de una crisis política, económica o social muy grave que determinen el cambio de rumbo del actual gobierno y que este disponga de una se-

15 Hay que tener en cuenta también que según el CIEPP, una devaluación de un 40% o 50%, como es la que está tomando forma en nuestro país implica alrededor de dos puntos porcentuales de aumento de la pobreza.

rie de medidas de corte inclusivo para ampliar y consolidar la SS.

La nueva coalición progresista avanzaría en políticas de Estado, tan solicitadas en los últimos años en la materia, lo que expresaría la facilidad de incorporarse a través de mecanismos contributivos y no contributivos.

En la práctica este tipo de escenario plantearía en el plano de las prestaciones pasivas mecanismos de inclusión para los adultos mayores por la cual llegada la edad correspondiente permita una jubilación o pensión con mecanismos automáticos.

El objetivo es generar un Programa de Inclusión Previsional permanente que permita incluir a todos los casos en condición como tal. Esto garantizaría una cobertura de un 100% en esas franjas etarias (mayores de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) y una política proactiva en la previsión social.

La misma lógica de las prestaciones pasivas tendrían las activas, donde estaría garantizado un piso de ingreso para las contingencias que podría tener una persona en su trayectoria de vida. Es decir, el ciudadano argentino, debido a su condición como tal, tendría la garantía de un ingreso mínimo por desempleo, por asignación familiar e invalidez, más allá, de su relación con el mercado laboral.

De cualquier modo, este esquema requiere de un conjunto de acciones intersectorial e interjurisdiccionalmente articuladas, que vayan más allá de una simple agregación de intervenciones particulares de cada sector. Adquiere fuerza en este escenario la idea de una coordinación tanto a nivel interministerial a nivel nacional y concepto de “Estado estratégico”. En un primer paso, debería conformarse una convergencia estratégica por lo menos en cuatro Ministerios o áreas que ejecutan las principales políticas públicas de la SS: El Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y ANSES.

En un segundo paso, se podría avanzar en la articulación en los mecanismos de diseño, ejecución y monitoreo de la SS.

Cabe destacar que una transformación de estas características debería superar la SS y conformarse un Sistema de Protección Social, un modelo perfeccionado e institucionalizado del Consejo Nacional de Políticas Sociales, donde se incorporarían los niveles provinciales. El carácter estratégico, conformando una red de órganos o ámbitos de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas y proyectos sociales.

Para conformar un esquema de tal magnitud debería modificarse sustancialmente la política impositiva de nuestro país y repensarse en función de experiencias de otros Estados (como los escandinavos) muy alejados a nuestra historia económica, política y social. Según datos de la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, el gasto público en SS de la administración nacional, medido en porcentaje del Producto Bruto Interno, pasó de 5,3% en 2003 a 11,7% en 2014. Sin duda, si nos abocamos a las transformaciones mencionadas podrían requerir de un incremento que llegaría a un 18% del PBI, lo que significaría un cambio estructural. Además, la transformación deberá venir probablemente con la creación de nuevos impuestos porque la relación entre los activos (aportantes) y pasivos (diciembre de 2015) es de 1,16. (ANSES, 2015). Por lo tanto, generar un consenso para un aumento de la presión tributaria para financiar “la nueva SS” parece ser una tarea de suma complejidad. No obstante, un “big bang” de estas características no pueda descartarse, teniendo en cuenta las profundas crisis que ha tenido nuestro país y los péndulos de proyectos que siguieron a continuación.

Ahora bien, algunos elementos que hacen al enfoque del nuevo gobierno como su política económica de tipo ortodoxa, aunque todavía con indefiniciones en el plano de la SS, hacen pensar que el primer y el segundo

escenario sean los más probables. Esto será importante para los tiempos actuales, como así también, las alternativas a los proyectos que pueden excluir socialmente a las mayorías.

Conclusiones

La SS en nuestro país cuenta actualmente con un importante sistema de previsión social con una amplia cobertura llegando a un total 6.606.542 adultos mayores beneficiados con jubilaciones y pensiones. Asimismo, el mismo sistema cuenta con 1.489.584 pensiones no contributivas.

El Régimen de Asignaciones Familiares tiene cobertura nacional (basados prestaciones contributivas y no contributivas), destacándose la AUH con 3.723.763 de niños y niñas incorporados, la Asignación por embarazo con 86.633 madres incluidas y las Asignaciones familiares con 3.031.745 beneficiarios menores de 18 años. Esto se complementaría con 894.690 jóvenes de plan Progresar y 63.191 desempleados, entre otras prestaciones. Lo relevante aquí es que estos programas pasaron de la asistencia social a la SS, lo que implica un salto de calidad relevante.

Ahora bien, parece difícil que un sistema de estas características pueda ser erosionado, más aun teniendo en cuenta el consenso mayoritario de estas prestaciones y la promesa de campaña del gobierno del Presidente Macri, (seguido en la actualidad) de no quitar la ayuda social. Sin embargo, condiciones externas como la profundización de la crisis internacional, la incremento de la recesión o el triunfo de posturas más radicalizadas dentro de *Cambios* pueden debilitar la vigencia de una protección de esas características.

Uno de los escenarios planteados en apartados anteriores contempla esta posibilidad aunque es complejo avanzar en un proceso de esas características sin la existencia de alta conflictividad. De cualquier forma, la historia argentina en general, y la de la SS en particular, nos dan ejemplos de estas posibles transforma-

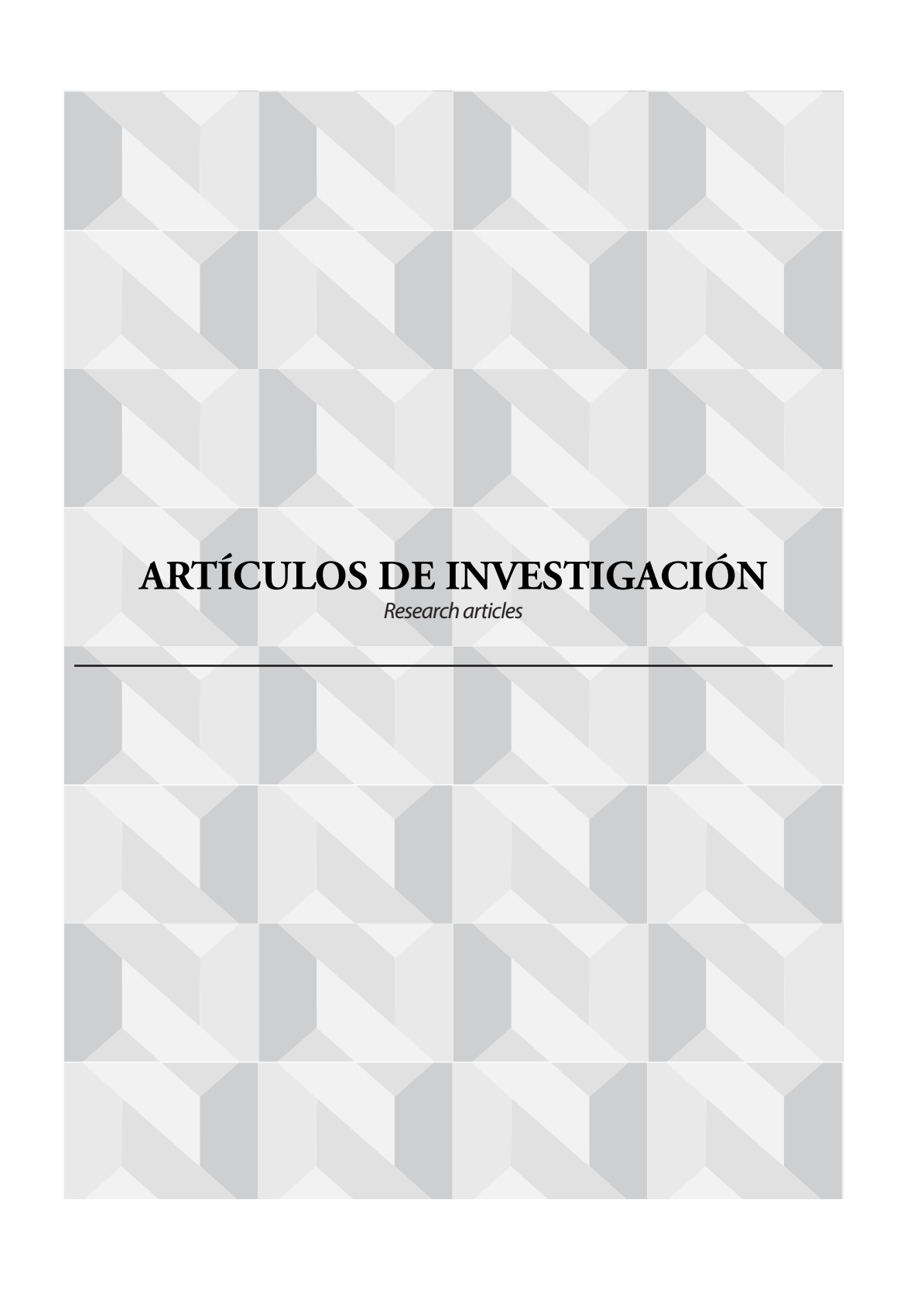
ciones. Estará en consideración la importancia de la sociedad en su conjunto y de los actores el nivel de rechazo al respecto.

Más allá de los niveles de pragmatismo o no de los gobiernos, es importante consolidar un sistema de SS que comience con el actual escalón y que pueda paulatinamente avanzar hacia otros superiores. Pero debemos comenzar garantizando lo existente, y para ello, los diferentes actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los intelectuales, líderes sindicales y otros, deben promover a la SS existente como una política de Estado. Esto no significa negar la existencia de prestaciones con bajo impacto o que deben ser modificadas, obliga a pensar en una política realista ante los tiempos que corren.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social (2011). *Marco Conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social. Dirección General de Planeamiento.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (en línea). (Consulta: 4 de enero 2016). Disponible en: <http://www.anses.gov.ar>
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía, Buenos Aires.
- Clarín*. *Los últimos tramos de la campaña*. (12 de noviembre de 2015). p. 3.
- Clarín*. *Cambios en las Asignaciones Familiares*. (12 de febrero 2016). p. 4.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas y Asdi.
- CESO. Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz. (en línea). (Consulta 28 y 29 de enero 2016). Disponible

- en: <http://www.ceso.com.ar/secciones/economia-popular-y-trabajo>
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en línea). (Consulta: 12 de enero 2016). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>
- Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (en línea). (Consulta: 29 de diciembre 2015). Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/>
- Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: CEDEP-Prometeo.
- Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores Argentinos. (en línea). (Consulta: 15 de enero 2016). Disponible en: <http://www.obderechosocial.org.ar/>
- Observatorio de la Deuda Social en Argentina. *Barómetro de la Deuda Social Argentina. Progresos Sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes*. Serie del Bicentenario (2010-2016). Año V. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social. (en línea). (Consulta: 7 de enero 2016). Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/>
- OISS. Organización Interamericana de Seguridad Social. (en línea). (Consulta 22 de diciembre 2015). Disponible en: <http://www.oiss.org>
- Página 12. Tarifas violentas. (6 de febrero de 2016). p 5.
- Pautassi, L., Zibecchi, C. (2009). *Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Una aproximación desde los protagonistas*. Buenos Aires: CEPAL.
- Repetto, F., Díaz Langou, G. (2010). Desafíos de la Asignación Universal por Hijos para Protección Social a un año de su creación. *Revista Documento de Políticas Públicas. Recomendación n°88*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional. *Revista de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 1, Nro. 2. Colombia: CINDE, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Universidad de Manizales, Valle del Cauca, Manizales.
- Rofman, R., Grushka, C., y Chebez, V. (2001). El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.
- Salvia, A. (2005). Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de pobreza en tiempos de cambio social. En *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un Glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tirenni, J. (2013). *Los Jóvenes en Argentina: acerca de la Inclusión social y el empleo*. Buenos Aires: mimeo.
- Unicef (2014). Proyecto *Te Escucho*. Integración de la perspectiva de derechos y género en las maternidades públicas de Argentina. *Guía informática para la implementación del dispositivo Te Escucho en las Maternidades*. Buenos Aires: Unicef/FLACSO Argentina.
- Villatoro, P. (2005). Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL* n° 86.
- Zolo, D. (1994). *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*. Buenos Aires: Nueva Visión



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research articles

Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang paradigmático”

Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008

New models of public management: Management technologies, organizational culture and leadership after the “paradigmatic big bang”
Contributions to think about the future of public management after the financial global crisis of 2008

Por Isidoro Luis Felcman*

Fecha de Recepción: 20 de enero de 2016.
Fecha de Aceptación: 28 de marzo de 2016.

RESUMEN

La crisis financiera de 2008 puso en duda las creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y “la mano invisible del mercado”. Como consecuencia, hoy estamos viviendo una crisis de paradigmas: “el big bang paradigmático”. El paradigma neo-liberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) “estalló” y uno nuevo está consolidándose. ¿Cuáles serán sus características? El artículo hará aportes al respecto.

Palabras clave: *Nuevos Modelos de Gestión Pública, Tecnologías de Gestión Pública, Cultura Organizacional, Liderazgo.*

ABSTRACT

The financial crisis of 2008 created doubts about the beliefs of “lean State”, “deregulation” and “the invisible hand of markets”. Therefore, we are now living in a middle of a paradigmatic crisis: “the paradigmatic big-bang”. The neo-liberal and individualistic paradigm busted, and a new one is now under consolidation. Which will be its main features? The article makes some contributions to solve this question.

Keywords: *New Models of Public Management, Management Technologies, Organizational Culture, Leadership.*

* Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Contador Público Nacional y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA). Profesor Titular Consulto en FCE-UBA. Docente de la Maestría en Políticas Públicas de FLACSO. Fue Director de Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (2010-2020), del Plan Nacional Estratégico del Seguro (2012-2020) y del Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación. Correo electrónico: ifelcman@gmail.com

Algunas consideraciones previas.

Este artículo es la síntesis de una tesis doctoral (Felcman, 2015). Dicha tesis hizo contribuciones al conocimiento en términos de marco conceptual, variables con su correspondiente operacionalización y algunos aportes empíricos basados en diversos estudios de campo. Lo que se desarrolla a continuación es el extracto de los principales conceptos. Para mayores detalles, se recomienda acudir a la fuente principal. De todas formas, y para orientar mejor al lector, se incluye un apartado final donde se puede leer una descripción sucinta de las principales conclusiones y aportes que la referida tesis hace al conocimiento y al estado del arte vigente, basándose en la idea que los temas muy complejos de abordar, requieren de avances graduales y progresivos, pequeños escalones en un proceso de mejora continua que nunca finaliza, casi podríamos decir que nunca llega a una meta específica, pero mantiene siempre el mismo rumbo. En definitiva, lo más importante no es llegar sino ir, "abriendo camino al andar" tal como lo expresa en su poema Antonio Machado. Veamos a continuación los principales planteos conceptuales.

Introducción: implosión y estallido paradigmático. La metáfora del big bang.

Si se creyó que el paradigma neoliberal y su correspondiente modelo de gestión pública habían venido para quedarse por años (como fue el caso del modelo burocrático-weberiano), sorpresivamente en 2008 asistimos a una implosión económico-financiera mundial cuyas secuelas aún seguimos experimentando (Krugman, 2008; Stiglitz, 2008).

Así, el modelo de gestión pública que comenzó a instalarse hace más de 30 años se fue resquebrajando y las creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y "la mano invisible del mercado" se pusieron en duda. Cuestionar lo incuestionable es síntoma de paradigmas en

crisis. Como consecuencia, hoy estamos viviendo lo que llamaremos "el big bang paradigmático" (Felcman, 2015; Kliksberg, 2005, 2011). Está en duda lo que años atrás fue predominante: el paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) "estalló" y sus diferentes fragmentos están ahora girando en un espacio interparadigmático (acéptese el big bang como metáfora).

Si bien puede sostenerse que, abandonado un viejo paradigma históricamente termina consolidándose uno nuevo (Kuhn, 1980), difícil es saber al momento que características va a tener este último.

Hoy se discute sobre modelos de gestión más apropiados para transformar organizaciones públicas y hacerlas efectivas para satisfacer necesidades e intereses colectivos. Vemos que el rol del Estado, la formulación de políticas, los modelos y tecnologías de gestión son temas predominantes. No sucede lo mismo con cultura organizacional y liderazgo, cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

Buscaremos sustentar la importancia que tienen estos conceptos en los procesos de cambio, analizando la idea que, para cierta porción del estado del arte (House y Aditya, 1997; House y Javidan, 2004), dichos cambios son impulsados por líderes culturalmente sustentados (*culturally endorsed leadership*): líderes efectivos cuyas actitudes y comportamientos guardan coherencia con la cultura que los sostiene; pero también reflexionaremos sobre el rol de los líderes contraculturales, que desencadenan procesos de cambio aún dentro de culturas organizacionales que inicialmente no los sustentan, aunque después los ungen como líderes con legitimidad (Felcman y Blutman, 2011).

Congruencia será también un concepto a considerar. Analizaremos tecnologías de gestión como artefactos que se diseñan a partir de un modelo de gestión que les da origen: en un Estado burocrático-weberiano, las tecnologías de gestión se utilizarán para automatizar pro-

cesos y garantizar la impersonalidad decisoria. Si, en cambio, pensamos en un modelo de Estado igualitario y participativo, las tecnologías de gestión se diseñarán para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento y asegurar la participación de actores clave.

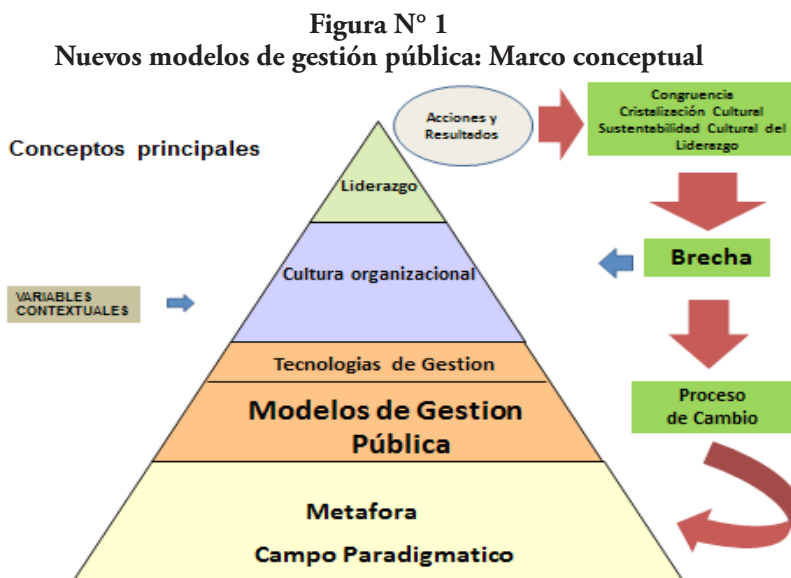
Extendiendo la idea, indagaremos sobre la *congruencia* entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión pública, tecnologías de gestión pública, cultura organizacional y liderazgo. Pero, así como estudiaremos congruencia, instalaremos también la idea de *ruptura de la congruencia*, fenómeno que desencadena procesos de cambio. Hay momentos en que la cristalización de la congruencia se rompe; ello generalmente sucede cuando los resultados muestran brechas significativas entre lo deseado y lo existente superando un nivel de tolerancia social admisible.

Finalmente, lo anterior no es sólo un planteo teórico-conceptual; dicho enfoque fue

empleado en varios casos de diseño e instalación de nuevos modelos de gestión pública: la experiencia del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010/2020 (PEA) (Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, Velázquez, 2013) y el Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020 (PlaNes) (Felcman, Blutman, Bobeck, González, Velázquez, 2015). En tales experiencias, el pensamiento estratégico, la participación de actores clave, los cambios impulsados a nivel de la cultura organizacional y el liderazgo fueron elementos centrales para el éxito.

1. Marco conceptual global

Veamos una primera síntesis utilizando como figura metafórica una pirámide, con la idea de simbolizar niveles encadenados, los inferiores sirviendo de fundamento y sosteniendo conceptualmente a los superiores.



Fuente: Elaboración propia.

La unidad de análisis (Galtung, 1966) considerada es la organización pública. Los conceptos incluidos en la pirámide están destinados a describirla.

2. Ejes paradigmáticos: *grid* y *group*

En el nivel inferior, ubicamos *campo paradigmático*, no sólo en el sentido de "ciencia normal" (Kuhn, 1980), sino apelando a una evolución conceptual posterior, que define paradigma como "visión de la realidad" (Morgan, 1980). En adelante, hablaremos de campo paradigmático (Felcman, 2015) y para caracterizar este concepto, consideraremos dos ejes paradigmáticos: "*grid*" y "*group*" (Douglas, 1996; Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990; Hood, 1998).

Group define la medida en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación (*group* alto), mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales. La pregunta es: ¿quién debe hacer la gestión pública? Y aquí aparecen dos alternativas: a) los servicios públicos deben prestarlos profesionales especializados u organizaciones de la propia sociedad que los gestionan de manera participativa (*group* alto); b) los servicios deben ser provistos por la actividad privada (*group* bajo) (Hood, 1998).

Grid denota el grado en que la vida de un individuo está circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayor es el grado de detalle de dichas prescripciones (*grid* alto), menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos innovativos (Douglas, 1996). La pregunta es: ¿cómo hacer la gestión pública? La respuesta también tiene dos alternativas: a) *grid* alto sostiene que lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres; b) en *grid* bajo, confiamos que las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento, a

los que se brinda *empowerment* para innovar o cambiar lo existente y alcanzar eficiencia gestionando por objetivos y resultados. Estas alternativas pretenden resolver el dilema entre gestión pública basada en regulaciones o garantizar la "libertad de gestión" que luego se juzgará por resultados más que por cumplimiento de reglas (Hood, 1998).

El cruce de estos ejes con sus valores polares alto/bajo, da origen a cuatro *campos paradigmáticos*: el jerárquico, el individualista, el igualitario y el fatalista.

El *jerárquico* es aquel donde el entorno social de un individuo se caracteriza por fuertes vínculos de pertenencia a una comunidad/organización (*group* alto), y las reglas de comportamiento están claramente establecidas y deben ser estrictamente observadas y cumplidas (*grid* alto) (Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990).

En el *individualista* se percibe un mundo donde no existen fuertes lazos sociales con comunidad/organización alguna (*group* bajo), ni tampoco roles y formas de comportamiento definidos por reglas socialmente impuestas (*grid* bajo). Este campo genera una visión donde los lazos sociales son provisorios y sujetos a negociación (Hood, 1998). La libertad individual es el valor fundante de los colectivos humanos, y debe alentarse, porque únicamente así el ser humano es capaz de desarrollar sus potencialidades, generar innovaciones, superar problemas y contribuir al progreso colectivo. Estas creencias cuestionan la eficiencia del Estado, descreyendo de los modelos de gestión regimentados que restringen la capacidad de emprendimiento y anulan la creatividad individual, y consideran que el mundo de las empresas privadas está en condiciones de desempeñar con mejores resultados lo que las organizaciones públicas hacen mal. La privatización de servicios públicos y la desregulación de los mercados es la respuesta adecuada.

En el *igualitario*, las creencias suponen fuertes lazos sociales entre sus miembros com-

ponentes (*group* alto) pero con mínimas reglas respecto de comportamientos requeridos y diferenciación interna de roles (*grid* bajo). Esto produce relaciones sociales ambiguas y, como ningún miembro tiene la autoridad para ejercer el control sobre otros, los conflictos internos son difíciles de resolver y requieren de interacción, negociación y estados de asamblea permanente (Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990). Se descrece del “management” profesional ya que esa no es la mejor solución; más bien es parte del problema. La mejor solución para los igualitarios es la de “*managing without managers*” (Martin, 1983): se rechazan las jerarquías ortodoxas y la racionalidad que separa a los que deciden de los que ejecutan/obedecen órdenes; también se descrece de las grandes organizaciones que aseguran economías de escala, prefiriéndose organizaciones pequeñas y participativas que siguen el principio de “*small is beautiful*” (Schumacher, 1990).

Finalmente, el *fatalista* está habitado por aquellos que se sienten sujetos a un marco prescriptivo formal pero que, al mismo tiempo: a) están excluidos del gobierno de una sociedad/organización (Banfield, 1958) o b) persiguen objetivos no alineados jerárquicamente entre sí. No es fácil aceptar la existencia de este campo paradigmático dado que estamos influidos por pensamientos finalistas (Simon, 1971). El fatalismo es visto como esencialmente anti-organizacional (Hood, 1998) y, al respecto, debemos enfatizar que no estamos hablando de organizaciones que circunstancialmente “perdieron el rumbo” u operan en contextos de crisis y caos, sino de aquellas cuyo lógica de diseño, las obliga a operar en permanente condición de incertidumbre y dificultades de anticipar comportamientos y sus consecuencias. Por lo tanto, fatalismo como paradigma y luego como modelo de gestión al que algunos autores denominan de “anarquía organizada” (Cohen, March y Olsen, 1972), no sólo lo encontramos en modelos organizacionales patológicos que se desvían por momentos de

la “normalidad”, sino en organizaciones cuyos diseños están destinados a operar en ambientes turbulentos; un caos que es intrínseco y fundante. Esto es así en organizaciones complejas que son consideradas “arenas de resolución de conflictos” (Oszlak, 2006) entre diferentes actores que persiguen fines opuestos entre sí y valores contradictorios. Las universidades y las organizaciones deliberativas (por ejemplo un Parlamento) tienen esas características.

3. Metáforas

Los campos paradigmáticos pueden ser descritos a través de metáforas, entendidas éstas como “un símbolo, en muchos casos una imagen, que sintetiza el significado de un elemento que se quiere conceptualizar” (Morgan, 1980). Podemos entonces vincular conceptualmente paradigmas con metáforas que tienen la capacidad de sintetizarlos (Morgan, 1990). Por razones de síntesis, para este punto remitimos al lector a otro texto (Felcman, 2015).

4. Modelo de gestión

Denominaremos *Modelo de Gestión* a una particular combinación de elementos que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos. Tales elementos son: a) tecnologías centrales y de gestión que, b) transforman recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos para satisfacer diferentes categorías aspiracionales (objetivos, metas), c) alineando el sistema social a todo lo anterior (Suarez y Felcman, 1974).

Recursos, tecnologías, sistema social y fines, son los cuatro elementos que caracterizan a un modelo de gestión. Dentro del sistema social destacaremos a la cultura organizacional como elemento preponderante. Veamos ahora congruencia entre modelos de gestión y campos paradigmáticos.

El campo paradigmático jerárquico es congruente con un *modelo de gestión burocrá-*

tico (Weber, 1980), orientado a la observancia de la ley, procesos y reglas. Al individualista, le corresponde el *modelo de gestión innovativo*, destinado a poner en juego la creatividad para resolver problemas nuevos y desafiantes (Osborne y Gaebler, 1994). El igualitario es congruente con un *modelo de gestión participativo*, orientado a generar consenso no sólo en fines organizacionales sino también en las soluciones que se aplican a la hora de resolver problemas (Etzioni, 1994). Finalmente, el fatalista genera congruencia con el *modelo de gestión de la "anarquía organizada"* (Cohen, March y Olsen, 1972) que sólo garantiza reglas de juego básicas para que los diferentes actores diriman conflictos o bien establece criterios de aleatoriedad artificial para la solución de problemas.

5. Tecnologías de gestión

Subiendo un nivel, encontramos tecnologías de gestión, a las que definiremos como "conocimiento utilizable o utilizado para transformar elementos simbólicos simples (ej. datos) en elementos simbólicos complejos (ej. información) que luego se emplean para la toma de decisiones en diversos procesos organizacionales (contabilidad, finanzas, logística, recursos humanos) destinados a garantizar condiciones de eficiencia en el funcionamiento de tecnologías centrales (Suarez y Felcman, 1974). Las tecnologías de gestión deberían ser, en situaciones de congruencia, producto del modelo de gestión vigente.

Así entonces, a un modelo de gestión burocrático deberían corresponderle *tecnologías de gestión burocráticas* vinculadas al control *ex ante*, al cumplimiento estricto de procedimientos, al aseguramiento de la impersonalidad decisoria frente a la resolución de problemas. En cambio, a un modelo de gestión innovativo, deberían corresponderle tecnologías de gestión favorecedoras de la libre iniciativa, la innovación, la competencia, la creatividad; en gestión pública, las tecnologías del *New Public Management* (NPM) tienen dicha característi-

ca (Osborne y Gaebler, 1994). Para completar el esquema, en un modelo de gestión participativo deberíamos encontrar tecnologías de gestión que aseguren la *participación* plena en el proceso decisorio de todos los miembros componentes de una organización, mientras que en un modelo de gestión fatalista, las tecnologías de gestión estarán más orientadas a resolver problemas de *aleatoriedad artificial* o a establecer reglas de juego que garanticen procesos de negociación entre diferentes actores componentes de la organización.

6. Cultura organizacional

Un nivel más arriba nos encontramos con el concepto de cultura organizacional, que definiremos como "el conjunto de comportamientos, valores y presunciones básicas que un grupo humano consolida, como consecuencia de procesos de toma de decisiones considerados apropiados para la resolución de problemas en un período prolongado de tiempo" (Schein, 2010).

Vimos ya que el campo paradigmático jerárquico es congruente con un modelo de gestión burocrático y éste, a su vez, con una cultura organizacional *apática* (Sethia y von Glinow, 1985), caracterizada por presunciones básicas vinculadas a mantener las cosas como están, dar importancia a las reglas, evaluar a las personas por el cumplimiento de las normas, frente a los errores implementar mayores controles, evitar el conflicto, subestimar la necesidad de innovar, escribir más que hablar.

En cambio, al paradigma individualista, le corresponde un modelo de gestión innovativo y una cultura organizacional *exigente*, orientada al cumplimiento de objetivos y resultados, donde el progreso depende de ello, mientras que la pertenencia organizacional se define según principios de un darwinismo social que premia a los exitosos y expulsa a los fracasados, mediante una regla cruel e inviolable: "*up or out*". Al campo paradigmático igualitario y su modelo de gestión participativo, le correspon-

de una cultura organizacional *integrativa*, que asegura la participación y promueve visiones compartidas, metas comunes, transparencia y escrutinio. Existe en estas culturas “una gran interacción entre la gente, trabajo en equipo, una relación de confianza y respeto, fuertes exigencias por la interdependencia, el esfuerzo común, la preocupación por el desempeño individual y grupal, comunicación de ida y vuelta en múltiples direcciones” (Sethia y Von Glinow, 1985).

Finalmente, la anarquía organizada forja culturas *anómicas*, en las que difícilmente se conocen rumbo y objetivos, mientras los miembros componentes de la organización interaccionan permanentemente bajo preferencias problemáticas en lugar de prioridades definidas, tecnología difusa en lugar de claridad en las relaciones causa-efecto, participación fluida en lugar de roles claramente definidos, en tanto las decisiones que se toman son producto de una colección de alternativas buscando problemas, temas buscando espacios de decisión para ser ventilados, soluciones buscando cuestiones para las cuales puedan convertirse en respuestas, y decisores buscando trabajo (Cohen, March y Olsen, 1972).

7. Liderazgo

Avanzamos ahora al nivel superior de nuestra pirámide: el liderazgo. Lo definimos como “la habilidad que tiene un individuo en cuanto a influenciar, motivar y habilitar a otros para contribuir a la efectividad y al éxito de las organizaciones a las que pertenece” (House y Aditya, 1997).

Si bien los aportes sobre liderazgo son frondosos (Bass, 2008), interesa destacar una línea teórica que justifica la relación entre cultura organizacional y liderazgo en términos del “*culturally endorsed leadership*” (liderazgo sustentado culturalmente/teoría del liderazgo implícito) (Lord y Maher, 1991). Según ella, existen creencias y presunciones básicas que distinguen a los líderes de sus seguidores, a los

líderes efectivos de los que no lo son y a los líderes morales de los líderes maléficos (*evil leaders*).

Estas creencias, sostenidas por individuos en una sociedad/organización particular, influyen la manera en que ellos ven la importancia del liderazgo, los valores que se atribuyen al liderazgo, y los comportamientos requeridos para alguien que es considerado un líder. En tal sentido, las cualidades de liderazgo que se asignan a ciertos individuos y la aceptación que dichos individuos tienen en una determinada sociedad/organización, son una función del grado de congruencia que existe entre los comportamientos de tales líderes y las teorías implícitas de liderazgo sostenidas por sus seguidores (Lord, Binning, Rush y Thomas, 1978; Lord, Foti y De Vader, 1984; Lord, De Vader y Alliger, 1986).

Como vemos, a diferencia de otras teorías de liderazgo, ésta considera importante la aprobación/sostén social y cultural de un líder: un líder “se hace” en un determinado entorno social y cultural. Esto también implica que no habría modelos universales de líderes efectivos, sino modelos culturalmente mediatizados: los líderes son emergentes de una cultura nacional/organizacional que los sustenta. Sin embargo, también es posible formular algunas hipótesis basadas en la importancia de los líderes contraculturales, que tienen capacidades para desafiar las culturas existentes y generar cambios (Gardner, 1995). Ampliaremos esto luego.

Siguiendo lo anterior, las culturas organizacionales apáticas generan líderes “*de mayordomía*” (*stewardship*) que son vistos “como guardianes de los bienes públicos” y su legitimidad proviene de la conformidad de sus comportamientos con las aspiraciones de políticos elegidos democráticamente. Los líderes ejecutan políticas orientaciones decididas a nivel superior. El conservadurismo es visto como positivo y garantiza la continuidad de las instituciones y servicios. La conformidad con re-

glas burocrática no es un impedimento para el desarrollo de servicios públicos efectivos sino, por el contrario, los medios que dichos líderes utilizan para asegurar la responsabilidad democrática de respeto por la ley por sus actos y acciones. En esta perspectiva, la innovación es valorada siempre y cuando contribuya al mantenimiento de los valores tradicionales de servicio que legitima la producción de bienes públicos (Denis, Langley, y Rouleau, 2005).

En tanto, las culturas organizacionales exigentes dan origen a líderes *"entrepreneur"* (de moda en los años noventa), como arquetipos de lo que las organizaciones públicas necesitan para innovar y "sacarse de encima" las prácticas burocráticas que generan ineficiencia. El liderazgo emprendedor focaliza la atención en el comportamiento innovativo y la creciente atención de los líderes a las demandas del contexto y las preferencias de diferentes grupos de interés. Lograr mayor efectividad en los servicios públicos depende de la creatividad y dinamismo de líderes fuertes que no se sienten restringidos por el peso de la tradición o las reglas formales. Para limitar el riesgo de un comportamiento oportunista, las organizaciones públicas gestionadas bajo este modelo instrumentan un sistema de incentivos análogo al que puede encontrarse en el sector privado (Denis, Langley y Rouleau, 2005).

Las culturas integrativas requieren de líderes *articuladores*, generadores de participación y convocatoria en términos de proyectos comunes, escuchar opiniones y puntos de vista diferentes y desarrollar procesos de negociación destinados a alcanzar visiones compartidas de futuro. Se pueden mencionar varias fuentes teóricas que abonan estas ideas (Callon, 1987; Boltanski y Chiapello, 1999; Boal y Hooijberg, 2000).

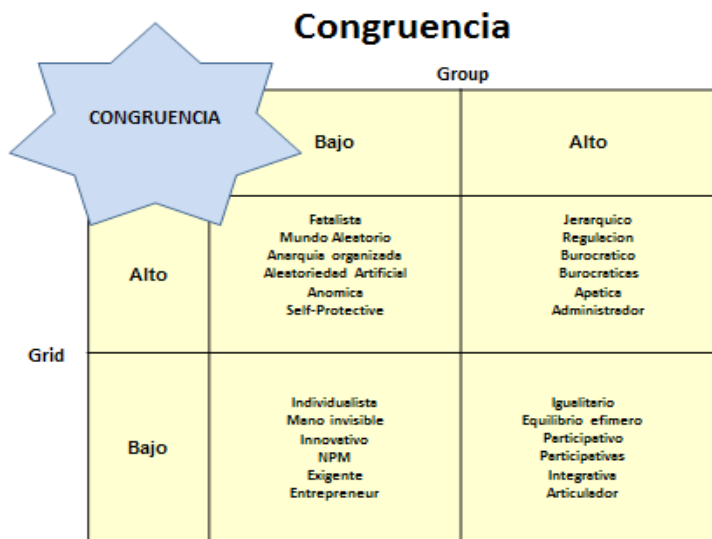
Finalmente, las culturas organizacionales anómicas generan un tipo de líder *autoprotectivo* (*"self-protective"*), caracterizado por un comportamiento individualista, centrado en sí mismo, egoísta, poco comunicativo, que cuida

sus propios intereses, permanente generador de conflictos, deliberadamente orientado a "salvar su pellejo" (*face-saver*) frente al peligro.

8. Congruencia, ruptura de la congruencia y cambio: los orígenes del big bang paradigmático

Se puede ver a continuación un cuadro donde los conceptos de nuestra pirámide original se relacionan en base a su congruencia conceptual.

Figura N° 2
Congruencia entre conceptos



Fuente: Elaboración propia.

La pirámide que sintetiza nuestro marco conceptual, atravesada ahora por el concepto de congruencia, tiene un destino de cristalización cultural, tal como esto es trabajado por Schein (2010), Hofstede (1980) y House y Aditya (1997), en la medida que los resultados estén próximos a los objetivos deseables de alcanzar.

En cambio, la brecha entre lo deseado y lo existente, puede ser considerada elemento disparador de procesos de cambio, especialmente cuando dicha brecha se mantiene de manera prolongada en el tiempo. En ese caso, el cambio organizacional puede apuntar a diferentes niveles de la pirámide: a veces se considera suficiente el recambio de líderes, otras se modifican los valores existentes en la cultura, o se apunta al cambio en las tecnologías de gestión iniciando procesos de modernización, o las decisiones intentan ir más profundamente

(más abajo) en la pirámide con cambios en los modelos de gestión.

Finalmente, en algunas circunstancias históricas, asistimos a cambios más radicales, con cuestionamientos ideológicos destinados a provocar el abandono de ciertos paradigmas y el surgimiento de nuevos (Kuhn, 1980). La irrupción del NPM debe ser vista no sólo como un proceso de modernización tecnológica, sino como un “corrimiento paradigmático” que luego provocó cambios en el resto de los niveles de la pirámide, con nuevos puntos de partida ideológicos, consiguientes cambios en modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo.

Estos cambios, que históricamente podemos situarlos hacia fines de los años setenta, con origen en la Inglaterra de Margaret Thatcher y luego en los Estados Unidos (con Re-

agan), Australia, Nueva Zelanda, Chile y la Argentina de los noventa (bajo la presidencia de Menem), fueron impulsados gracias a la adopción de un credo neoliberal (campo paradigmático), un modelo de gestión individualista, tecnologías de gestión importadas acríticamente del sector privado (NPM), culturas organizacionales innovativas y perfiles de liderazgo *entrepreneur*. Los referidos cambios fueron impulsados desde allí hasta la implosión del 2008 (crisis financiera global de los derivados y las "hipotecas basura").

A ese proceso lo denominamos "el big bang paradigmático": en virtud del mismo, hoy día conviven yuxtapuestos pedazos del viejo paradigma jerárquico (que nunca desapareció completamente), más fragmentos del nuevo paradigma individualista (que nunca llegó a instalarse completamente), todos ellos "volando por el aire" sin aparente destino. La Argentina sufrió un proceso similar algunos años antes, con la crisis de 2001-2002. Lo que puede verse hoy día es un fenómeno de ruptura de la congruencia: organizaciones públicas donde nuevos campos paradigmáticos están en gestación, con una mezcla de capas geológicas diversas donde existen superpuestos distintos tipos de modelos de gestión, tecnologías, culturas y liderazgos.

9. El big bang paradigmático y la consolidación de un nuevo paradigma

Para finalizar, ¿los fragmentos de viejos paradigmas no tienen destino? Difícil es ensayar una respuesta contundente, aunque es posible aventurar dos grandes horizontes que quizás tenderán a consolidarse de aquí a futuro. Uno de ellos imagina una refundación del paradigma jerárquico y la burocracia, bajo el concepto ideológico del Estado Neo Weberiano (Pollitt y Bouckaert, 2004), y su correspondiente modelo de gestión postburocrático (Barzelay, 1992). Así es posible imaginar una gestión pública donde se reafirma el rol del Estado como el principal facilitador de soluciones a

los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambios demográficos y amenazas al medio ambiente, a la democracia representativa como elemento legitimante dentro del aparato estatal, a la ley administrativa (modernizada) en cuanto a preservar los principios básicos pertinentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo igualdad ante la ley, seguridad jurídica y la disponibilidad de mecanismos de control y transparencia en las acciones del Estado y, finalmente, a la preservación de la idea de servicio público con *status*, términos, condiciones y cultura diferenciales (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Todo lo anterior debería complementarse con la existencia de nuevos elementos: cambiar de una orientación interna relacionada con lo burocrático, hacia una orientación externa vinculada a satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía; la ruta principal para lograr este propósito no son los MTM's (*Market Type Mechanisms*), sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio; suplementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa por un conjunto más amplio de mecanismos de consulta y directa representación de los puntos de vista de la ciudadanía; en cuanto a la gestión de los recursos al interior de la Administración, una modernización de las reglas y procesos clave para incentivar una mayor orientación a resultados más que el cumplimiento estricto del procedimiento, con un corrimiento desde los controles *ex ante* hacia los controles *ex post*, sin abandonar los primeros; profesionalización del servicio público, de forma tal que el estereotipado "burócrata" se convierta de un mero experto en la ley administrativa, en un manager profesional orientado a satisfacer necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos (Pollitt y Bouckaert, 2004).

El otro posible destino de consolidación paradigmática, está basado en la creencia de que las sociedades del futuro serán más horizontalizadas y lo mismo sucederá con las or-

ganizaciones en general y las públicas en particular (Cleveland, 1972), lo que da origen a tres ideas clave: 1) el rol que el Estado debe desempeñar para promover la participación y articularla en una propuesta colectiva; 2) los principios y reglas de juego que garantizan las relaciones sociales comunitarias; 3) valores a tener en cuenta: construcción de consensos, visión compartida, negociación, articulación de intereses sectoriales (Etzioni, 1994; Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, Velazquez, 2013).

En definitiva, dos posibles destinos que algunos pueden ver excluyentes, aunque la propuesta de este artículo es considerarlos complementarios: un Estado nuevamente presente, que no sólo aplica la ley (*rule*), sino que también da respuestas efectivas, eficaces y eficientes a las necesidades de la gente (*response*) (Goodsell, 2005) dentro de un sistema democrático ampliado y fortalecido, que promueve interacciones horizontales, con participación activa de la sociedad, transparencia y una tendencia marcada a la negociación, generación de consensos y visiones compartidas de futuro.

Conclusiones y sugerencias para futuros aportes

Tal como fuera mencionado en un principio, el artículo es síntesis de una tesis. Y en el progreso del conocimiento científico, toda tesis deja planteados puntos de partida y potenciales caminos a recorrer. Por lo tanto, lo que se verá a continuación es una síntesis de conclusiones y sugerencias sobre cuáles deberían ser dichos caminos. Varias de las mismas pueden verificarse en los propios planteos que el artículo formula; otras son extraídas de la fuente original (Felcman, 2015) y, en esos casos, se hacen las respectivas observaciones para orientar al lector interesado en una futura búsqueda de profundización.

En la idea de la mejora continua, tanto el artículo como la tesis apelan varias veces al uso de la metáfora que, reconocida en cuanto

a su *status* epistemológico (Morgan, 1980) es utilizada para condensar ideas en una imagen, una frase o un pensamiento, potentes desde el punto de vista descriptivo y explicativo.

En dicho sentido, y antes de pasar a las conclusiones y sugerencias, muchas de las cuales establecen líneas de partidas más que líneas de llegada, aparemos a dos pensamientos que sintéticamente expresan la idea de la mejora continua. El primero pertenece a San Agustín cuando dice: *“es mejor cojear por el camino que avanzar a grandes pasos fuera de él. Pues quien cojea en el camino, aunque avance poco, se acerca a la meta, mientras que quien va fuera de él, cuanto más corre, más se aleja”*. Dado que este artículo y la tesis son producto de 40 años de trabajo siguiendo un mismo rumbo, la frase de San Agustín expresa en pocas palabras esas cuatro décadas. El segundo pensamiento pertenece a Jules Renard, y dice: *“el proyecto es el borrador del futuro. A veces, el futuro necesita cientos de borradores”*. Considérese entonces a este artículo y las conclusiones que veremos a continuación como uno de los cientos borradores ya escritos, que seguramente serán seguidos por otros cientos por venir.

- a. Comenzamos planteando la justificación del tema y eligiendo el “big bang paradigmático” como eje central explicativo de cambios en los modelos de gestión pública, culturas organizacionales y liderazgos a partir de la implosión financiera mundial producida en el año 2008 y sus posteriores secuelas.
- b. Identificamos a las organizaciones públicas como unidades de análisis y realizamos definiciones al respecto.
- c. Identificamos las variables nominales campo paradigmático, metáfora, modelo de gestión, tecnologías de gestión, cultura organizacional, liderazgo y brecha, a los fines de predicar sobre las unidades de análisis referidas en b).

- d. Vimos cómo cada una de las mencionadas variables tiene cuatro categorías, todas ellas provenientes del cruce entre dos ejes paradigmáticos con dos valores polares cada uno: *grid* y *group*.
- e. Enlazamos conceptualmente cada una de las variables, planteando un encadenamiento racional entre ellas y su consolidación en una situación de congruencia, a medida que el tiempo transcurre y no hay brecha que supere un nivel de tolerancia organizacional y/o social.
- f. Planteamos la dinámica entre congruencia y cristalización cultural.
- g. Planteamos también un sistema de hipótesis para explicar la cristalización cultural y la ruptura de dicha cristalización. Ver esto en Felcman (2015).
- h. Predicamos cómo, en ciertas circunstancias históricas, la ruptura de la cristalización lleva a situaciones de incongruencia y eventual ruptura paradigmática, e identificamos en términos históricos un doble "big bang paradigmático" (años 70 del siglo XX y fines de la primera década de este siglo). Ver esto en Felcman (2015).
- i. Trabajamos los diferentes conceptos/variables para describir dentro de cada uno de ellos sus respectivas cuatro categorías:
 - a. Campo paradigmático: jerárquico, individualista, igualitario y fatalista
 - b. Metáfora: regulación, mano invisible, equilibrio efímero, mundo aleatorio. Ver esto en Felcman (2015).
 - c. Modelo de gestión: burocrático, innovativo, participativo, anarquía organizada.
 - d. Tecnologías de gestión: burocráticas, NPM, participativas, aleatoriedad artificial.
 - e. Cultura organizacional: apática, exigente, integrativa, anómica.
 - f. Liderazgo: mayordomo, *entrepreneur*, articulador, autoprotectivo.
- j. Identificamos para cada campo paradigmático las respectivas relaciones de congruencia entre variables. Ver tema metáforas en Felcman (2015).
 - a. Campo paradigmático jerárquico: metáfora de regulación, modelo de gestión burocrático, tecnologías de gestión burocráticas, cultura organizacional apática, liderazgo mayordomo.
 - b. Campo paradigmático individualista: metáfora de mano invisible, modelo de gestión innovativo, tecnologías de gestión NPM, cultura organizacional exigente, liderazgo *entrepreneur*.
 - c. Campo paradigmático igualitario: metáfora de equilibrio efímero, modelo de gestión participativo, tecnologías de gestión participativas, cultura organizacional integrativa, liderazgo articulador.
 - d. Campo paradigmático fatalista: metáfora del mundo aleatorio, modelo de gestión de anarquía organizada, tecnologías de gestión de aleatoriedad artificial, cultura organizacional anómica, liderazgo autoprotectivo.
- k. Identificamos trayectorias estratégicas de cambio, muy especialmente referidas a procesos de reforma del Estado y reforma administrativa e hicimos especial énfasis en dos hitos históricos clave: años 70 del siglo XX y primera década del siglo XXI. Ver en particular Felcman (2015).
- l. Describimos la evolución (trayectoria) de los cambios globales en tecnologías de gestión pública desde antes de los 70, a partir de los 70 (primer big bang paradigmático) y a partir del año 2008 en adelante (segundo big bang paradigmático). Ver Felcman (2015).
- m. Describimos la misma evolución (trayectoria) para campos tecnológicos específicos: finanzas, recursos humanos, organización, orientación a resultados, gobierno electrónico, tecnologías de gestión participativas,

planeamiento estratégico. Ver Felcman (2015).

- n. Desarrollamos algunas proyecciones sobre la potencial consolidación de nuevos paradigmas y modelos de gestión, poniendo especial énfasis en el modelo de gestión neo-weberiano y el modelo de gestión participativo.
- ñ. Hicimos finalmente tres aportes empíricos exploratorios. Ver Felcman (2015).
 - i. Caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020.
 - ii. Estudio sobre cultura y liderazgo para una muestra de Líderes del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino.
 - iii. Inventario de tecnologías de gestión pública.

El artículo y la tesis dejan planteadas potenciales líneas de investigación, con metodología e instrumentos para seguir con estudios de mayor confiabilidad y validez estadística en cuestiones relativas a cultura organizacional y liderazgo.

Referencias bibliográficas

- Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a backward Society*. Illinois: Free Press, Glencoe.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management*. California: University of California Press.
- Bass, B. (2008). *The Bass Handbook of Leadership: Theory, research and managerial Applications*. NY: Free Press.
- Boal, K., Hooijberg, R. (2000). Strategic Leadership: moving on. *Leadership Quarterly*, 11: 515-49.
- Boltanski L., y Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Editions Gallimard.
- Callon M. (1987). Some elements of a Sociology of Translation. En B. Latour. (Ed.). *Power, action and belief: A new sociology of knowledge*. Londres: Routledge.
- Christensen, T., y Lagreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, volumen XVI número 2, semestre: 539-564. México: Cide.
- Cleveland, H. (1972). *The future executive: A guide for tomorrow's managers*. New York: Harper and Row.
- Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, Marzo 1972: 1-25.
- Denis J.L., Langley A., y Rouleau L. (2007). Rethinking leadership in Public Organizations. En E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Douglas, M. (1978). Cultural Bias. En M. Douglas (Ed.). *The Active Voice*. London: Routledge and Kegan.
- Dunn, W., y Miller, D. (2007). A critique of the new public management and the Neo Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, (7): 345-358.
- Etzioni, A. (1994). *The Spirit of Community*. USA: Touchstone.
- Felcman, I. (2016). Planeamiento Estratégico Participativo, una clave. *Diario Clarín*. Sección Debates: ¿Qué reformas para el Estado? 24/04/2016. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/Planeamiento-estrategico-participativo-clave_0_1564043717.html
- Felcman, I., Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Felcman, I., Blutman, G., Velázquez, R. (2013). Cultura organizacional en la administración pública. El impacto del big bang paradigmático. En M. Krieger (Ed.). *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- Felcman, I., Blutman, G., Azcorra, A., Bobeck, P., Engh, L., Goyburu, L., Velázquez, R. (2013). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroin-

- dustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2). En I. Felcman, M. Krieger, H. Larocca (Eds.). *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., González, I., Velázquez, R. (2015). *Planeamiento Estratégico Participativo: Conceptos, metodología e instrumentos para su implementación*. Buenos Aires: Editorial La Ley (en edición).
- Felcman, I. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Felcman, I., Krieger, M., Larocca H. (2013). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- Galtung, J. (1966). *Teoría y Método de la Investigación Social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gardner, H. (1995). *Leading minds: an anatomy of leadership*. New York: Basic Books.
- Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program (Globe). (2004). *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. Editado por R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta. California: Sage Publications.
- Goodsell, Ch. (2005). The Bureau as Unit of Governance. En P. De Gay (Ed.). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. California: Sage Publications.
- Hood, Ch. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- House, R., y Aditya, R., (1997). The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis? *Journal of Management*, Vol 23, N°3, pgs 409-473, USA.
- House, R., y Javidan, M. (2004). Overview of Globe. En R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta (Eds.). *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. California: Sage Publications.
- Kliksberg, B. (2005). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*. Artículo incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (www.iadb.org/etica)
- Kliksberg, B. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático (prólogo al libro)*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Krugman, P. (2008). *Entrevista BBC* (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Kuhn, T. (1980). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lord, R., y Maher, K. (1991). *Leadership and information processing: Linking perception and performance*. Boston: Unwin Hyman.
- Lord, R., Binning, J., Rush, J., Thomas, J. (1978). The effects of performance cues and leader behavior on questionnaire ratings of leadership behavior. *Organizational Behavior and Human Performance*, 21(1): 27-39.
- Lord, R., Foti, R., y De Vader, C. (1984). A test of leadership categorization theory: Internal structure, information processing and leadership perceptions. *Organizational Behavior and Human Performance*, 34: 343-378.
- Lord, R., De Vader, C. y Alliger, G. (1986). A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: an application of validity generalization procedures. *Journal of Applied Psychology*, 71 (3): 402-410.
- Martin, S. (1983). *Managing without managers*. Beverly Hills, USA: Sage.
- Morgan, G. (1980). Paradigmas, metáforas y resolución de problemas. *Administrative Science Quarterly*, 25 (4): 605-622.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: Editorial Ra-Ma.
- Osborne, D., Gaebler T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *PostData Revista Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, Abril. Buenos Aires.

- Pollit, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schein, E. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. NY: Jossey Bass.
- Schumacher, F. (1990). *Lo pequeño es bello*. Madrid: Herman Blume Ediciones.
- Sethia N., Von Glinow M. (1985). Arriving at four Cultures by managing the reward system. En R. Kilmann (Ed.). *Gaining control of the corporate culture*. USA: Wiley and Sons.
- Simon, H. (1971). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Stiglitz, J. (2008). *Entrevista BBC* (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Suarez, F, y Felcman, I. (1974). *Tecnología y Organización*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Thompson, M., Ellis, R., y Wildawsky, A. (1990). *Cultural Theory*. USA: Westview Press.
- Weber, M. (1980). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

La relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación

The relevance of the State in communication policy-making process

Por Bernadette Califano*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2015.

Fecha de Aceptación: 05 de abril de 2016.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es argumentar acerca de la relevancia del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación. El enfoque conceptual se fundamenta en la Economía Política de la Comunicación (EPC) y en los estudios sobre políticas públicas. Se sostiene que la configuración y el funcionamiento de los sistemas de medios de comunicación requieren de la implementación de regulaciones estatales específicas por una serie de motivos. En primer lugar, para promover y garantizar el derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su faceta colectiva. En segundo lugar, a fin de resguardar el interés público de la comunidad. En tercer lugar, por las características particulares de las industrias y los productos culturales, los que revisten de un valor económico y simbólico clave.

Finalmente, para promover el pluralismo y la diversidad de voces, colocando límites a la concentración de la propiedad de los medios.

Palabras clave: *Estado, Industrias Culturales, Políticas de Comunicación.*

ABSTRACT

The aim of this paper is to argue about the relevance of the State in communication policy-making process. The conceptual approach is based on Political Economy of Communications (PEC), and on policy analysis studies. The starting point is that media system structure and function ingrequires the implementation of specific regulations for several reasons. In first place, to promote and guarantee the right to freedom of expression, both in its individual and collective aspects. In second place, in order to protect the public interest of the community. Foremost, due to the par-

* Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organismo que la ha seleccionado para ingresar a la Carrera de Investigador Científico en su convocatoria 2015. Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Programa de Industrias Culturales y Espacio Público del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Correo electrónico: bernacali@gmail.com

ticular characteristics of cultural industries and products, which imply key symbolic and economic values. Finally, to promote pluralism and diversity by establishing limits to media concentration ownership.

Keywords: *State, Cultural Industries, Communication Policies.*

Introducción

En su sentido más simple, las políticas de comunicación pueden ser caracterizadas como políticas públicas enfocadas en temas específicos de la comunicación masiva. Como toda política pública ocupan un lugar destacado en la articulación entre el Estado y la sociedad. Asimismo, implican un proceso dinámico a lo largo del cual intervienen e interactúan distintos actores, cada uno con intereses políticos y económicos particulares, con la intención de influir sobre la configuración de los sistemas de medios.

La regulación en materia de políticas de comunicación se remonta a los orígenes de la prensa y al surgimiento de las tecnologías de comunicación, tales como el telégrafo y la telefonía. Las normativas se extenderán al cine y a la radiodifusión a partir del siglo XX. Desde aquellos orígenes se han producido numerosas transformaciones e innovaciones en los ámbitos político, económico, social y tecnológico que han causado reconfiguraciones en los mapas mediáticos a nivel local, nacional y mundial, y han generado desafíos para el diseño de políticas de comunicación.

El enfoque conceptual de este trabajo se basa en las investigaciones sobre políticas de comunicación encaradas desde la Economía Política de la Comunicación (en adelante, EPC) y en los estudios sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. Nuestra mirada se inscribe dentro de la escuela crítica de los estudios de la EPC, que hace hincapié en las relaciones desiguales de poder político y económico que existen en las so-

ciedades, producto de lo cual ciertos actores poseen una mayor capacidad que otros para imponer sus intereses en los procesos de regulación (Freedman, 2008; Garnham, 1998; Mosco, 2009).

Partimos de entender que el Estado se encuentra conformado por un conjunto de instituciones y relaciones sociales (O'Donnell, 2010). Constituye así un escenario de negociación en el que intervienen diversos grupos, individuos y fuerzas políticas que, según los recursos y las alianzas que establezcan, pueden presionar para incluir determinadas cuestiones en la "agenda institucional" (Cobb y Elder, 1983).

Si bien el Estado se caracteriza idealmente por tener un fuerte poder coactivo y regulador, sobre todo con respecto a la sociedad civil, "los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes" (Mann, 2011: 57) en comparación con la mayoría de los Estados históricos. Así, en el marco de las democracias capitalistas, el Estado se halla inmerso en un conjunto de relaciones de mutua influencia con la sociedad civil y el mercado (Acuña, 2011).

En este sentido, lejos de entender a las políticas de comunicación como un procedimiento técnico de aplicación imparcial de ciertos mecanismos en respuesta a los desarrollos tecnológicos, las concebimos como un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre la configuración de los sistemas de medios. No obstante, es el Estado el que define en última instancia la forma final de las políticas públicas, los mecanismos favorables a unos u otros intereses, y los instrumentos necesarios para su implementación y aplicación (Exeni, 1998).

En este trabajo, argumentaremos que existen una serie de motivos esenciales por los cua-

les se requiere de la intervención del Estado en la regulación de los sistemas de medios de comunicación.

En primer lugar, fundamentaremos que las capacidades estatales son imprescindibles para garantizar, resguardar y promover el derecho humano a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva, según lo han establecido tratados, pactos internacionales y jurisprudencia en la materia.

En segundo lugar, sostendremos que la actividad de los medios de comunicación reviste de interés público y que, en este sentido, el Estado debe intervenir en su regulación. Si bien el concepto de interés público está presente en la mayoría de las legislaciones sobre medios masivos, el análisis revela cierta ambigüedad acerca de los alcances del término. Aunque remite a la existencia de un interés común a proteger, también puede ser empleado para favorecer intereses políticos particulares.

En tercer lugar, describiremos las características particulares de las industrias culturales y los motivos por los cuáles requieren de una regulación estatal específica. Se trata de industrias con un peso relevante en la economía nacional e internacional, que producen bienes con particularidades propias: revisten de un valor simbólico, son considerados bienes públicos, precisan de una renovación constante y su demanda es incierta. Por estas características, tienden hacia las economías de escala, y la intervención del Estado resulta necesaria para fomentar la competencia y la circulación de bienes culturales.

En cuarto lugar, desarrollaremos la importancia del Estado en el establecimiento de límites a la concentración de la propiedad de los medios y en la promoción del pluralismo y la diversidad de voces. Definiremos la noción de concentración así como las variantes que se pueden presentar en los mercados de medios de comunicación, los problemas que

acarrea la conformación de conglomerados mediáticos, y las consecuencias que implican para la múltiple circulación de ideas en una sociedad.

Finalmente, brindaremos algunas palabras finales acerca del rol del Estado en la elaboración de políticas públicas de comunicación.

1. El Estado y su papel en relación con el derecho a la libertad de expresión

La regulación del Estado en materia de comunicación es necesaria para garantizar el derecho a la libertad de expresión de todas las personas. Este derecho humano es imprescindible para la vigencia del sistema democrático de gobierno, según lo han establecido diversos pactos y tratados internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 19)¹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 13)², el Pacto Interna-

1 La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 en París, establece en su art. 19 que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948).

2 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el “Pacto de San José”, fue firmada en San José de Costa Rica en noviembre de 1969. En su artículo 13 establece el derecho a la Libertad de Pensamiento y de Expresión: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y

cional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19)³ y la Convención sobre los De-

difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (...)" (OEA, 1969).

- 3 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966; y entró en vigor el 23 de marzo de 1976 en función de los Estados que lo han ratificado. Su artículo 19 establece que: "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas" (ONU, 1966).

rechos del Niño (Artículo 13)⁴. Todos ellos poseen jerarquía constitucional en la Argentina, de conformidad con lo establecido por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Asimismo, este derecho cuenta con un significativo desarrollo de estándares jurídicos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, plasmados en informes⁵, declaraciones⁶, opinio-

-
- 4 La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989; y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. En su artículo 13 establece que: "1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas" (ONU, 1989).

- 5 Entre los diversos informes de la CIDH sobre este tema se destaca el *Informe Anual 1994*. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995, aprobado en el 88° período de sesiones.

- 6 Cfr. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en octubre de 2000 durante su 108° período ordinario de sesiones.

nes consultivas⁷ y una amplia jurisprudencia⁸.

En estos textos el derecho a la libertad de expresión adquiere una doble dimensión: individual y colectiva. Esto implica que, además de proteger el derecho individual del emisor a expresar los propios pensamientos, buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, de la forma en que elija (oral, impresa, a través de los medios de comunicación o cualquier otra), se garantiza el derecho de todas las demás personas a recibir y acceder a la mayor cantidad y diversidad de informaciones e ideas, como requisito del debate que presupone el sistema democrático para su buen funcionamiento.

7 Cfr. Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva (OC-5/85) del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, Párrafos 30-33; y Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva (OC-7/86) del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7.

8 Entre las sentencias destacadas de la Corte I.D.H. sobre este tema se hallan las siguientes: Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Caso Kimel. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

En este sentido, el constitucionalista norteamericano Owen Fiss (1999) sostiene, en su interpretación de la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que la intervención del Estado debe ser positiva para garantizar el derecho a la libertad de expresión y promover el debate público, y no ser entendida únicamente en términos negativos.

Entre las declaraciones mencionadas se destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos puesto que establece que el otorgamiento discrecional de licencias de radio y televisión forma parte de una de las amenazas indirectas al derecho a la libertad de expresión:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (OEA, 1969, art. 13.3).

En el mismo sentido se expresa la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; *el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas*, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones

directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión [énfasis añadido] (CIDH, 2000, Principio 13).

Este principio ha sido retomado por numerosos informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, encargada de elaborar estándares, formular recomendaciones y sistematizar las buenas prácticas de los países del continente⁹. En materia de radiodifusión, la Relatoría elaboró en diciembre de 2009 los “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente”, donde ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular dicha actividad, en virtud de la obligación que poseen de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones igualitarias para todos. Esta facultad abarca la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de licencias, y de planificar e implementar políticas públicas, en el respeto del derecho a la libertad de expresión. En este sentido, estableció que toda regulación sobre radio y televisión debe cumplir, entre otras, con una serie de condiciones:

- a. estar prevista en una ley redactada de manera clara y precisa;
- b. tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, y la equidad e igualdad en el acceso al proceso comunicativo;
- c. asegurar la igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y una mayor di-

versidad de los medios de comunicación audiovisual;

- d. establecer solamente aquellas restricciones que sean necesarias, idóneas y proporcionales para lograr la finalidad que se persigue.

Resulta relevante agregar que, en nuestro país, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) retomó varios de los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en un fallo histórico en materia de políticas de comunicación. Se trata del litigio judicial en torno de la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, promulgada en octubre de 2009. La demanda había sido promovida por el Grupo Clarín, uno de los principales conglomerados mediáticos del país, en diciembre de aquel año, logrando el dictado de una medida cautelar que suspendió la aplicación de una serie de artículos de la norma por considerarlos inconstitucionales. La cuestión de fondo giraba en torno de la desinversión que el grupo debía realizar para adecuarse a las nuevas reglas legales que apuntaban a democratizar la estructura del sistema de medios en la Argentina. Recién cuatro años después de la promulgación de la norma la Corte resolvió el litigio. La sentencia, de 392 páginas, fue contundente en sus fundamentos, al señalar que la ley es completamente constitucional y aplicable a la actora (cfr. CSJN, 2013). Este fallo histórico sentó jurisprudencia al subrayar el rol regulador del Estado en la materia, en tanto los medios de comunicación poseen un papel relevante en la formación del discurso público y en la cultura. Asimismo, sostuvo que el Estado debe promover y proteger el derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su faceta colectiva.

9 Los informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anauales.asp>.

2. Los medios de comunicación y el interés público

Del derecho a la libertad de expresión, entendido como el principio fundacional que establece los límites de toda política de comunicación, se deriva la noción de “interés público” (*public interest*), concebido como el “gran paraguas” del que surgen el resto de los principios esenciales en esta materia (Napoli, 2001: 63).

La actividad de los medios masivos reviste de interés público pues se relaciona con “el surgimiento de la democracia y de una «esfera pública» en la que los ciudadanos forman y expresan opiniones sobre la base del conocimiento común y de valores ampliamente compartidos” (McQuail, 1998: 29). Sin embargo, hay poco consenso acerca de lo que se entiende por “interés público” y la forma específica en que debería plasmarse, en términos de contenidos y usos de los medios de comunicación.

La noción de “interés público”, habitualmente presente en las regulaciones sobre comunicación y medios, no pertenece exclusivamente a ese ámbito. McQuail señala que el origen del concepto se halla en la regulación económica medieval, donde sirvió de sustento normativo para justificar controles colectivos del libre juego de las fuerzas del mercado. Estos controles establecían obligaciones hacia la comunidad, tales como la prestación de ciertos servicios a todos por igual y la fijación de precios razonables, a cambio de privilegios para los comerciantes, como protección sobre la propiedad, libertad para hacer negocios y hasta formas limitadas de monopolio. Asimismo, ciertas ocupaciones eran reconocidas como “oficios comunes” puesto que implicaban algún servicio comunitario esencial, por lo que revestían de un interés general “que permitía soslayar algunas de las reglas normales del mercado” (1998: 49). Algunos de estos oficios estaban relacionados con la comunicación, especialmente en el sector del transporte.

Según explica Napoli (2001), la expresión “interés público” aparece por primera vez referida a la regulación de las comunicaciones en la década de los años veinte en los Estados Unidos. Habría sido Herbert Hoover –quien por entonces ocupaba el cargo de secretario de Comercio y sería luego presidente del país entre 1929 y 1933– el pionero en pronunciarlo en un discurso en la primera Conferencia Nacional de Radio en 1922. Si bien Hoover no llegó a precisar la definición del término, aludía a la calidad de la programación, a la ventaja para el público masivo de recibir un número limitado de “buenas” estaciones y a la creación de una autoridad regulatoria que concediera o rechazara licencias.

Esta falta de definición explícita acerca del concepto, indirectamente asociado a principios más amplios, habría perdurado como una característica predominante acerca de la naturaleza del interés público en la regulación de las comunicaciones. Así, el término ha estado sujeto a una variedad de interpretaciones según lo que establezca la normativa legal específica de cada país.

Napoli señala que no ha sido bien documentado el modo en que la terminología progresó desde este contexto general a ser adoptado como el criterio fundamental de la legislación en materia de comunicación. La frase apareció en 1927 en la Ley de la Radio (*Radio Act*) y en 1934 fue incluida en la Ley de Comunicaciones (*Communications Act*) de los Estados Unidos, en la que se le exigía al órgano regulador de la radiodifusión, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), desarrollar medidas que promuevan el “interés público, la conveniencia o la necesidad” (2001: 63). Pese a la ambigüedad del mandato y de que la industria no era considerada específicamente de “utilidad pública”, se llegó a una situación inusual en la cual se reguló bajo principios de interés público, pues los radiodifusores prefirieron un sistema comercial regulado antes que el caos no regulado que lograba drenar

potenciales ganancias del medio (McChesney, 1993; Napoli, 2001).

Si bien el concepto nunca fue estrictamente definido y es preciso analizar sus manifestaciones específicas en cada caso particular, podemos afirmar que remite a la existencia de un interés común a proteger. McQuail brinda una definición provisoria según la cual esta expresión designa a:

El complejo de los supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los que participan en la comunicación pública, sea como emisores o como receptores (1998: 27).

En un sentido similar, Van Cuilemburg y McQuail sostienen que "en general, una cuestión de «interés público» es aquella que afecta a la sociedad en su conjunto (o a porciones de ella) más que a los individuos inmediatamente involucrados o directamente afectados" (2003: 182). Estos autores argumentan que la formación de políticas en el campo comunicacional está generalmente guiada por la noción de "interés público", el cual se espera que sea perseguido por los Estados democráticos en nombre de sus ciudadanos. Este objetivo general se desagrega, a su vez, en sub-metas relacionadas con el bienestar político, social o económico, cada una de las cuales se define por valores y criterios específicos.

No obstante, entendemos junto con Napoli (2001) que los principios sobre los cuales debería basarse cualquier política de medios son el resultado de contextos institucionales particulares. Por lo tanto, no pueden ser considerados independientemente del marco en que fueron establecidos, ni de los variados intereses involucrados en su establecimiento y aplicación.

Tanto Napoli como McQuail reconocen que la ambigüedad de la noción de "interés público" puede ser usada por los gobiernos para regular en función de intereses políticos parti-

culares. Por tal motivo, es importante analizar qué actores intervienen en la definición de los valores que quedan englobados bajo este concepto. Napoli (2001) señala, en este sentido, que hay que distinguir entre múltiples fuentes: políticas (gobiernos y parlamentos), privadas (empresas y público), judiciales (cortes supremas y juzgados) y burocráticas (organismos regulatorios especializados en el tema).

En el caso de la Argentina, la noción de interés público fue empleada en todas las leyes que han regulado la radio y la televisión desde el año 1953. Si bien no se explicita en estos textos legales los alcances precisos del término, ha sido en general entendido como la intervención mínima del Estado para establecer regulaciones acerca del funcionamiento de los medios de radiodifusión privados.

En suma, pese a la ambigüedad del concepto —el que requiere ser analizado en cada contexto y caso particular—, la regulación estatal en función del interés público apunta en términos generales a establecer las condiciones básicas para el funcionamiento de los mercados de medios, promoviendo la actividad privada pero protegiendo, a su vez, los intereses de la comunidad.

3. Las industrias culturales: un sector económico y simbólico clave

Desde los estudios de la Economía Política de la Comunicación, las industrias culturales son consideradas un sector clave para las sociedades, pues producen bienes y servicios que conllevan una carga tanto económica como simbólica. En este sentido, las políticas públicas son cruciales para su desarrollo.

Las industrias culturales son entidades responsables de un porcentaje creciente del comercio mundial y componentes vitales de la política industrial, tanto doméstica como internacional (Freedman, 2008). Además, realizan una importante contribución al Producto Bruto Interno (PBI) de los países, han trazado vínculos con el sector financiero y represen-

tan un sector económico estratégico por sus efectos sociales y su demanda (Zallo, 2011). Miguel de Bustos señala que “son, ante todo, industrias”, motivo por el cual se rigen por las mismas leyes que el resto de los sectores, “aunque no se deban perder de vista las peculiaridades de las mercancías culturales” (1993: 15). Son industrias “constituyentes del sector de la comunicación” con un peso cada vez más relevante sobre la economía.

Una de las definiciones más utilizadas para caracterizar a las industrias culturales es la siguiente:

Un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales, productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social (Zallo, 1988: 26).

En otras palabras, las industrias culturales constituyen un conjunto diversificado de ramas industriales que se caracterizan por la producción y distribución de mercancías que, en su conjunto, poseen una serie de rasgos específicos: implican un trabajo creativo, se renuevan continuamente y su realización mercantil es aleatoria. Además, son bienes simbólico-ideológicos en tanto remiten a los códigos culturales presentes en una sociedad dada, vehiculizan la legitimación de ciertas relaciones sociales y su circulación contribuye con su reproducción ideológica y social.

Ramón Zallo fue uno de los primeros investigadores españoles en establecer una segmentación del sector de la comunicación en distintas ramas, de acuerdo al tipo de trabajo, la valorización del capital –entendida como “el proceso de producción de valor [que] es al mismo tiempo producción de mercancías y un proceso de producción de plusvalía” (1998: 69)– y las características de los productos o mercancías. Distinguió así entre las ramas de

la edición discontinua (edición impresa, fonográfica, cinematográfica), la edición continua (prensa escrita), la difusión continua (radio, televisión) y la tecnocultura (programas informáticos, teletexto, bases de datos, etc.).

Con relación a la especificidad de los productos culturales, si bien comparten algunas características generales de los bienes de consumo, también poseen particularidades propias. Como toda mercancía, se caracterizan por tener un valor de uso y un valor de cambio. El primero reside en su cualidad inmaterial de bienes o contenidos simbólicos transportados a través de algún soporte. Según Zallo, este valor se expresa “en su diferenciabilidad, en su unicidad, en ser un objeto o servicio distinto a cualquier otro, y en contener un valor tenido por cultural o simbólico” (2011: 162). Mientras que su valor de cambio radica en ser creación “para la sociedad o el mercado” (2011: 162). Por lo tanto, se trata de un tipo particular de bienes que poseen una doble valencia: económica, pues se comercializan en el mercado, y simbólica, ya que vehiculizan representaciones y códigos culturales.

Además, los productos culturales son considerados “bienes públicos”, pues el uso por una persona no substraer de su uso por otros y no se destruyen ni agotan en el acto de consumo. Esta característica de “no-rivalidad” de los bienes culturales hace que las corporaciones de medios tiendan a diseñar estrategias para convertirlos en bienes privados (por ejemplo, a través de reglas de propiedad intelectual o *copyright*) y así introducir nuevos monopolios en la cadena de valor (Freedman, 2008).

Otra característica de los bienes culturales es que precisan de una renovación constante, lo que hace que se destinen altos costos a la producción de un nuevo producto. El costo marginal –el incremento que sufre el coste total cuando se incrementa la producción en una unidad– es bajo y, en algunos casos, cercano a cero. Así, cuantas más copias se realicen de un prototipo, menor será el costo de producción

por unidad. Además, la demanda de este tipo de bienes es bastante incierta y elástica, pues las cantidades demandadas responden significativamente a las variaciones en su precio, lo que introduce una cuota extra de riesgo en la producción del original.

En función de estos motivos los mercados de medios tienden hacia las economías de escala¹⁰ y gama (*scope*)¹¹, ya que las empresas intentan compensar de este modo la imprevisibilidad del gusto del público y la necesidad constante de innovaciones (Freedman, 2008; Garnham, 2000). Así, "un aumento del tamaño y, en consecuencia, de la parte relativa del mercado que un grupo controla, significa un aumento del poder de reducción de la incertidumbre y una disminución de sus competidores" (Miguel de Bustos, 1993: 101). Esta situación tiende a favorecer a las grandes organizaciones que pueden ofrecer o controlar un conjunto o gama de productos, diversificar

el riesgo y tener mayores oportunidades de alcanzar un éxito.

En este sentido, los medios de comunicación presentan un problema regulatorio constante desde el punto de vista de la concentración entendida como "fallo del mercado", puesto que su supervivencia económica bajo condiciones de mercado depende de la explotación de monopolios (Garnham, 2000). Además, en tanto los productos culturales tienden a ser bienes públicos con efectos múltiples sobre las sociedades, las administraciones deben intervenir en aspectos financieros y reguladores, que van desde la asignación de frecuencias hasta la legitimación de los derechos de autor (Zallo, 2011).

En suma, las políticas de comunicación resultan imprescindibles tanto para controlar o romper cuellos de botella en un sector económico clave, como para regular sobre la circulación de bienes culturales que poseen fuerte impacto social.

10 Por economías de escala nos referimos a las ventajas en términos de costos que una empresa obtiene gracias a la expansión, en la que el coste medio de producción por unidad disminuye a medida que aumenta el número de unidades producidas. Para las industrias culturales, las economías de escala resultan absolutamente rentables pues el costo para producir una unidad o cien es prácticamente el mismo.

11 Las economías de gama, también denominadas sinergias, economías de alcance o de la diversificación, "aparecen cuando los mismos factores de producción pueden ser utilizados para realizar bienes diferentes" (Miguel de Bustos, 1993: 96). En este caso, la producción conjunta de distintas unidades resulta más económica que su producción por separado, al utilizar insumos compartidos. Un ejemplo de ello sería la realización de un mismo producto cultural para ser distribuido a través de distintos soportes.

4. Concentración, pluralismo y diversidad

Las políticas de comunicación pueden regular sobre la conformación de los sistemas de medios, de modo que restrinjan la concentración de la propiedad y fomenten una mayor pluralidad y diversidad de voces. Se define como concentración al "proceso de acumulación del capital, por el que los capitalistas particulares consiguen engrosar la magnitud de capital bajo su control" (Giddens, 1985: 114). En términos de Basualdo, la concentración de la producción "consiste en la incidencia que tienen las mayores firmas de una actividad económica (cuatro u ocho según la metodología utilizada) en el valor de producción de la misma" (2000: 11). Se trata de un proceso estrechamente vinculado con la centralización económica, que se refiere a la unión o redistribución de los capitales existentes.

El efecto de ambos procesos es el de constituir unidades productivas cada vez

mayores. Pero, dado que no todas las empresas de un sector crecen simultáneamente en la misma medida, el concepto de centralización sirve para referirse a esta asimetría, pues “implica el aumento del poder de un número restringido de empresas o grupos” (Miguel de Bustos, 1993: 101), a partir de agrupar diversos capitales individuales en una unidad productiva mayor. Al ser dos procesos estrechamente vinculados, con el término concentración se hace referencia al doble fenómeno de concentración-centralización (Mastrini y Becerra, 2006; Miguel de Bustos, 1993). Es decir que, independientemente de la dirección del crecimiento elegida, la consecuencia de la concentración es el aumento del tamaño de las empresas y, con ello, de su poder.

En cualquier rama industrial, y particularmente en el sector de los medios de comunicación, se distinguen tres formas principales de concentración (Mastrini y Becerra, 2006; Miguel de Bustos, 1993):

- a. Horizontal: cuando una firma crece en el mismo mercado a fin de producir varios productos en la misma rama. Es el caso de la expansión monomedia, por ejemplo, con la consolidación de grupos de prensa.
- b. Vertical o integración vertical: cuando una empresa se expande hacia atrás o hacia delante en el dominio de la cadena productiva. El objetivo es abarcar los distintos estadios de la producción, desde las materias primas hasta la distribución, para reducir costos y asegurarse el control de actividades estratégicas. Es el caso de un medio gráfico que adquiere una empresa productora de papel para diarios, talleres de impresión, o firmas encargadas de su distribución.
- c. Conglomerada o crecimiento diagonal: es la expansión no sólo por fuera de la hilera sino también del sector, cuando una firma logra diversificación más allá de la rama de

origen para reducir y compensar riesgos a través de la sinergia.

Existe además otra dirección de crecimiento denominada “concéntrica” que se basa en la expansión “dentro de un sector, pero inter-ramas, buscando explotar algún tipo de sinergia” (Miguel de Bustos, 1993: 100). Es el caso de la diversificación multimedia.

Murdock y Golding señalan que en los últimos cien años la propiedad de los medios de producción en las economías capitalistas avanzadas se ha ido haciendo cada vez menos dispersa y más concentrada. En materia de industrias culturales esto sucede desde la Segunda Guerra Mundial. Este cambio descansa en la tendencia hacia la diversificación que “se produce cada vez que una compañía que tiene intereses en un sector determinado, se expande y adquiere intereses en otro sector” (1981: 37), principalmente porque las oportunidades de expansión dentro de un mismo mercado se limitan por una caída en la demanda.

Cuando la diversificación empresarial conduce a un terreno que tiene poca relación con los intereses principales de la compañía, la amalgama resultante se denomina “conglomerado”. La conglomeración es lo que permite a las corporaciones de medios “extender en gran medida su control potencial sobre «la producción y distribución de las ideas de su tiempo»” (Murdock y Golding, 1981: 40).

Así, la tradicional estructura empresarial ha mutado hacia la conformación de grupos tanto nacionales como transnacionales. Se trata de “jugadores” (*players*) conformados por más de una empresa, que ofrecen servicios infocomunicacionales¹² con una unidad central de decisión que define las estrategias del

12 Mastrini y Becerra (2006) denominan “industrias infocomunicacionales” al conjunto integrado por las industrias culturales, las telecomunicaciones e internet.

grupo, controla por lo menos dos empresas y tiene participación en otras dos (Mastrini y Becerra, 2006; Miguel de Bustos, 1993). Sin embargo, no es fácil distinguir las fronteras entre los grupos ya que, en general, poseen participaciones cruzadas y existen muchas sociedades *holding* que, en tanto sociedades financieras, sólo gestionan y administran las acciones y participaciones de las empresas que controlan directa o indirectamente.

Varios autores señalan que uno de los grandes problemas que acarrea la concentración de la propiedad de los medios es que genera posiciones dominantes en el mercado y barreras de entrada para nuevos competidores, los que requerirán de inversiones iniciales mayores para poder ingresar (Freedman, 2008; Garnham, 2000; Mastrini y Becerra, 2006). Esto, a su vez, incide sobre la diversidad y la pluralidad de voces que circulan en una sociedad.

En este sentido, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en su principio 12, que las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación “conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos” (CIDH, 2000). El Informe del año 2004 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH lo amplía al afirmar que:

El principio 12 fundamenta su lógica en el entendimiento que si los monopolios y oligopolios existen en los medios de comunicación social, sólo un pequeño número de individuos o sectores sociales podría ejercer control sobre las informaciones que se brindan a la sociedad. De esta forma los individuos podrían verse privados de recibir información proveniente de otras fuentes (CIDH, 2004, Cap. V, párr. 93).

Este informe de la Relatoría caracteriza a la concentración de la propiedad de los medios

como una forma de violación indirecta al derecho a la libertad de expresión, en tanto impacta sobre la libre circulación de ideas. Sostiene que, “aunque a veces difícilmente percibida por su carácter sutil, la libertad de expresión tiene un cercano vínculo con la problemática de la concentración. Este vínculo se traduce en lo que conocemos como «pluralidad» o «diversidad» en la información” (CIDH, 2004, Cap. V., párr. 10)

La pluralidad en relación con los medios de comunicación es entendida como la posibilidad de existencia de un amplio número de voces que expresen una gama de valores sociales. Así lo ha expresado la Unión Europea (UE):

La noción de pluralismo debe entenderse como un espacio dentro del cual se desarrolla una amplia gama de valores sociales políticos y culturales, opiniones, información e intereses, que encuentran un espacio de difusión a través de los medios de comunicación (Unión Europea, 1992).

En este documento, la UE introduce además una distinción entre dos tipos de pluralismo: interno y externo. El primero se refiere al espacio donde se desarrollan gran cantidad de valores y opiniones dentro de un mismo medio de comunicación, mientras que el segundo alude a la existencia de una variada gama de organizaciones de medios que expresen cada una sus propios puntos de vista.

Existen, a su vez, diferencias que conviene puntualizar entre los términos pluralidad y diversidad, pues el aumento de la cantidad de proveedores en un mercado de medios permitiría ampliar el número de mensajes (multiplicidad de voces), aunque no necesariamente su diversidad (el número de voces «diferentes»), ya que “muchas unidades mediáticas pueden, no obstante, ofrecer esencialmente la misma sustancia y forma mediática” (Mosco, 2009: 378).

Además, es preciso recordar que la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión¹³ (2007) ha explicitado la naturaleza compleja que reviste la diversidad, en tanto incluye la diversidad de tipos de medios de comunicación, de fuentes o propietarios y de contenidos. Así, la multiplicidad de contenidos en los medios de comunicación debería quedar reflejada en distintos niveles: político, para permitir la expresión de un conjunto de opiniones políticas; cultural, para asegurar que las diferentes culturas nacionales encuentren un canal de expresión; y lingüístico, relativo a la presencia de minorías lingüísticas (Mastrini y Becerra, 2006).

Garnham (2000) retoma el clásico modelo de la comunicación de Harold Lasswell (1948) para sostener que, en gran medida, el “quién, dice qué, a través de qué canal, a quién y con qué efecto” depende de la configuración de la estructura mediática. Por lo tanto, los procesos de concentración de la propiedad de los medios atentan, en general¹⁴, contra la diver-

sidad y el pluralismo. Por este motivo, la promoción de la diversidad debería ser el objetivo principal de la reglamentación en materia de radiodifusión, tal como señala la Declaración Conjunta acerca de los Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo, lo que implica “igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión” (2001).

El papel del Estado como administrador de las frecuencias radioeléctricas y como actor central en la elaboración de políticas de comunicación incidirá sobre el índice de concentración de la propiedad de los medios que presente el mercado, sobre el grado de acceso que tengan los distintos grupos sociales a las licencias de radio y televisión, y sobre los niveles de pluralidad y diversidad de voces.

Palabras finales

En este trabajo desarrollamos cuatro dimensiones centrales –aunque no únicas– por las cuales la intervención del Estado en la elaboración de políticas de comunicación resulta imprescindible.

En primer lugar, sostuvimos que los medios masivos constituyen herramientas fundamentales para materializar el derecho a la libertad de expresión, pues difunden opiniones y habilitan la circulación de informaciones e ideas que permiten un conocimiento de las

13 La Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

14 Si bien la cuestión de la propiedad es central con relación a la diversidad de voces, existen otras variables que deben considerarse, como el tamaño del mercado y los recursos disponibles, ya que, por ejemplo, los mercados grandes que cuentan con abundantes recursos

pueden afrontar mayores niveles de diversidad que los mercados pequeños (Mastrini y Becerra, 2006). Un estudio realizado en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) del año 2003 señala que, si bien el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social deben ser protegidos, puede permitirse cierto nivel de concentración en la medida que permita a las empresas dedicadas a los medios de comunicación brindar mejores servicios en el mercado (CIDH, 2004).

diversas perspectivas y puntos de vista colectivos. Por este motivo, señalamos la importancia de que los Estados intervengan positivamente para promover y garantizar el ejercicio de este derecho, por medio de la planificación e implementación de políticas públicas que regulen la actividad, teniendo en cuenta tanto su dimensión individual —el derecho que tiene cada persona a expresarse libremente y por cualquier medio—, como su faceta colectiva —el derecho de la sociedad a acceder a la mayor cantidad de información y puntos de vista posibles.

En segundo lugar, señalamos que las políticas de comunicación deben diseñarse e implementarse en función del interés público. No obstante, si bien esta noción apunta en general a la existencia de un interés común a proteger —por encima de los intereses individuales—, conlleva cierta ambigüedad que ha permitido en muchas ocasiones su invocación para justificar medidas que han favorecido intereses particulares o sectoriales. Por lo tanto, entendemos que las políticas de medios deberían detallar y especificar en la regulación los valores, fines y alcances de dicho principio, de modo que sea aplicado para la defensa y promoción de los intereses de la colectividad.

En tercer lugar, afirmamos que la intervención del Estado es necesaria para promover la competencia y la circulación de bienes en el mercado de las industrias culturales. Esto se debe a que dichas industrias poseen características específicas, al representar un sector económico estratégico y por el tipo de producto que elaboran. Los bienes culturales, a diferencia de otro tipo de bienes, revisten de un valor simbólico e ideológico relevante, además de su valor de cambio en los mercados. Asimismo, se caracterizan por no agotarse en el acto de consumo, por su necesidad de renovación constante y por una demanda incierta y elástica, en función de lo cual las industrias culturales tienden a desa-

rollar economías de escala. Por este motivo, se precisan políticas públicas que incentiven la competencia y el desarrollo del sector y que regulen sobre los distintos aspectos de estos bienes cuyos efectos culturales sobre las sociedades son múltiples.

Finalmente, sostuvimos que las capacidades estatales son cruciales para regular los procesos de concentración de la propiedad de los medios y sus implicancias en términos de diversidad y pluralismo. La tradicional estructura empresarial de los medios de comunicación ha ido variando a lo largo del último siglo, mutando hacia la conformación de grupos y conglomerados, que se han expandido hacia los distintos estadios del circuito productivo y de la cadena de valor, han cruzado las fronteras nacionales y han diversificado sus actividades hacia otros sectores, en particular hacia las telecomunicaciones e internet con el fin de producir y distribuir productos y servicios convergentes. Entre los problemas que puede acarrear la concentración en este sector se encuentran el riesgo de generar posiciones dominantes en el mercado, precios predatorios e interposición de barreras de entrada para el ingreso de competidores. Hemos señalado cómo diversos principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos e informes de las relatorías para la libertad de expresión de distintos organismos internacionales han subrayado el peligro que esto conlleva para la pluralidad y la diversidad de voces, y para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la información. En este sentido, las políticas públicas de comunicación pueden intervenir en pos de limitar la concentración, con el objetivo de promover la expresión de diferentes sectores sociales en y a través de los medios, a fin de que manifiesten una variada gama de valores sociales, culturales y políticos, como requisito del debate público amplio que exige todo sistema democrático.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (2011). Introducción. En C. H. Acuña (Ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 11–16). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Califano, B. (2014). *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- CIDH. (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- CIDH. (2004). Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Washington DC. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=459&lID=2> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Cobb, R. W., y Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics. The dynamics of Agenda-building* (2nd ed.). London: The John Hopkins University Press.
- CSJN. (2013). Grupo Clarín S.A. y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción meramente declarativa. Buenos Aires. Disponible en: <http://cij.gov.ar/adj/pdfs/ADJ-0.277923001383056698.pdf> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión. (2007). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Declaración Conjunta: Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. (2001). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&lID=2> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press.
- Garnham, N. (1998). Policy: Media Policy. En A. Briggs y P. Copley (Eds.). *The media: An introduction* (pp. 210–223). London: Longman.
- Garnham, N. (2000). *Emancipation, the Media, and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1985). Teoría del desarrollo capitalista. En *El capitalismo y la moderna teoría social* (pp. 97-124). Barcelona: Editorial Labor.
- Lasswell, H. D. (1948). The structure and function of communication in society. En L. Bryson (Ed.). *The communication of ideas* (pp. 37-51). New York: Institute for Religious and Social Studies.
- Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. H. Acuña (Ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55–77). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- McChesney, R. W. (1993). *Telecommunications, Mass media and Democracy: The battle for the control of U.S. broadcasting, 1928-1935*. New York: Oxford University Press.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Miguel de Bustos, J. C. (1993). *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación*. Barcelona: Bosch.
- Murdock, G., y Golding, P. (1981). Capitalismo, comunicaciones y relaciones de clase. En J. Curran (Ed.). *Sociedad y comunicación de masas* (pp. 22-57). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, New Jersey: Hampton Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica: Organización de los Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Acceso: 31 de enero de 2015).
- ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/udhr/> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- ONU. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Unión Europea. (1992). Pluralism and Media Concentrations in the Internal Market. An assessment of the need for Community action. Green Paper - European Union Documents - European Commission. Disponible en: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com92_46_en.pdf (Último acceso: 31 de enero de 2015).
- Van Cuilemburg, J., y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18 (2), 181-207. doi:10.1177/0267323103018002002
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

Ley para crear una universidad intercultural de pueblos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre un proyecto (2013-2015)

*Law for the creation of an intercultural university of indigenous people in
Argentina. Reflections about a project
(2013-2015)*

Por Victoria Kandel*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 22 de marzo de 2016.

RESUMEN

En agosto de 2013, ingresó al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas (UNIPi). Dicho proyecto se ampara en la normativa nacional, en la Constitución argentina y en una serie de Convenios y Tratados internacionales suscriptos por nuestro país. El proyecto de UNIPi propone generar conocimiento y desarrollo desde los modos de hacer y conocer de los pueblos indígenas para el conjunto de la sociedad. A lo largo de las siguientes páginas, describimos y comentamos el proyecto de ley de creación de la UNIPi, interpelando la noción de inclusión que la sobrevuela: ¿qué es una universidad intercultural y qué la diferencia de nuestras conocidas universidades “convencionales”? ¿Por qué una universidad intercultural? ¿Cuál es la situación de los estudiantes indígenas en cuanto al acceso a la educación superior en la Argentina? ¿Existen elementos facilitadores y obstaculi-

zadores para propiciar este acceso? ¿Hay en la Argentina una “política de reconocimiento” – parafraseando a Nancy Fraser– hacia los estudiantes indígenas en la educación superior?

Palabras clave: *Universidad Intercultural, Estudiantes Indígenas, Proyecto de Ley.*

ABSTRACT

In August 2013, a bill for the creation of the National Intercultural University of Indigenous Peoples (UNIPi) was presented in the Honorable National Congress. This project comes under national law, in the Argentina Constitution and a number of international conventions and treaties signed by our country. The project aims to generate knowledge UNIPi and development from the ways of doing and knowing of indigenous peoples for the whole society. Throughout the following pages we describe and discuss the bill creating the UNIPi, questioning the notion of inclusion that flies over:

* Docente e investigadora del Centro de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), y docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: kandelv@gmail.com

what is an intercultural university and what the difference of our known “conventional” universities? Why an intercultural university? What is the situation of indigenous students in access to higher education in Argentina? Are there facilitators and obstructionist elements to facilitate this access? Is there in Argentina a “politics of recognition” to paraphrase Nancy Fraser towards indigenous students in higher education?

Keywords: *Intercultural University, Native Students, Law Project.*

Presentación

En agosto de 2013, ingresó al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas (UNIP)¹. Dicho proyecto se ampara en la normativa nacional, en la Constitución argentina y en una serie de Convenios y Tratados internacionales suscriptos por nuestro país. El proyecto de UNIP propone generar conocimiento y desarrollo desde los modos de hacer y conocer de los pueblos indígenas para el conjunto de la sociedad. Así lo expresa su tercer artículo:

La Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas tiene como finalidad principal y prioritaria generar un espacio académico desde la cosmovisión indígena para atender a la educación de todas las sociedades y pueblos que conforman la actual Nación Argentina.

A lo largo de las siguientes páginas, describimos y comentamos el proyecto de ley de creación de la UNIP, interpelando la noción de inclusión que la sobrevuela: ¿qué es una universidad intercultural y qué la diferencia de nuestras conocidas universidades “convencionales”? ¿Por qué una universidad intercultural? ¿Cuál es la

situación de los estudiantes indígenas en cuanto al acceso a la educación superior en Argentina? ¿Existen elementos facilitadores y obstaculizadores para propiciar este acceso? ¿Hay en la Argentina una “política de reconocimiento” –parafraseando a Nancy Fraser– hacia los estudiantes indígenas en la educación superior?

Para realizar este análisis contamos con el proyecto de ley; la desgrabación taquigráfica de la audiencia pública celebrada en agosto de 2013; el estudio de factibilidad que solicitó la Comisión de Educación del Congreso de la Nación, presentado en junio de 2014; y una entrevista con el equipo asesor de la diputada autora del proyecto de ley.

Al tratarse de un proyecto, desconocemos su desenlace, carecemos de evidencia empírica para dar cuenta de su devenir en tanto institución real y concreta en coexistencia con el sistema de educación superior argentino. Sin embargo, su mera existencia –la del proyecto del ley de creación de una universidad intercultural– constituye a mi entender una invitación a reflexionar sobre la realidad de un colectivo social dolorosamente acostumbrado a las exclusiones y a la invisibilización por centenas de años.

Algunas referencias a nivel regional

El programa de Diversidad Cultural de IE-SALC, dirigido por el Dr. Daniel Mato, ha desarrollado desde 2007 el *Proyecto Diversidad Cultural e Interculturalidad en Educación Superior en América Latina*. La investigación relevó la situación de la oferta de la formación superior hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región. Este proyecto expresó la “necesidad de insistir en el plano de las realizaciones prácticas para profundizar los avances hacia la valoración de la diversidad cultural y el reconocimiento del carácter pluricultural de las sociedades, así como de la relevancia histórica de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la región” (Mato, 2008: 25). Recogió la experiencia de más de 30 casos, entre instituciones especialmente creadas

1 Para consultar el proyecto y materiales adicionales vinculados al mismo, véase: <http://universidadindigena.wordpress.com/>

para atender a estas poblaciones, y programas insertos en instituciones “convencionales” orientados a saberes e incluso en algunos casos idiomas de los pueblos indígenas. El proyecto contó con la participación de investigadores y equipos en cada país, para dar cuenta de los casos nacionales. La Argentina también ha participado del relevamiento, junto a los otros casos nacionales².

La diversidad de experiencias relevadas sobre educación superior indígena dificulta los agrupamientos confiables para una clasificación, pero muy a grandes rasgos existen en la región latinoamericana distintas modalidades de atención a la educación superior indígena. Estas modalidades son producto ya sea de la iniciativa comunitaria autogestionada, de políticas públicas federales y/o nacionales, de acciones de cooperación internacional con agencias europeas y/o norteamericanas; y, por sobre todas las cosas, de la combinatoria de la acción de los actores mencionados. De acuerdo con el estudio, se han clasificado tres modos de organizar y administrar la educación intercultural en nuestro continente:

- a. Políticas de cupos para mejorar las posibilidades de acceso y permanencia. En algunos casos los cupos están acompañados

por becas. Se trata de proyectos de “inclusión de individuos” (Mato, 2008) que, si bien significan un avance en términos de reconocimiento, no resuelven el problema de la exclusión de lenguas, de saberes, de historias. Ni tampoco resuelven la necesidad de formación específica que requieren las comunidades indígenas. Se trata, en definitiva, de las estrategias comúnmente denominadas de “acción afirmativa” o “discriminación positiva”.

- b. Programas de Educación Superior Intercultural enmarcados en universidades convencionales. Se trata de proyectos que se desarrollan en el marco de universidades o IES, y que agrupan a individuos provenientes de pueblos indígenas. En estos programas pueden encontrarse proyectos formativos con contenidos curriculares especialmente diseñados para estudiantes indígenas, o bien, programas “convencionales” con dispositivos particularmente diseñados para atender a este tipo de población.
- c. Universidades indígenas interculturales. Instituciones creadas con el propósito de atender a esta población, incorporando conocimientos, lenguas, modalidades de aprendizaje, historia y conocimiento de los pueblos indígenas. Situadas generalmente en localidades próximas a las comunidades, por lo tanto, en la periferia de las grandes ciudades. Este tipo de instituciones existen en países como Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Nicaragua, Venezuela.

De acuerdo a los datos ofrecidos por el coordinador del programa, quien cita al Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina, de la CELADE (Centro latinoamericano y caribeño de estudios demográficos, perteneciente a la CEPAL), en 2007 la población indígena variaba según el país de 0.4% respecto a la población total en Brasil, a 62% en Bolivia, 41%

2 No podré referirme en esta oportunidad a la situación de los afrodescendientes, sino que el foco estará puesto exclusivamente en la situación de la educación superior indígena. Sin embargo, conviene aclarar que en los informes del programa Diversidad Cultural, existen apartados especiales referidos a la población afrodescendiente en nuestro país. En ellos se aclara que los estudios sobre este grupo, como así también las estadísticas son de reciente conformación, y los datos que hasta el momento se han obtenido son escasos y fragmentados (para mayor información, se recomienda consultar Millan, 2012).

en Guatemala, y 10% en países como México, Perú o Chile.

El estudio aclara que la presencia de población indígena en cada país no es motivo suficiente para explicar la existencia y calidad de la educación superior indígena. Otros factores que determinan la posibilidad de que exista o no algún tipo de oferta educativa tendiente a atender a esta necesidad pueden ser la capacidad de organización de los movimientos sociales indígenas, el tipo de gobierno, el tipo de instituciones de educación superior existentes en dicho país, el acceso de las comunidades a los centros de poder y toma de decisiones, entre otros factores.

En cuanto a la fundamentación que explica la creación de este tipo de instituciones y programas orientados a atender las necesidades particulares de un grupo minoritario, Mato sostiene que "desde los comienzos de la conquista y colonización los pueblos indígenas ensayaron diversas formas de organización para resistir a la dominación, otro tanto ocurrió con los africanos esclavizados y sus descendientes. Las organizaciones sociales y políticas indígenas y afrodescendientes son muy heterogéneas, como consecuencia tanto de los muy diversos pueblos de los que emergen, como de las diferencias de los contextos nacionales y de sus relaciones con los respectivos Estados, y otros actores sociales, así como de los idearios de sus respectivos liderazgos. Reconocer esta heterogeneidad es fundamental para valorar apropiadamente las iniciativas en educación superior que han impulsado organizaciones y sectores particulares de estos movimientos sociales. Más allá de esas diferencias, en general, puede constatarse que ante la vigencia de "*relaciones interculturales inequitativas de hecho*", las organizaciones indígenas y afrodescendientes suelen proponer visiones de mundo, propuestas y políticas de "*interculturalidad con equidad*", a partir de las cuales han luchado por reformas legales, incluso constitucionales, que tiendan a hacer

posible la materialización de esa consigna, comenzando por lograr el reconocimiento del carácter pluriétnico de los respectivos Estados nacionales, así como la existencia de formas de ciudadanía culturalmente diferenciadas" (Mato, 2012: 22).

Argentina y la educación intercultural

Por el Censo de 2010 sabemos que la población originaria reconocida como tal en la Argentina es de 955.032 personas, lo cual representa un 2.4% respecto de la población total del país. De este total, 481.014 son varones, y 473.958 son mujeres. La presencia indígena autorreconocida existe en todas las provincias del país, aunque no en todas con el mismo peso. En Chubut, Neuquén, Jujuy, Río Negro, Salta y Formosa, la población indígena representa más de un 6% respecto de la población total. Y, en cuanto a los pueblos de pertenencia, más del 21% se reconoce como miembro del pueblo Mapuche.

El estudio de factibilidad que el Honorable Congreso de la Nación solicitó a los autores del proyecto de ley que estamos analizando, agrega algunos datos que pueden resultar de utilidad a la hora de analizar la distribución y presencia de la diversidad de pueblos indígenas en el territorio argentino. Según la fuente mencionada, que a su vez se basa en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) del 2005, la distribución de las personas autorreconocidas como pertenecientes a algún pueblo originario es la siguiente:

Población por pueblo indígena. Total del país. Años 2004-2005³

Pueblo indígena	Población (2)	Pueblo indígena	Población (2)
Atacama	3.044	Omaguaca	1.553
Ava guaraní	21.807	Ona	696
Aymara	4.104	Pampa	1.585
Chané	4.376	Pilagá	4.465
Charrúa	4.511	Quechua	6.739
Chorote	2.613	Querandí	736
Chulupí	553	Rankulche	10.149
Comechingón	10.863	Sanavirón	563
Diaguita/ diaguitacalchaquí	31.753	Tapiete	524
Guaraní	22.059	Tehuelche	10.590
Huarpe	14.633	Toba	69.452
Kolla	70.505	Tonocote	4.779
Lule	854	Tupíguaraní	16.365
Mapuche	113.680	Wichí	40.036
Mbyáguaraní	8.223	Otros pueblos declarados (1)	3.864
Mocoví	15.837	Pueblo no especificado	92.876

(1) Incluye, entre otros, los casos registrados con las siguientes denominaciones: abaucán, abipón, ansilta, chaná, inca, maimará, minuán, ocloya, alongasta, pituil, pular, shagan, tape, tilcara, tilián y vilela. No se brindan datos por separado para cada denominación debido a que la escasa cantidad de casos muestrales no permite dar una estimación de cada total con la suficiente precisión.

Fuente: INDEC. Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005.

Como veremos más adelante, el proyecto de la UNIP se propone atender a la formación universitaria de los distintos pueblos, reconociendo la diversidad, la dispersión geográfica y el enraizamiento al territorio. Por lo tanto, la propuesta será crear una estructura regionalizada con una oferta itinerante, iniciando la experiencia en el Noroeste del país, principalmente atendiendo a los pueblos que habitan en la provincia de Jujuy.

En cuanto a ciertos indicadores educativos que son relevantes para este trabajo, señalamos que según el último censo el 3.7% de las personas que se autorreconocen como indígenas son analfabetas, y el mayor porcentaje de analfabetismo se encuentra entre las personas de mayor edad (60 años en adelante: a los 60 se percibe una tasa de analfabetismo del 9%, y entre las personas de más de 80 años, 16%).

Otro indicador importante para un estudio sobre inclusión en la educación superior es

3 Este cuadro ha sido extraído del Estudio de factibilidad, pág. 25.

el nivel de escolarización de los indígenas entre los 15 y los 19 años. En este caso, el proyecto de ley señala que el 65% de los adolescentes comprendidos en esa franja etaria asisten a la escuela secundaria. Es precisamente hacia este grupo hacia donde se dirige fundamentalmente la UNIP: personas que culminan el secundario y buscan opciones de formación profesional.

Antes de continuar con la cuestión de la educación superior, conviene dedicar unos pocos párrafos a encuadrar normativamente la iniciativa. La reforma constitucional de 1994 plantea explícitamente una política de reconocimiento hacia los pueblos indígenas de nuestro país. Así, en el art. 75, inc. 17 se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Asimismo, reconoce la personería jurídica a las comunidades, junto a la posesión y propiedad comunitaria de la tierra. Garantiza también la participación de estas comunidades en la gestión referida a los recursos naturales y a los demás intereses que las afectan.

En cuanto a la dimensión educativa, la Ley de Educación Nacional 26.206 del 2006 establece en su artículo 52:

La educación intercultural bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la educación intercultural bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes,

y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

La Educación Intercultural Bilingüe es una política pública que se erige bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación. La Resolución Ministerial 1119 del 12 de Agosto del 2010, reconoce al Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), con función consultiva y de asesoramiento ante el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal Educativo para la planificación y gestión de la Educación Intercultural Bilingüe.

La Ley de Educación Superior, por su parte, establece en su artículo segundo:

Al Estado le cabe responsabilidad indelegable en la presentación del servicio de Educación Superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas.

Si bien no contamos con el espacio suficiente para desarrollarlo, es justo aclarar que muchas de las constituciones provinciales se han hecho eco de la educación intercultural bilingüe y la han incorporado como una modalidad más de sus sistemas educativos. La educación intercultural se extiende hasta el nivel medio, sin embargo, en algunos casos, también se han creado espacios institucionales que atienden a este tipo de educación en el nivel superior.

Educación intercultural en el nivel superior

De acuerdo a las experiencias y la bibliografía que hemos relevado, podemos advertir en la Argentina ciertas políticas públicas y académicas tendientes a reconocer a los estudiantes indígenas como un grupo diferenciado, con características que deben ser atendidas en su particularidad.

Recuperando la clasificación de Mato (2008) respecto a los tipos institucionales de educación superior indígena, observamos la siguiente variedad de modalidades para la educación superior de estudiantes indígenas:

- a. Políticas de “inclusión de individuos”, mediante programas de becas a estudiantes indígenas. El Programa Nacional de Becas Universitarias cuenta con un sistema de Grupos Prioritarios entre los cuales se encuentran estudiantes que pertenecen a una población indígena. En este caso, para poder solicitar la beca, los estudiantes deberán presentar el aval del Consejo Local o Regional de la comunidad a la que pertenecen, reconocido como tal por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), con firma, sello y aclaración de al menos una autoridad de la comunidad. En algunos pocos casos, hemos detectado que las propias universidades cuentan con sistemas institucionales de beca o de acompañamiento a estudiantes indígenas (una de ellas es la Universidad Nacional de Tucumán, para el caso de estudios vinculados a la salud).

En cuanto a las becas, corresponde aclarar que de acuerdo con los datos relevados por Millan, las becas universitarias para estudiantes indígenas son de dos tipos, las hay para estudios universitarios en general y para estudios de formación docente. En el primer caso, dichas becas son administradas de manera conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y el INAI. En 2011 el estado argentino otorgó 337 becas para estudiantes universitarios de origen indígena⁴. En el caso de la for-

mación docente, existen incentivos para promover la formación de docentes que se desempeñen en la modalidad intercultural, y son administrados por el Ministerio de Educación (Millan, 2012).

- b. Programas especialmente dirigidos a estudiantes indígenas, en el contexto de universidades convencionales. En este caso, distintas universidades del país cuentan con algún tipo de oferta especialmente dirigida a estos estudiantes. Tal es el caso, por ejemplo, de la Universidad Nacional de Cuyo, que desde 2003 cuenta con un programa de becas y de acompañamiento para estudiantes huarpes. Además de la beca, los alumnos deben realizar un curso de nivelación de un año de duración especialmente diseñado (Fernandez Vavrik, 2013). En la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud cuenta con una carrera de Técnico Superior en Educación Intercultural Bilingüe, focalizado en la lengua Quechua.
- c. Institutos de formación docente para la modalidad de educación intercultural bilingüe. Además de estos institutos, existen escasas experiencias de educación superior no universitaria: en Jujuy el Instituto Superior Intercultural “Campinta Guazu Gloria Perez” El Instituto en la actualidad tiene dos carreras nuevas: “Tecnatura Superior en Cultura Guaraní y revitalización Lingüística” con sedes en la Comunidad Cuape Yayembuate de Calilegua y en San Pedro

4 Existen estudios interesantes sobre la inserción de los becarios indígenas en el marco de universidades públicas argentinas. Dichos estudios dan cuenta de las dificultades y obstáculos que afectan –y en algunos casos

obstruyen– la posibilidad de continuar exitosamente los estudios. También dan cuenta de los impactos (positivos y negativos) de la inclusión de estudiantes indígenas en la universidad; impactos no sólo sobre los individuos sino también sobre sus comunidades de pertenencia (Fernandez Vavrik, 2013; Ossola, 2013).

y la "Tecnatura Superior en Cultura Quechua y revitalización Lingüística" con sedes en la Comunidad La Quiaca Vieja del Departamento de Yavi, en Abra Pampa, Humahuaca y San Salvador de Jujuy. En 2014 abrió una nueva cohorte de la "Tecnatura Superior en Desarrollo Indígena". Este instituto cuenta con más de 500 alumnos que provienen de las diferentes comunidades de Jujuy. Es un instituto único en su tipo en nuestro país y una referencia importante en materia de educación intercultural en la región.

La Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas (UNIP)

En agosto de 2013, se presentó al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Universidad Nacional Intercultural Indígena, cuya autora es la Diputada Alcira Argumedo. Dicho proyecto se ampara en la normativa nacional, en la Constitución argentina y en una serie de Convenios y Tratados internacionales a los cuales la Argentina suscribió⁵.

El proyecto de UNIP se propone generar conocimiento y desarrollo desde los modos de hacer y conocer de los pueblos indígenas para el conjunto de la sociedad. Así lo manifiesta su artículo tercero: "La Universidad Nacional Intercultural de los Pueblos Indígenas tiene como finalidad principal y prioritaria generar un espacio académico desde la cosmovisión indígena para atender a la educación de todas las sociedades y pueblos que conforman la actual Nación Argentina".

¿Qué características tiene una universidad intercultural indígena, y qué la diferencia de las "universidades convencionales"? La propuesta es abrir una nueva Universidad que vaya más allá de permitir la inclusión de individuos únicamente como sujetos de aprendizaje. La inclusión de individuos mediante acciones afirmativas, si bien constituye un avance, no supone que en los programas de estudio y líneas de investigación se incluyan "...tanto las historias, lenguas, y saberes de esos pueblos, como sus necesidades, demandas y propuestas sociales, políticas y económicas, para sí mismos y para las sociedades nacionales de las que forman parte" (Mato, 2008: 79). Tampoco evita que sigan estando ausentes como responsables en las aulas, de la generación y transmisión de sus conocimientos.

Siguiendo los informes de IESALC, la creación de universidades interculturales en la región implica apelar a una noción de inclusión que desborda las instituciones de educación superior convencionales. Pues, "la ciencia —entendida con toda su carga institucional, "moderna" y monocultural— y con ella a ciertas modalidades de producción de conocimiento y de adquisición de los mismos", invisibiliza otras formas de saber, de conocer y de investigar. Esa misma invisibilización es la que opera desde hace cientos de años en nuestro continente afectando a los pueblos indígenas. Las universidades, desde su creación y hasta hoy reproducen la "creencia de que "la ciencia" constituiría un conocimiento "universal",

5 De acuerdo con el relato de miembros del equipo asesor de la Diputada, las razones que motivaron a la presentación del proyecto son diversas, pero ha sido importante para ellos destacar la figura de Luis Sosa. Es un referente del pueblo Colla, de la comunidad Negra Muerta, de la Quebrada de Humahuaca, Provincia de Jujuy, quien presentó una propuesta ante distintos diputados. De acuerdo con el relato del equipo de la diputada, Luis Sosa es docente indígena, y durante años presentó distintas iniciativas en instancias locales, municipales, provinciales, a los efectos de crear una institución de educación superior que atienda las necesidades de formación de estudiantes indígenas de la región.

mientras que otras formas de saber tendrían validez más limitada” (Mato, 2014).

En la audiencia pública se menciona que llaman intercultural a la universidad “porque su propósito más hondo es generar conocimiento y debate desde las cosmovisiones de pueblos que afirman la importancia de las diferencias y la necesidad de que los Estados se reconozcan como expresión de sociedades pluriculturales (y no que, desde la “visión oficial” de mundo, apenas “dejen entrar” otras perspectivas, tratándolas siempre como subalternas, menores, “de las minorías”); así pensada, la interculturalidad representa un modo de construir conocimiento que alberga el doble desafío de profundizar y desplegar el conocimiento propio de las cosmovisiones indígenas en diálogo dinámico y horizontal con el que hasta ahora viene produciendo la ciencia occidental, y todo otro marco teórico, epistémico, cultural”.

Los autores del proyecto de ley consideran que las políticas de democratización del acceso y la permanencia a la educación superior no impiden la estigmatización, el monoculturalismo. Bourdieu lo llamaba *violencia simbólica*: formas particulares que asume la dominación sutil y persistente de estructuras de dominación al interior del sistema universitario. En *Homo Academicus*, Bourdieu se enfrenta con el conflicto por establecer una distancia con su objeto que es, a su vez, su casta, su lugar, su propia comunidad. Llama la atención al señalar la pretensión de la universidad de reivindicar para sí el lugar de la objetividad, el “monopolio de la verdad”.

Aunque no haya una fuerza intrínseca de la verdad, hay una fuerza de la creencia en la verdad, de la creencia producida por la apariencia de verdad: en la lucha de las representaciones, la representación socialmente reconocida como científica, es decir como verdadera, encierra una fuerza social propia y, cuando se trata del mundo social, la ciencia confiere a aquel que la

detenta, o a aquel que da la apariencia de detenerla el monopolio del punto de vista legítimo (Bourdieu, 2008: 44).

En síntesis, la creación de universidades interculturales en la región constituye una búsqueda por revertir las “relaciones interculturales inequitativas de hecho”, persistentes durante más de quinientos años (Mato, 2008). Sin embargo, la comunidad universitaria resiste la intervención y la disputa por otras formas de conocimiento. En este sentido, al revisar las adhesiones al proyecto, se identifican individuos u organizaciones, mas no universidades argentinas, y un miembro de UNESCO (véase en: <http://universidadindigena.wordpress.com/> la pestaña referida a las adhesiones). El proyecto de ley cuenta con un listado de “profesionales dispuestos a colaborar con la puesta en marcha de la universidad” (Anexo 3, Estudio de Factibilidad). Dicho listado se compone de docentes, investigadores, referentes de las comunidades indígenas, miembros del Congreso, mayoritariamente con diplomas de grado y posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades, tanto argentinos como de otros países de la región.

Acerca de la organización de la UNIPi

La UNIPi se insertará como una institución universitaria más del sistema universitario público argentino. Así lo establece el proyecto de ley: “La UNIPi establece un tipo de *relación simétrica* entre las creencias, saberes, visiones y teorías de las culturas de los diferentes pueblos indígenas y las de las diferentes ciencias” (proyecto de ley, art. 2). El proyecto apela sin decirlo al objetivo de lograr un diálogo intercultural entre iguales; “diálogo entre saberes”.

Es por esto que se someterá a las mismas reglas, los mismos controles, el mismo proceso de acreditación que afecta al sistema en su conjunto. Lo cual resultará en la implementación —como mínimo— complejo: no existe en nuestra tradición de acreditación y evaluación

universitaria una perspectiva intercultural. Por lo tanto, los mecanismos de control por parte del estado continúan siendo aquellos acordados por las universidades "convencionales". Quedará pendiente para algún momento futuro, la incorporación de la voz indígena (entre otras voces) para la definición de criterios u estándares de acreditación y evaluación. A modo de ejemplo, la Universidad Intercultural Amaytay Wasi de Ecuador (una de las primeras en su tipo en el continente) ha sido recientemente suspendida por la agencia de acreditación de ese país⁶. Esta suspensión podría leerse, como un "choque entre dos visiones del mundo y, en consecuencia, entre dos proyectos de sociedad y dos concepciones sobre la universidad" (Mato, 2014: 33).

La producción de conocimiento a partir de los sistemas de generación y validación de los saberes producidos en contextos culturales tan diversos requiere una estructura académica particular. Por este motivo y teniendo en cuenta la importancia del territorio en las cosmovisiones indígenas, el proyecto prevé una estructura regionalizada con fuerte presencia territorial, por lo cual la estructura de la UNIPI funcionará de manera descentralizada y en "Unidades Académicas Itinerantes".

La oferta académica respetará tres principios: "a) la necesidad de los jóvenes de continuar con sus estudios, b) la necesidad de continuar participando de las actividades de su comunidad (esto por el trabajo, pero también a nivel pedagógico, por el intercambio intergeneracional como forma fundamental de aprendizaje entre los pueblos indígenas), c) hacer avanzar el conocimiento a través de propuestas superadoras que impacten a nivel

comunitario, nacional y regional" (de acuerdo con el estudio de factibilidad).

La comunidad ocupa en este proyecto una presencia fuerte, y en su cúspide, los sabios; lo cual se observa en distintos pasajes del proyecto y su fundamentación: aparecen, pues, los "sabios de la comunidad". El gobierno de la universidad estará compuesto por los claustros que contempla la normativa nacional, y por miembros de las comunidades de referencia.

A la hora de revisar la propuesta curricular y la oferta de planes de estudio y carreras, los documentos son poco precisos: estas decisiones no son producto de la ley ni de los documentos que la acompañan sino que serán construidas bajo la lógica de la comunidad, en el marco de deliberaciones en espacios de asamblea, y atendiendo a las demandas de formación expresadas por la comunidad. Sin embargo, encontramos en el estudio de factibilidad un listado extenso de áreas disciplinares en las cuales el proyecto aspira a elaborar su oferta académica: Arquitectura y diseño, Ingenierías, Ciencias ambientales, Ciencias de la salud, Artes, Ciencias Sociales, Ciencias Exactas, Ciencias Naturales, Ciencias informáticas y de la comunicación, Servicios especializados en atención del turismo, Tecnologías. Se aclara, asimismo que "todas las carreras que se ofrezcan estarán orientadas al desarrollo sustentable de acuerdo a potencialidades, problemáticas y necesidades estratégicas; al desarrollo de productos y materiales y tecnología en base a insumos locales; al estudio de la fauna y flora nativa con proyección al desarrollo de la economía local en su articulación con el nivel nacional y regional".

La UNIPI estará dividida en siete sedes regionales, idénticas a los CPRES. Esta estructura administrativa regional tendrá a su vez sedes en cada región con una oferta itinerante, acercándose a los lugares donde viven las comunidades. La primera sede se inaugurará en el NOA, en la localidad de Humahuaca, de

6 Para ampliar la información referida a esta suspensión, se recomienda consultar Mato (2014): <http://www.isees.org/file.aspx?id=7623>

acuerdo con los artículos 12 y 13 del proyecto de ley.

El proyecto clasifica la oferta de carreras de formación superior en distintos tipos: carreras de grado cortas, carreras largas, formación docente, y tecnicaturas (formación para el trabajo).

La formación será organizada en tres ciclos:

- De formación general (cultural e instrumental, común a todas las ofertas que incluya como eje la formación comunitaria, que reafirme principios culturales y ancestrales).
- De formación básica, común a carreras con disciplinas afines.
- De formación especializada, dirigido a la especificidad de cada carrera particular.

En cuanto a su estructura organizativa, el proyecto prevé en sus artículos séptimo y octavo, que el Ministerio de Educación de la Nación –autoridad de aplicación– designará un rector normalizador y una comisión organizadora. Esta última estará compuesta por “referentes de los conocimientos de los pueblos indígenas de la región, miembros del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), equipos académicos vinculados a la temática indígena e intercultural y representantes de las organizaciones estudiantiles indígenas”.

Concluir para continuar: “Del conocimiento universitario al conocimiento pluriuniversitario”

En su clásico libro *Universidad en el siglo XXI. Por una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*, Sousa Santos planteaba en 2005 el pasaje del conocimiento universitario al conocimiento pluriuniversitario. Señalaba la idea de una transición del aislamiento, la autonomía y el desinterés con el que la modernidad concibió la producción de conoci-

miento universitario, hacia una práctica de investigación sensible al entorno, heterónoma e interesada por los contextos de aplicación del conocimiento producido en la universidad. El conocimiento universitario es –siguiendo a Sousa Santos– “producido en las universidades cuya autonomía impuso un proceso de producción relativamente descontextualizado con relación a las necesidades del mundo cotidiano de las sociedades”. A la inversa, el conocimiento pluriuniversitario es “contextual en la medida en que el principio organizador de su producción es la aplicación que se le puede dar (...) como esa aplicación ocurre extramuros, la iniciativa de la formulación de los problemas que se pretende resolver y la determinación de los criterios de relevancia de estos son el resultado de un acuerdo entre investigadores y usuarios” (Sousa Santos, 2005: 33).

Si bien el conocimiento pluriuniversitario ofrece enormes potencialidades para planificar una oferta educativa incluyente, comprometida con el contexto y solidaria, Sousa Santos reconoce que “ha tenido su concretización más consistente en las alianzas universidad-industria y, por lo tanto, bajo la forma de conocimiento mercantil” (2005: 36). El conocimiento pluriuniversitario ofrece una serie de opciones a nivel de involucramiento social, de formación solidaria siempre que sea la propia comunidad universitaria quien tome las decisiones políticas y académicas que le permitan conducirse hacia ese fin. De este modo, enfatizaba que el carácter democratizante, autónomo, incluyente y socialmente comprometido de la acción universitaria estará resguardado cuando el protagonismo lo asuma la universidad pública.

Me permito proponer que la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas constituye una interpretación radical de conocimiento pluriuniversitario. Su mera existencia como proyecto, independientemente de su desenlace interpela los modos en que se concibe la universidad, la ciencia, el aprendizaje y

la investigación bajo una lógica "etnocéntrica y monocultural". Excluyente.

Tal como señala el coordinador del estudio sobre interculturalidad de IESALC, los proyectos de universidad intercultural indígenas y afrodescendientes ofrecen una alternativa a la universidad convencional, tributaria de "creencias (que) están altamente asociadas al trabajo individual, en aulas, bibliotecas y laboratorios". Sus diferencias se plantean en dos dimensiones, "la de la existencia de un cierto saber de validez "universal" y la de ciertas modalidades de educación para adquirirlo. Consecuentemente con los proyectos de construcción de la mencionada "interculturalidad con equidad" que propugnan, los proyectos de educación superior impulsados por intelectuales indígenas y afrodescendientes enfatizan que la interculturalidad debe partir del reconocimiento y valoración de las necesidades y proyectos de vida (o de futuro) de sus pueblos y comunidades, sus visiones de mundo, sus propios saberes, formas de producción de conocimiento y modos de aprendizaje. Sus proyectos y propuestas suelen insistir en la idea de "aprendizaje" (que contraponen a la de "enseñanza", particularmente a la de enseñanza en aula), el trabajo en grupo y en el campo, la recuperación de saberes usualmente no disponibles en bibliotecas, sino en la memoria y la oralidad, y la valorización y recuperación de sus lenguas" (Mato, 2008: 52).

Entiendo que se trata de un proyecto que producirá y distribuirá un conocimiento pluriuniversitario, con una particularidad adicional: el elevado protagonismo no ya de la institución universitaria, sino de la comunidad que la requiere e impulsa. La creación de una universidad intercultural supone, a su vez, una alternativa a las lógicas de inclusión de individuos más frecuentes en nuestro país, apoyadas en tímidas políticas de acción afirmativa. De un lado, la política pública ha diseñado (con dificultad, contradicciones, avances y retrocesos) una serie de estrategias de inclusión

englobadas en aquello que comúnmente se denomina acción afirmativa. En el caso de las políticas públicas a nivel nacional, el ejemplo son las becas para estudiantes indígenas que ofrece la Secretaría de Políticas Universitarias a través de su Programa Nacional de Becas Universitarias. Y del otro, la creación de una institución intercultural. Entre ambas estrategias se advierte la tensión que Nancy Fraser denomina "el dilema de la afirmación-transformación" (Fraser, 2006), característico de las luchas por el reconocimiento cultural en las sociedades multiculturales.

¿Podrán las universidades interculturales erigirse en una herramienta que contribuya a eliminar prejuicios, discriminación, invisibilización a la que sistemáticamente han sido sometidos los pueblos originarios? Aunque podemos intuir una respuesta pesimista, nos permitimos la duda, confiando en que el paso del tiempo y la (im)probable concreción de este proyecto nos permitan avanzar en un estudio más profundo sobre el desafío de la inclusión y el reconocimiento de los estudiantes indígenas en la educación superior argentina.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernandez Vavrik, G. (2013). Un trato excepcional. Acción afirmativa cotidiana en la Universidad Nacional de Cuyo. *Revista de Política Educativa* núm. 4, Universidad de San Andrés.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Universidad de los Andes. México: Siglo del Hombre Editores.
- Mato, D. (Coord.). (2008). *Diversidad cultural e intercultural en educación superior: experiencias desde América Latina*. Servicio de Información y Documentación IESALC-UNESCO, Caracas.
- Mato, D. (Coord.). (2012). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en*

América Latina: normas, políticas y prácticas.

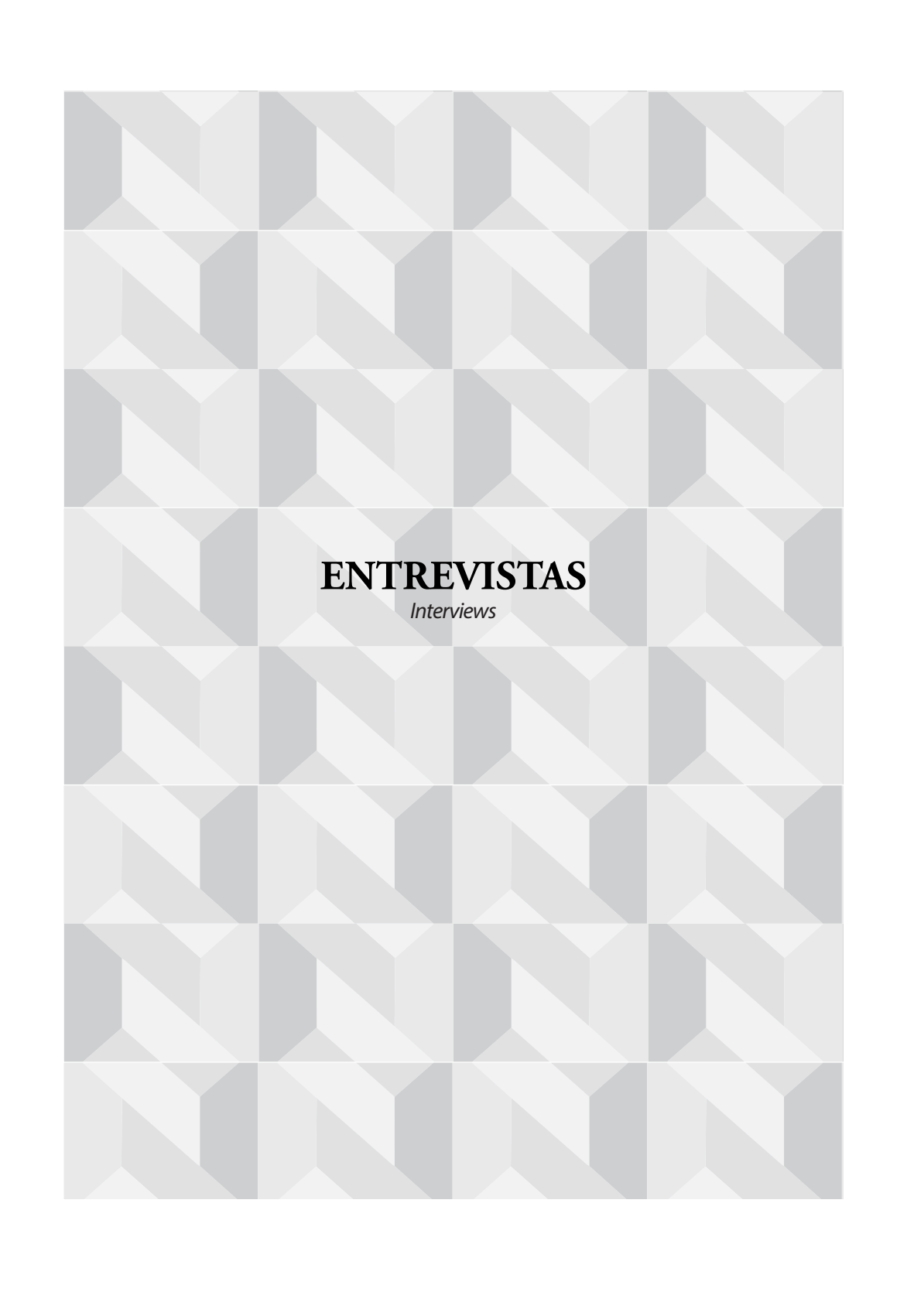
Servicio de Información y Documentación
IESALC-UNESCO, Caracas.

Mato, D. (2014). Universidades indígenas en América Latina: experiencias, logros, conflictos y desafíos. *Revista En Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior (ISEES)*. Fundación Equitas, Chile, n 14 julio-diciembre de 2014, 17-45.

Ossola, M. (2013). Jóvenes indígenas en la frontera: relaciones entre etnicidad, escolaridad y territorialidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 11 núm. 2 (julio-diciembre 2013). Manizales: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE - Universidad de Manizales, 2013. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cindeumz/20140714043155/art.MariaMacarenaOssola.pdf>

Proyecto de ley para la creación de la Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://universidadindigena.wordpress.com/>

Sousa Santos, B. (2005). *La universidad del siglo XXI*. Buenos Aires: Miño y Dávila.



ENTREVISTAS

Interviews



Entrevista a Chantal Mouffe

Interview with Chantal Mouffe

Filósofa belga. Especialista en Teoría Política. Profesora de Teoría Política en el Centre for the Study of Democracy en la University of Westminster en Londres. Ha sido profesora en varias Universidades de los Estados Unidos, Europa y América Latina. Escritora y editora de varias obras de relevancia indiscutible para reflexionar desde su perspectiva agonística en torno a ciertas problemáticas de la contemporaneidad.

“(…) en relación a América Latina, yo diría que la situación es distinta en la medida en la que los gobiernos nacionales-populares de los países de América del sur han posibilitado avances mucho más grandes que en Europa en la tarea de desafiar al neoliberalismo. Creo que todavía no han logrado vencerlo, pero sí se ha manifestado abiertamente la voluntad de desafiarlo (…)”

Por Giuliana Mezza* y Cristina Ruiz del Ferrier**

Fecha de Recepción: 24 de octubre de 2015.

Fecha de Aceptación: 11 de abril de 2016.

* Giuliana Mezza es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cursa la Carrera de Especialización en problemáticas sociales infanto-juveniles en la Facultad de Derecho de la UBA. Se desempeña como docente universitaria en la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y es titular de la cátedra “Ética y Deontología Profesional” en el Instituto Superior ISEFI “Hugo Quinn”. Correo electrónico: giuliana.mezza@gmail.com

** Cristina Ruiz del Ferrier es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la UBA. Dicta clases de posgrado en el Seminario de Pensamiento Político Posfundacional en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Dicta clases de posgrado en la UBA y en FLACSO Argentina. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea, Cátedra García Delgado, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política, Cátedra Forster, del CBC en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Giuliana Mezza-Cristina Ruiz del Ferrier: -Nos gustaría preguntarle por las condiciones de posibilidad de la democracia para un mundo agonista multipolar como las analiza en su último libro *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Si bien su teoría agonista fue elaborada para el contexto de un régimen político específico, la democracia liberal pluralista, y a partir de las objeciones que Usted realiza a la visión cosmopolita, ¿cuáles son las implicancias de considerar lo político en su dimensión antagonica aceptando el mundo contemporáneo no como un universo, sino como un pluriverso?

Chantal Mouffe: -Bueno, mi objetivo al elaborarlo fue presentar un modelo distinto de cómo teníamos que imaginar el papel de las instituciones principales de la democracia. Pero eso, en realidad, se inscribe en un proceso de reflexión que ha empezado con el libro que escribimos juntos con Ernesto Laclau, *Hegemonía y Estrategia Socialista*. En ese libro, la pregunta que nosotros nos planteábamos era cómo se podía incorporar a un proyecto emancipatorio una serie de demandas que no se formulaban en términos de clase, porque la manera tradicional de entender el socialismo está ligada a los intereses de la clase obrera, y evidentemente pensamos que esa dimensión es relevante pero que había una cantidad de movimientos nuevos, como por ejemplo el feminismo, la lucha por la igualdad sexual, la lucha anti-racista, las cuestiones del medio ambiente que lógicamente también eran importantes. Porque para poder entender la naturaleza y la importancia de las demandas se necesitaba toda una reflexión teórica; una reflexión teórica que permitiera justamente entender que las identidades políticas –aunque no únicamente políticas– no son cosas que están dadas, que están en la naturaleza, sino que es algo que se va construyendo discursivamente.

G.M. - C.R.F: -En varias oportunidades, tanto Usted como Ernesto Laclau han definido la categoría de discurso, que junto a las categorías de hegemonía y antagonismo, resultan centrales para pensar la democracia contemporánea. Permítanos preguntarle qué entiende por "discurso" –categoría central de la Teoría de las Identidades Políticas–

y cómo este se vincula a una serie de prácticas materiales, es decir, a prácticas políticas concretas.

C. M.: -En principio es importante no entenderlo únicamente en el sentido lingüístico, porque el discurso también implica una serie de prácticas materiales. En realidad, el objetivo de este planteo era construir una teoría llamada antiesencialista, porque nuestro diagnóstico era que la incapacidad de entender esas nuevas formas de lucha que estaban emergiendo radicaba justamente en adoptar una perspectiva esencialista y particularmente, en este caso, un esencialismo de clase, que implica reducir toda identidad a la idea de clase y que entiende que son las relaciones de producción las que determinan la conciencia política. Nosotros pusimos eso en cuestión y desarrollamos una concepción no esencialista en la que las identidades no se postulan como dadas, sino que se van construyendo discursivamente, lo que a su vez permite imaginar que la política es la práctica de crear y transformar identidades. Bueno, esto es una parte importante de la reforma teórica que está realmente en el origen de nuestra teoría. En realidad, el libro *Hegemonía y estrategia socialista* tiene dos aspectos fundamentales: un aspecto particularmente teórico y un aspecto político que, a partir de ese análisis, se propone reformular el proyecto emancipatorio, socialista. Reflexionando en esa línea, nos dijimos: "Hay que pensarlo en términos de radicalización de la democracia y qué tipo de democracia". El tipo de democracia que tiene que corresponder a una lucha emancipatoria es una democracia radical y plural, pero en un sentido muy particular. Hoy rigen en las sociedades democráticas ciertos ideales –libertad e igualdad para todos–, que son en realidad ideales que hay que sostener, pero que muchas veces no son puestos en práctica. Consideramos que no se trata de hacer una revolución para acabar de manera radical con el orden existente y crear otro; que la democracia radical no es una forma de democracia que sea completamente distinta de la democracia pluralista, sino que es una radicalización de la democracia pluralista; eso me parece muy importante:

una radicalización de la democracia. Y también se liga a un tercer elemento en nuestra propuesta que es fundamental; el concepto de hegemonía, porque la especificidad de *Hegemonía y Estrategia Socialista* es que hemos desarrollado juntos toda una reflexión no esencialista que viene del post-estructuralismo, pero retomando la obra de Antonio Gramsci. En esa época había otras teorías que se le perdían al conceptualismo pero no lo hacían como lo hicimos nosotros desde la obra de Gramsci, de la que nosotros tomamos principalmente la idea de hegemonía entendiendo que no hay un orden natural, que este orden es construido discursivamente y también de manera hegemónica; es decir que siempre es una particular configuración de relaciones de poder, de relaciones de poder que habrían podido ser otras. El concepto de importancia para nosotros es el factor de la contingencia: no hay necesidad, no hay ninguna ley de la historia que indique que las cosas se desarrollen en un sentido de modo necesario. Entonces, una hegemonía es siempre producto de prácticas políticas que son hegemónicas, que van justamente a construir ciertos tipos de sujetos, ciertos tipos de relaciones de poder, ciertas instituciones, pero que existen al mismo tiempo también otras alternativas; alternativas que pueden ser reactivadas, y por lo tanto la lucha política es justamente una lucha respecto de cuál va a ser el orden hegemónico que se va a imponer o se va a establecer. En este sentido, cuando hablamos de radicalización de la democracia hablamos también de la transformación del orden hegemónico. No de una ruptura radical en la cual se construye todo de nuevo sino de una transición, lo que nosotros llamamos “*un proceso de desarticulación-rearticulación de las instituciones*” en un sentido distinto. Bueno, esa entonces es la idea central de *Hegemonía*. Después de haber terminado el libro, lo que empecé a preguntarme es: ¿cómo hay que concebir las instituciones de la democracia para que sea posible esa lucha hegemónica para la radicalización de la democracia? Y fue cuando empecé a interesarme en cómo abordan el tema tanto desde la Ciencia

Política como desde la Teoría Política cuando se preguntan: ¿qué es la democracia? Y entonces me di cuenta de que había en realidad dos modelos fundamentales: *el modelo agregativo* que es el que domina en las Ciencias Sociales y particularmente en el campo de la Ciencia Política, para el cual básicamente en el campo de la política los individuos buscan la promoción de su interés propio, por lo que habiendo una cantidad dada de intereses, lo que hay que hacer es encontrar una manera de agregarlos para tomar decisiones. Vale decir que es una visión muy instrumentalista de la política. Y en reacción a ese modelo se desarrolló otro que se llama *el modelo de la democracia deliberativa*, representado principalmente por John Rawls, por Jürgen Habermas y que plantea: “*No, hay mucho más que el interés en la democracia*”. Es decir, hay toda una dimensión normativa; la cuestión del bien común cuando uno actúa a nivel político que introduce una noción que uno no encuentra en el modelo agregativo; la noción de ciudadano. Es el ciudadano el que piensa en función del bien común y que justamente va a actuar en función del bien común. Existen en suma estos dos modelos. Pero yo, en realidad, no estaba satisfecha con esas perspectivas porque me parecía que en ninguno de los dos casos, por ejemplo, estaba presente ni el concepto de hegemonía ni tampoco un concepto al cual yo no he hecho referencia aún, que también es importante para *Hegemonía*, que es el concepto de antagonismo. Decir que en realidad la sociedad está necesariamente dividida es una tesis que nosotros defendimos entendiendo que hay dos modos de considerar la especificidad de *lo político*. Hay una manera que ha sido llamada *la concepción asociativa*, que ve el dominio de lo político como básicamente un campo de consenso, de pluralidad, donde es posible crear un todo armonioso y donde finalmente actuar políticamente es actuar en común, es decir, que lo que tiene que ver con lo político es la acción en común. Y hay otra perspectiva que es la llamada *disociativa* según la cual el campo de la política es el campo del conflicto. Es un campo en el cual no existe la

posibilidad de llegar a un acuerdo perfecto y racional porque siempre va a haber un conflicto, lo que implica una visión distinta del pluralismo, porque es un pluralismo en el que necesariamente se despliegan visiones que chocan. No hay en esta concepción posibilidad de reconciliar todo y por ello justamente la dimensión de lo político tiene que ver con esa lucha. O sea, son dos maneras bien distintas de imaginar el campo de lo político. Y nuestra perspectiva evidentemente se inscribe en el campo de lo disociativo, es por eso que es tan importante el concepto de antagonismo; el reconocimiento de que hay cierto tipo de conflictos que no pueden ser superados y es por eso justamente que hay política, porque si realmente hubiera manera de ponerse todo el mundo de acuerdo, no habría política. Entonces los dos modelos posibles, tanto el agregativo como el deliberativo, se inscriben en una concepción asociativa. En consecuencia, no hay lugar en ellos ni para la hegemonía ni para el antagonismo. Evidentemente, todo nuestro proyecto de lucha contra-hegemónica, de radicalización de la democracia, no habría manera de pensarlo en el marco de estas perspectivas; si uno acepta pensar la democracia, ya sea a partir de un modelo deliberativo o agregativo, no hay manera de plantear esa radicalización de la democracia a través de una lucha hegemónica. Entonces llegué a la conclusión de que había que proponer otra manera de concebir las instituciones democráticas y el modelo agonista es justamente mi respuesta a esta pregunta, mi propuesta concreta. Porque yo hago tres críticas fundamentales a los dos modelos (agregativo y deliberativo): en primer lugar los critico por su racionalismo, en el sentido de que el racionalismo está ligado a la negación del antagonismo; frente al planteo de que siempre hay manera de ponerse de acuerdo, aparece la imposibilidad de reconocer el antagonismo, porque éste es precisamente lo que muestra los límites del acuerdo racional. El otro elemento que también es relevante para la cuestión política es que ambos modelos, aunque de maneras muy distintas, son muy individualistas. Esto se debe a

que no reconocen que en el campo de la política uno siempre se encuentra con sujetos colectivos, pensando todo en términos del individuo; el individuo que actúa por su interés o el individuo que actúa a partir de motivos morales, pero desconocen lo que es específico de la política, los sujetos colectivos. Y en tercer lugar, ligado al segundo, es que no reconocen el papel de las pasiones, el elemento afectivo de la política. Esta característica, para mí, está asociada a su racionalismo; todo lo que tiene que ver con el elemento afectivo, emocional, para ellos tiene que ser eliminado de la política. Y también, lo que no reconocen es que en la creación de esos sujetos colectivos, la dimensión afectiva es fundamental porque cuando yo hablo de pasiones, me refiero a afectos comunes; las pasiones no son cosas individuales en la manera en que yo utilizo el término, sino todo lo que tiene que ver justamente con la creación de sujetos colectivos. Y en el campo de la política, como se trata de reconocer un antagonismo, siempre se da una construcción de un "nosotros/ellos"; porque la política es necesariamente de carácter partisano y, entonces, la política consiste en construir. Insisto sobre esto porque el mundo no es algo que esté dado sino que se va construyendo discursivamente. Pero para construir un "nosotros" siempre hay que determinar un "ellos", y a partir de eso tú puedes entender la lucha contra-hegemónica porque se trata justamente de desarticular un cierto "nosotros" que ha sido establecido, para construir otro "nosotros" y que eso implica evidentemente construir un "ellos" distinto. Entonces, ese modelo agonista justamente consiste en proponer una concepción de las instituciones democráticas que permita entender todo este proceso de las pasiones y de la creación de los intereses colectivos. Y hay otro elemento que también es muy importante en mi reflexión que es la cuestión del antagonismo y la diferencia con el agonismo. Evidentemente, nosotros nos enfrentamos con el problema, con el desafío de responder al interrogante de si es posible introducir la dimensión del antagonismo en una democracia pluralista. Y en

realidad, hay muchos teóricos de distintos bandos que dicen que no; por ejemplo Carl Schmitt dice: *"No. La democracia y el pluralismo no pueden ir juntos porque eso llevaría a la guerra civil"*; entonces, como él quiere defender la idea del antagonismo, niega la posibilidad de una democracia pluralista. Al otro extremo, tú tienes a Habermas que finalmente está de acuerdo con Schmitt sobre el hecho de que antagonismo y democracia pluralista no pueden ir juntos; entonces él simplemente niega el hecho del antagonismo. Entonces para mí el desafío era pensar juntos democracia pluralista y antagonismo; que hay conflictos que no tienen una solución racional y que sin embargo es posible tener una democracia pluralista. Entonces, la solución que yo propongo en el modelo de democracia agonista, es plantear que hay en realidad distintas formas bajo las cuales el antagonismo es posible. Porque insisto, un antagonismo es un conflicto que no puede tener una solución racional, pero puede manifestarse de distintas formas. Se puede manifestar en una forma en la cual los oponentes se tratan sobre la base de una relación amigo-enemigo, es decir considerando que el oponente no tiene ninguna legitimidad y entonces hay que destruirlo, lo que evidentemente no es compatible con la democracia porque eso sí habilitaría una guerra civil. Pero hay otra forma en la cual el antagonismo puede ser puesto en escena, que es lo que llamo "agonismo". Y en esta perspectiva, la diferencia con el antagonismo es que los oponentes no se consideran como enemigos que hay que destruir; ellos están conscientes de que no hay manera de que se pongan de acuerdo, que es una lucha hegemónica. Pero, sin embargo, reconocen el derecho de los otros a defender su punto de vista y entonces van a encontrar una serie de procedimientos a través de los cuales se va a poder ver quién gana. Si uno acepta eso, por una parte, entonces, se ve que es una perspectiva que reconoce el hecho del antagonismo, que si existen las instituciones que permiten dar forma a ese antagonismo de manera agonista, entonces es compatible con la dinámica de la democracia.

Por eso mi conclusión es que a partir de la perspectiva agonista, el objetivo de la democracia, de las instituciones democráticas, no es encontrar la manera de llegar a un consenso racional, porque eso no puede existir; sino que es crear las instituciones que permitan que cuando el conflicto emerja, entonces, tome una forma agonista de lucha entre adversarios; porque en este caso no se trata de enemigos sino de adversarios y en eso consiste la especificidad del modelo agonista que estoy proponiendo.

G.M. - C.R.F.: -En ese sentido, le pediríamos si fuese posible ampliar su crítica a los enfoques agonistas influenciados por la obra de Hannah Arendt y de Friedrich Nietzsche.

C. M.: -Ciertamente hay otros modelos agonistas posibles, no soy la única en presentar este enfoque. Hay otros teóricos, particularmente en los Estados Unidos, que también los proponen, pero debemos destacar que hay grandes diferencias al interior de los modelos agonistas. Lo que tenemos en común es una oposición al modelo deliberativo, es decir, un desacuerdo con la posición de Habermas, pensamos que la política no tiene que ver con el consenso racional. Vale decir que tenemos un punto en común que es una visión distinta de la política; pero también hay diferencias muy importantes que tienen que ver justamente con los elementos a los cuales yo he hecho referencia; el reconocimiento del antagonismo y de la hegemonía. Dentro de las perspectivas agonistas que existen uno puede distinguir entre aquellas están más influenciados por la obra de Hannah Arendt, y en este caso puedo referirme por ejemplo a Bonnie Honig que es una teórica feminista de los Estados Unidos, y otras que están más influenciadas por la obra de Nietzsche; en este caso uno de los representantes más conocidos es William Connolly que también es un filósofo político de los Estados Unidos. Entonces mi crítica es, de manera muy sintética, que lo que encontramos en esos modelos agonistas es una especie de pluralismo agonista pero sin antagonismo, tanto en la concepción de Arendt como en la manera en la que Connolly reformula a

Nietzsche —que es un poco complicada porque Nietzsche no era particularmente un defensor de la democracia—. De todas maneras, lo que ellos tienen en común es pensar e insistir en la cuestión del pluralismo. Bueno, acá habría que aclarar que Arendt nunca se presentó como una autora agonista pero yo creo que uno puede hacer una lectura agonista de Arendt en el sentido en el cual le da mucha importancia en su reflexión al *agón* griego y entonces eso sí nos permite pensarla en esta línea. Pero si bien Arendt insiste muchísimo sobre la pluralidad —para ella es fundamental en su concepción de la política— es una pluralidad en la cual ella no reconoce que el pluralismo necesariamente tiene una dimensión de antagonismo. Por ejemplo, a mí me parece que eso está muy claro en su libro sobre Kant, donde insiste sobre la importancia de ponerse “en los zapatos del otro”. Para ella esto es la pluralidad, aunque no reconoce que esto no puede darse nunca sin conflictos porque hay algunos puntos de vista que son justamente opuestos; en ese caso tú no puedes mantener tu punto de vista y al mismo tiempo compartir el punto de vista opuesto. Este me parece que es el problema precisamente para quienes inspiran en Arendt sus reflexiones. En el caso de William Connolly —que es finalmente muy parecido a la cuestión de Bonnie Honig— es un poco distinto porque él tiene un concepto que habla de “el respeto agonístico” en el que plantea que justamente la posición agonista consiste en tener mucha tolerancia y respeto con los puntos de vista de los otros. Yo no estoy enteramente de acuerdo con eso porque, evidentemente, si bien la posición agonista de adversarios para mí implica de cierta manera aceptar que los otros puedan defender su punto de vista, hay un límite al respeto agonista. Hay posiciones que uno no puede respetar porque son posiciones que ponen en cuestión toda la base misma del pluralismo. Mejor dicho: finalmente, el campo de la lucha agonista tiene límites, y fuera de ellos existen también enemigos —que no se eliminan—; que son quienes están realmente opuestos a lo que yo llamo “el consenso conflictual”, que es nece-

sario. Al interior de una perspectiva agonista a mi manera, hay evidentemente cierta forma de consenso, porque uno tiene que estar de acuerdo sobre lo que llamo “los principios ético-políticos de la sociedad”, los valores que uno va a poner en juego, que van a organizar nuestra vida porque si no, no puede haber sociedad. Pero siempre va a haber acuerdos y desacuerdos —incluso algunos cuya solución no sea posible— en la manera en la cual se van a interpretar esos valores. Y justamente eso es la lucha agonista. Es esa lucha respecto de interpretaciones en conflicto sobre los valores comunes. Y siempre se puede imaginar que hay gente que no participa de los valores; ellos no son agonistas, son enemigos, y eso es lo que William Connolly no llega a vislumbrar; eso tiene que ver también con la cuestión de la dimensión del antagonismo; el agonismo no elimina el antagonismo; es una manera de domesticar el conflicto. También omite la cuestión de que el orden es hegemónico, y siempre implica exclusiones. Es decir, de alguna manera, lo que esos otros modelos agonistas no quieren aceptar es que el agonismo también implica formas de exclusión; no se trata de un pluralismo completo en el cual toda posición es aceptada, que justamente llega un momento en el cual uno tiene que decir: “hay límites del respeto agonista” y eso es una cosa que no contempla William Connolly. Son formas de agonismo sin antagonismos; esa es mi crítica fundamental. Y otra es que a consecuencia de eso, las posiciones de ellos, no permiten pensar realmente una política democrática porque la política democrática también tiene que ver con los límites del pluralismo: hasta dónde vas a aceptar demandas. La democracia en realidad tiene una lógica de inclusión-exclusión porque para incluir hay también que excluir; es decir: “los límites de la inclusión” y eso es justamente lo que uno no encuentra en esos enfoques agonistas influenciados en Hannah Arendt y en Friedrich Nietzsche.

G.M. - C.R.F. -Teniendo en cuenta los recientes sucesos de crisis de representación política en Europa, ¿cuál cree que son los principales desafíos del futuro de Europa desde su perspectiva agonista?

C.M.: -En la actualidad, en los países europeos definitivamente se habla mucho de la crisis de representación y de una crisis de la democracia representativa; muchos movimientos de protesta como *los indignados españoles* o como los movimientos *occupy* han hecho una crítica muy fuerte a la democracia representativa. Y ha habido representaciones distintas de esos movimientos: algunos dicen que finalmente el problema es con la democracia representativa *per se*; es decir que lo que esos movimientos quieren es una forma completamente nueva de democracia; una democracia no representativa, una democracia que algunos llaman *presentista*. En este caso el planteo va tan lejos al decir que no se trata de reemplazar la democracia representativa por una directa porque la democracia directa es todavía demasiado representativa; lo que se postula es una democracia en acto, una democracia que llaman precisamente *presentista* para diferenciarla de la democracia directa. Aquí el problema es la representación. Para este enfoque *democracia y representación* no son compatibles; la democracia representativa es un *oxímoron*, por lo que la tarea es pensar formas no representativas de la democracia, lo que se plantearía como una solución a nuestra crisis de representación. Yo en *Agonística* critico esas posiciones y propongo otra manera de ver esos movimientos. Evidentemente, hay algunos de ellos que van en contra de la democracia representativa, pero lo que indican esos movimientos es un malestar con la democracia representativa realmente existente —podríamos decir—, con las formas actuales de esa representación, y no con la representación en sí. A lo que apuntan esos movimientos es a la falta de agonismo en la democracia. Y la solución no puede ser una democracia sin representación porque es impensable una democracia sin representación. La manera en la que defendemos esta tesis es a partir de la perspectiva no esencialista a la cual he hecho referencia y que desarrollamos en *Hegemonía y Estrategia Socialista*, porque si tú aceptas una perspectiva no esencialista, entonces ya te das cuenta de que las identidades no son algo que está dado y que por lo tanto después se

pueden, o no, representar, sino que las identidades no están dadas, se van construyendo y que la construcción de identidades es un proceso de representación. No hay nada que esté dado inmediatamente; por ejemplo, esa democracia presentista, una democracia que esté dada, es una democracia en la cual no habría identidades políticas, porque una identidad política se crea a través de un proceso de representación. Entonces, si tú no tienes representación, no puedes tener identidades políticas y no puedes tener democracia. Por eso yo encuentro que esa idea de democracia sin representación es simplemente impensable teóricamente a partir de una perspectiva realmente discursiva; este es un primer punto. Y entonces digo: “No, el problema actual no es con la representación sino con las formas existentes de la representación y el hecho de que justamente no hay una lucha agonista”. Otra razón por la cual es importante la cuestión de la representación y a partir de eso también la importancia de los partidos políticos, es que si uno reconoce justamente un pluralismo que implica que no hay armonía, si uno piensa el pluralismo no como una cosa armónica sino como una cosa conflictiva, si aceptamos en otras palabras que la sociedad está necesariamente dividida, entonces las instituciones representativas permiten dar forma a esa división de la sociedad, forma que va a ser siempre hegemónica pero que puede ser transformada; es una manera de organizar el pluralismo. El pluralismo tiene que ser organizado políticamente y es a través de la representación que se va a organizar y que se reconoce la división de la sociedad. Por eso es que yo definiendo finalmente los partidos políticos: son importantes porque son la manera en la que se va a organizar el pluralismo, lo que de todos modos no implica que toda forma de partido sea adecuada. Pero la idea misma de una democracia así, que se dé *in actu*, que se dé sin división, sin formas de representación, eso no puede existir. Eso es realmente mi crítica fundamental a la perspectiva que piensa que hay que tener una democracia no representativa; la idea de que puede existir democracia o política sin representa-

ción; eso simplemente no se puede ni pensar teóricamente. La cuestión justamente que acabamos de discutir, es evidente que en Europa, en el mundo occidental –en el que hay que incluir a los Estados Unidos– hay crisis de representación, eso es cierto, y esa crisis está teniendo ya efectos muy negativos porque consiste en el hecho de que la gente no se siente representada, siente que sus intereses no están representados y que ellos no pueden tener voz. Hay un lema de los indignados que a mí me parece muy correcto: “Nosotros tenemos voto, pero no tenemos voz”. Es cierto porque si tú tienes un voto pero que no te permite escoger entre políticas distintas, no tienes voz. Justamente esa crisis de representación que existe en los países europeos, para mí, es una consecuencia de lo que llamo en *En torno a lo político*, la situación pospolítica. Los partidos de izquierda se han movido al centro; ahora se llaman de *centro-izquierda*, pero lo que significa eso es que finalmente han aceptado “el mantra” del neoliberalismo de que no hay alternativa a la globalización neoliberal, y que entonces lo único que pueden hacer, finalmente, la única diferencia que pueden tener respecto de los partidos de centro-derecha, es administrar de una manera un poco más humana esa globalización, con un poquito más de redistribución, pero fundamentalmente no hay una diferencia, no ofrecen una alternativa, un proyecto de sociedad distinto del neoliberal. Y eso para mí es lo que está en el origen de la crisis de representación y eso también es lo que llamo una *falta de lucha agonista*, porque la lucha agonista justamente es una lucha en la cual tú tienes alternativas, es una lucha entre distintas formas de hegemonía; entonces evidentemente para que haya lucha agonista, debe haber a nivel digamos electoral, una oferta tal que los ciudadanos puedan escoger entre proyectos distintos. Pero si no tienen proyectos distintos, entonces sí tienen voto pero no tienen voz porque finalmente es votar por lo mismo. No hay diferencia fundamental entre la centro-derecha/centro-izquierda; entonces no tienen voz. Ese realmente me parece que es el problema fundamental en Europa hoy día, y la

consecuencia de eso es el desarrollo de los partidos populistas de derecha porque son los únicos que están diciendo al pueblo: “Sí hay alternativa, no crean lo que les dicen esos del *establishment*; hay una alternativa; nosotros vamos a darles voz, a recuperar la voz que han perdido”. Y ¿cómo son los únicos? Bueno, afortunadamente eso está empezando a cambiar un poco, pero durante mucho tiempo han sido los únicos que decían “hay alternativa”. Por supuesto han crecido de manera impresionante en las últimas décadas. Entonces decía, afortunadamente ahora, con los movimientos de protesta uno ha visto también una puesta en cuestión de ese consenso al centro que para mí caracteriza a la pospolítica a partir de una perspectiva progresista. En ese sentido, movimientos como los *indignados* o como *occupy*, son un despertar ciudadano que empieza a decir: “No, no queremos ese orden”. En general me parece que hay un problema en la manera en la que se manifiestan en un primer momento porque plantean un rechazo total a la democracia representativa distanciándose de los partidos políticos, postulando la auto-organización de la multitud. Entonces, por eso, llega un punto en el cual finalmente no pueden ir más allá, pero afortunadamente hemos visto recientemente con *Podemos* en España, con Syriza en Grecia, otras formas posibles que implican un desafío a las políticas neoliberales y a la hegemonía existente a partir de la oposición de izquierda progresista. De este modo, está claro que en esos países ya se está empezando a romper la perspectiva pospolítica porque hay un debate agonista y hay partidos que realmente ofrecen una alternativa. Ojalá vaya a pasar lo mismo en Gran Bretaña con Jeremy Corbyn porque justamente lo que él quiere es romper con ese consenso al centro y que el partido laborista deje de ser un partido de centro-derecha para volverse realmente un partido de lo que llamo *un partido de populismo de izquierda*. Entonces, me parece que así está planteado el desafío; es decir, el problema es justamente la posición pospolítica y el consenso al centro. La manera en la cual se puede contestar a eso es luchar contra el éxito del

partido populista de derecha volviendo a crear una lucha agonista y a proponer alternativas a la hegemonía existente. Eso me parece que uno ve que está empezando; la situación ahora es mejor que hace 2 ó 3 años porque en ese momento tú no tenías estas cosas, sino básicamente los partidos de derecha.

G.M. - C.R.F.: -En *Hegemonía y Estrategia Socialista* se plantea ya el objetivo de reactivar los proyectos de izquierda que, como Ud. comentaba en la presentación de *Construir Pueblo*, se enfrentan hoy con este escenario de post política en el que se da un desdibujamiento de la frontera izquierda/derecha como divaje fundamental para definir las identidades políticas. Sin embargo, la propuesta apela de algún modo a estas categorías, ya que la lucha agonística está ligada a consolidar una alternativa populista de izquierda. La pregunta entonces sería: No recurrir a esta frontera en el proceso de construcción de las identidades populares que puedan materializar este proyecto; ¿no termina dificultando posteriormente la consolidación de un populismo que se reconozca a sí mismo de izquierda?

C.M.:- Sí; entiendo lo que querés decir y es una cuestión que vale la pena abordar porque es muy importante. Yo creo que he evolucionado respecto de ese punto; lo que mantengo absolutamente en pie, es la idea de que el problema que tenemos en las sociedades europeas es la falta de un debate agonista y que entonces lo que hay que hacer es justamente reavivar ese debate. En *En torno a lo político*, lo que sostengo es que lo que hay que hacer es luchar contra el desdibujamiento de la frontera izquierda/derecha y reactivarla; lo que en ese momento pensaba o tenía todavía alguna ilusión de que pudiera suceder, era que los partidos socialdemócratas encabezaran esa tarea. Luego, he llegado a la conclusión de que, salvo algunas excepciones como puede ser eventualmente el laborismo, no hay esperanzas de que los partidos socialdemócratas lleguen a desafiar al neoliberalismo, principalmente porque han sido demasiado cómplices en su instauración. De hecho las privatizaciones que han tenido lugar, no solamente en Inglaterra, sino en muchos países, han sido por gobiernos socialistas. En realidad, lo

que a mí me ha hecho tomar conciencia de eso fue la actitud que tuvieron durante la crisis del 2008, porque la crisis habría permitido la configuración de otro escenario si esos partidos hubieran podido decir: “Fíjense que este modelo no es la solución, como se nos presentaba”. Y también es interesante ver que hasta ese momento, el Estado era “el enemigo”; pero en el momento de la crisis empezaron a reconocer la necesidad del Estado, de la ayuda del Estado. Entonces se habría podido asumir el papel fundamental del Estado y utilizar eso para avanzar en políticas más redistributivas; como hizo Franklin Roosevelt con el *New Deal*, pero no lo hicieron. Por el contrario ayudaron a los bancos y después, junto con la derecha, aceptaron las políticas de austeridad dejando en claro que perdieron oportunidad de volverse más radicales. No podían hacerlo en la medida en la cual eran responsables; es como si tú tienes un incendio y es la misma persona la que ha iniciado el fuego, quien luego viene y dice que lo combatirá. Fue allí evidente para mí que ya no había esperanza de que ellos cambien; esos partidos socialdemócratas no podían ser realmente de izquierda. Pero también hay otra razón que es la que me lleva más bien a pensar en términos de populismo de izquierda, que tiene que ver con las consecuencias socioeconómicas y políticas que ha tenido el capitalismo globalizado financiero, biopolítico, postfordista o como se lo quiera llamar, bueno; la nueva forma de capitalismo que corresponde justamente al neoliberalismo. Porque esa distinción derecha-izquierda funciona bien en tanto existe la posibilidad de identificar sectores sociales que tienen intereses bien específicos; en la medida en que se tenía una clase obrera bien estructurada, los partidos de izquierda eran los que defendían sus intereses. Los obreros eran los principalmente afectados por el orden capitalista; mientras que hoy, con este nuevo tipo de capitalismo, hay una cantidad mucho más grande de sectores afectados. Aunque hay marxistas tradicionales que sostienen que la clase obrera se ha extendido, en realidad, hay una enorme heterogeneidad a nivel social,

mucho más que antes, por lo que en verdad se ha visto reducida.

G.M., C.R.F.: -Sí; este planteo ustedes lo hacen en Hegemonía también.

C.M.: -Sí, en *Hegemonía* ya lo hacíamos. Lo que ocurre entonces es que no es solamente en tanto que tú trabajas en una fábrica que estás afectado; todos nosotros estamos de alguna manera sometidos por la cuestión de las privatizaciones, con las políticas de austeridad, los recortes. En ese sentido, habiendo una parte muy grande de la población que se ve afectada, yo creo que tiene razón la gente de *Podemos* cuando plantea que hay mucha gente que ha votado por el Partido Popular cuyo apoyo puede ganarse para el proyecto porque aunque no sean obreros, sufren los efectos del sistema. Por lo tanto, en la medida en la que la categoría izquierda/derecha, entendida sociológicamente, se refiere solamente a una parte de la población, me parece que no funciona bien, que hay que pensar en términos más transversales. La posibilidad de crear un “nosotros” tiene que ver justamente con la cuestión de cómo se va a crear la frontera, porque la política siempre tiene que ver con la creación de una frontera entre un “nosotros” y un “ellos”. Y en ese sentido yo sigo completamente los análisis de Ernesto Laclau en *La Razón Populista*; el populismo es una manera específica de crear una frontera; no tiene que ver con contenidos sino con construir la frontera entre abajo y arriba; entre el pueblo y el *establishment*. Yo veo que hoy día en Europa se está desarrollando —es una cosa que hemos entendido con Íñigo Errejón— una situación populista; antes, bajo la hegemonía socialdemócrata tú no tenías esa polarización de la sociedad, no había esa diferencia tan enorme entre la gente que trabajaba y los otros. Ahora se vive en Europa una situación de gran desigualdad entre un grupo muy pequeño de gente muy rica, una real oligarquía y el resto de la población; las clases medias se están pauperizando, se ha creado el proletariado. Hay una brecha mucho más grande entre lo que uno puede llamar “el pueblo” y “la casta”. Eso también me hace pensar que hoy día la tarea ya no

es revivificar la dirección izquierda/derecha en la manera tradicional, sino que para que haya una política agonista, hay que establecer una frontera de tipo populista; el pueblo y el *establishment*. Y eso está ligado también al hecho de que los partidos populistas de derecha ya están creando esa frontera; ellos ya lo están haciendo en términos de pueblo y de *establishment*, por lo que justamente no hay que permitir que ellos tengan éxito en crear un pueblo de derecha; hay que luchar para crear un pueblo, un nosotros en términos de pueblo, pero de izquierda. Eso explica la evolución entre *En torno a lo político* y *Agonística*, la crisis del 2008 que me ha abierto los ojos respecto a algunas cuestiones, y las evoluciones del capitalismo en estos casi 10 años.

G.M. - C.R.F.: -¿De qué carecen la política radical y la democracia radical actuales para constituirse en una verdadera alternativa a la hegemonía neoliberal?

C. M.: -Considero que hay dos maneras distintas de concebir la política que podríamos llamar “radical”, es decir, una política progresista de real transformación que no sea simplemente una política de reformismo. Por una parte, está la línea desarrollada por Antonio Negri y Michael Hardt, que ha influenciado muchos movimientos sociales y que defiende la política del éxodo la deserción de las instituciones. Desde esta perspectiva no se debe intentar transformar el Estado ni se plantea la lucha con partidos y con sindicatos; todas las figuras más tradicionales políticas no tienen lugar. Lo que llaman *la multitud* tiene que autoorganizarse, debe justamente salirse de ese mundo institucionalizado e ir creando por fuera otra organización para llegar a lo que ellos llaman *una democracia absoluta*. Un ejemplo de esto podría ser el planteo que corresponde a movimientos como *los indignados*, que no veían posible cambiar las instituciones de raíz y por ende no pretendían dar una disputa a nivel estatal. Esta es una estrategia que no ha llevado nunca a transformaciones importantes. La relevancia del caso de *Podemos* en España, radica en que ha podido advertir los límites de esa estrategia; cuando después de 2 años en los que había habido mucha

efervescencia social, en las elecciones nacionales gana el Partido Popular con mayoría absoluta; entonces fue cuando el grupo que formó *Podemos* se planteó que no podían perderse todas esas luchas, esas reivindicaciones; había que canalizarlas institucionalmente. Decidieron entonces hacer un partido y presentarse a elecciones. Por eso me parece muy importante que haya habido conciencia de la necesidad de involucrarse con las instituciones para transformarlas. Esa es la estrategia que nosotros desarrollamos desde *Hegemonía* siguiendo las teorizaciones de Antonio Gramsci; una tarea de involucramiento con las instituciones es una verdadera “guerra de posiciones” para entrar y meterse en las instituciones con el objetivo de transformarlas; es una lucha hegemónica. Una lucha que, como decía anteriormente, implica cierta desarticulación y rearticulación, proceso que sólo puede llevarse adelante desde dentro de las instituciones. Por eso la estrategia del populismo de izquierda es precisamente una estrategia de involucramiento con las instituciones para cambiarlas. De eso se trata y esa es evidentemente la estrategia de Syriza, la de *Podemos* y la de Jeremy Corbyn. Y esa me parece que es la estrategia que Europa necesita, una estrategia de radicalización de la democracia. Sin embargo, aquí quiero insistir en que si bien todavía sigue siendo válido ese proyecto que desarrollamos hace 30 años, es mucho más difícil hoy día porque cuando el libro fue escrito, estábamos todavía bajo la hegemonía socialdemócrata, en la que se dieron logros significativos; si bien nosotros criticábamos las limitaciones del proceso y queríamos radicalizar esas instituciones, todo el período ligado al Estado de Bienestar fue muy importante en términos sociales. Treinta años después, a través de la hegemonía neoliberal, la mayor parte de los avances logrados en aquel entonces, han sido eliminados. Nos encontramos en una situación mucho peor que hace 30 años. Así que la tarea es, diría yo, primero recuperar la democracia y claro, evidentemente no puede ser una recuperación que nos lleve simplemente de vuelta a la socialdemocracia pre-neoliberalismo.

Porque justamente una de mis tesis es que la victoria del neoliberalismo ha sido posible en parte por las limitaciones de la socialdemocracia; eso fue muy claro en Gran Bretaña, muy claro. Toda la ofensiva de Thatcher pudo ser exitosa por la manera burocrática en la cual estaban implementadas muchas de las medidas positivas de la socialdemocracia; por ejemplo, la gente tenía que hacer unas colas espantosas para ir a recibir su seguro de desempleo y se sentían oprimidos; en realidad el Estado les daba eso pero de una manera tan burocrática que se sentían oprimidos. Por eso Thatcher vino a decir que los liberaría de la opresión del Estado a través de las privatizaciones y la vuelta al mercado, lo que daría a los individuos libertad. Y eso funcionó porque de alguna manera la gente no se sentía identificada con esas cosas que les había dado el Estado de Bienestar; por lo que evidentemente no hay que regresar a eso. Entonces, hay que recuperar pero radicalizando. Es un movimiento doble; recuperar al mismo tiempo que radicalizar; ese me parece realmente que es el camino para Europa.

G.M. - C.R.F: -¿Y en relación a América Latina?

Y en relación a América Latina, yo diría que la situación es distinta en la medida en la que los gobiernos nacionales-populares de los países de América del sur han posibilitado avances mucho más grandes que en Europa en la tarea de desafiar al neoliberalismo. Creo que todavía no han logrado vencerlo, pero sí se ha manifestado abiertamente la voluntad de desafiarlo; no hace falta decir que no se piensa que es el “fin de la historia” y que no hay alternativa. Y si bien se apunta a poner en marcha esas alternativas, no es fácil porque evidentemente se trata de una guerra de posiciones, y en las guerras de posiciones siempre hay avances y retrocesos. Yo creo que hoy día en América Latina se da una situación un poco difícil justamente por dos motivos: uno tiene que ver con el bienestar económico que generaron muchas de las medidas redistributivas que han tenido lugar estos años, que a su vez fueron posibles por la situación económica internacional que favoreció que los precios de

las *commodities* y del petróleo sean muy altos. Ese escenario hoy en día cambió, dificultando su continuidad. Y por otra parte también hay una ofensiva destituyente muy fuerte; uno lo ve particularmente en Venezuela, o en Brasil con Dilma Rousseff; es decir, se ve claramente que las fuerzas de la derecha se dieron cuenta de que no iban a poder derrumbar a esos gobiernos a través de las elecciones, porque esos gobiernos han sido reelegidos por el pueblo. Entonces están empezando a buscar maneras de hacer "golpes blandos", de ver cómo pueden desestabilizarlos. Un buen ejemplo es el tema de la corrupción que, si bien existen casos evidentemente —por cierto, también en la derecha—, se ha vuelto una especie de tema candente que, por ejemplo en el caso de Brasil, se presenta como si todo fuera culpa de Dilma y del PT. Y evidentemente en esas luchas, las derechas de la región están apoyadas por los Estados Unidos y por la CIA; se hizo público a través de *Wikileaks* que están subsidiando a la oposición en Venezuela y me imagino que en Brasil hay algo similar. Entonces sí, hay una ofensiva, es un momento en el cual un poco se tiene que defender lo que se ha adquirido. Sin embargo, de ninguna manera creo yo —contrariamente a lo que dicen muchos teóricos europeos— que es el fin de la década progresista en América Latina. No, es un momento de crisis pero en el que aún puede advertirse un nivel de aceptación bastante grande de estos gobiernos populares. Creo que otro elemento importante es —podríamos decir que es un pequeño problema que puede llegar a ser grande— que se da definitivamente en Ecuador, pero también en Brasil, que es el problema de que esa incorporación de las masas populares se ha hecho fundamentalmente al nivel del consumo; se les ha dado acceso al consumo y se las ha sacado de la pobreza, lo que evidentemente es una cosa muy importante, pero no suficiente. Me parece que han creado consumidores pero no tanto ciudadanos; que hay un trabajo de transformaciones de identidades políticas que no ha sido suficientemente enfatizado, y entonces eso per-

mite que ciertos sectores de la clase media nueva puedan participar en esas tentativas ofensivas desestabilizadoras, destituyentes. Los poderes de derecha son capaces de hegemonizar ciertos de los grupos que en realidad han sido sacados de la miseria por los gobiernos progresistas. Y esta situación está reforzada por el hecho de que las medidas redistributivas, por la crisis que mencionaba antes ya no pueden avanzar. Los sectores incorporados, acostumbrados al nivel de vida alcanzado, naturalmente quieren más, más, más. Entonces allí sí hay un problema y me parece que se tendría que reflexionar sobre la necesidad de llevar adelante un trabajo de concientización, de construir justamente ciudadanos, que es muy importante.

G.M. - C.R.F: -¿Podría adelantarnos en qué problemáticas está reflexionando y si está en el proceso de escritura de un nuevo libro?

C. M.: -Bueno, estoy teniendo interés en trabajar y ahondar más en dos aspectos. Por un lado, profundizar el trabajo sobre la cuestión de las pasiones en política. Ya he estado abordando la temática, que me interesa desde hace muchísimo tiempo y ya presenté en mis libros, pero quisiera desarrollar de manera más sistemática. Y, por otro lado, la cuestión de la representación. Eso es otra cosa que me está interesando mucho; la representación a varios niveles, porque yo tengo un pie también en lo que es la reflexión política y el arte. Me he dado cuenta de que ese rechazo a la representación que encuentro justamente en la política, se ve también mucho en las prácticas artísticas. En teatro, en las *performances*, estoy interesada en tratar de ver qué significa ese movimiento presentista de rechazo a la representación que uno encuentra tanto en el campo político como en el campo artístico. Entonces por una parte la cuestión de la representación y la cuestión de las pasiones son los dos temas que voy a seguir investigando para profundizar más.

G.M. - C.R.F: -Muchísimas gracias, Chantal, por su tiempo y por su generosidad.



Entrevista a Dora Barrancos

Interview with Dora Barrancos

Directora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en representación de las Ciencias Sociales y Humanas. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, y Doctora en Historia por la Unicamp, Brasil. Como historiadora, se ha dedicado a estudiar la agencia femenina y el feminismo en la Argentina, los conflictos y las revoluciones privadas llevadas a cabo por las mujeres, los movimientos sociales de principios de siglo, los movimientos socialistas y anarquistas, el rol de la educación en la historia argentina, así como aspectos de la historia política.

“Yo soy una convencida de que el conocimiento está regido en todo caso por un principio que es exactamente el del universo: está llamado a su expansión. No hay como sortear la idea de una inexorable expansión del conocimiento. Y no solamente porque hay que darle oportunidad a todos; me parece que lo notable de estos años ha sido la democratización. El hecho de que cualquiera podría llegar a ser investigador del CONICET, sí, es incontestable que cualquiera –de modo meritocrático, claro– podía llegar a ser investigador o investigadora del CONICET. Entonces, eso es una cuestión que debemos preservar; las preocupaciones son muchas y no es fácil estar en este lugar en este momento pero mi mandato es un mandato de representación.”

Por Sergio De Piero*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 29 de marzo de 2016.

* Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Sede académica Argentina. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Profesor Titular Regular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y profesor Adjunto de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. Correo electrónico: depiero@flacso.org.ar

Sergio De Piero: -En primer lugar, quería preguntarte qué evaluación te merece el proceso de cambios institucionales que ocurrieron en el ámbito científico en la Argentina en los últimos veinte años. ¿Qué lectura tenés de ese proceso? ¿Qué le sumó ello a la ciencia en la Argentina y qué le restó? Y en ese sentido, ¿Qué crees que debe replantearse?

Dora Barrancos: -Creo que me tendría que plantar en un "ex ante"-antes de 2003- y en un "ex post" que son estos años recientes. El periodo "ex ante", si se examinan las políticas científicas en la Argentina, se concluye que fueron menguadas; no fueron políticas enérgicas, no fueron políticas de gravitación. Obviamente, no me voy a retrotraer a un lapso largo; me refiero primero, a los años de la dictadura. Tenemos que examinar cómo fueron para el desarrollo científico más allá de la brutal represión y sus resultados. Y luego pienso en la recuperación democrática y me parece que hay una situación de contradicción fundamental en la Argentina; una cierta celebración inconsecuente de la ciencia, con pocas consecuencias pragmáticas durante los gobiernos liberales, sin excepción porque aún con la recuperación democrática hubo tal vez más gestos que políticas agresivas para empujar a la Ciencia. Entonces, hay una especie de *oxímoron* entre una cierta celebración de las capacidades científicas pero poca consustanciación acerca de la importancia estratégica de la ciencia y la tecnología. Hubo una especie de encandilamiento y de revelación, como si se tratara de una "consagración metafísica" por ahí, pero no hubo una política sustantiva con decisiones determinantes para estimular el desarrollo científico y tecnológico en la Argentina. Y esto cambia a partir de 2003. No hay ninguna duda de que, guste o no guste, los años del kirchnerismo fueron una suerte de emprendimientos con convicción y no actos telúricos. Desarrollar la ciencia y la tecnología fue una iniciativa de enorme convicción acerca de su significado crucial para el país. Son dos posiciones diferentes; sin entrar a analizar profundamente por qué a los gobiernos conservadores en la Ar-

gentina, a los gobiernos neoliberales les parecía que el desarrollo científico y tecnológico era una especie de "lujo" que no era posible sostener. La aparente contradicción en sus términos, que alguien como Cavallo mandara "a lavar los platos" se explica porque no había convicción acerca de ese desarrollo y no la había por razones ideológicas: porque se creía en lo exógeno. Es esa la visión de la tradición conservadora y neoliberal: hay más crédito en lo exógeno y se piensa que debemos desarrollarnos de manera exógena y no de manera endógena y la ciencia y la técnica en la Argentina se incluyen en el cálculo del "afuera". No debería sorprender que no hubiera apoyo "histórico" al desarrollo científico y tecnológico y su implicación en orden a la soberanía. Entonces, creo que es inexorable apreciar los crecimientos de estos años que fueron una apuesta de consideración; desde luego es una apuesta que tal vez tiene menos que ver con una planificación fina de políticas científicas sino con el cálculo que se hizo de esas políticas como estratégicas y porque también hubo una ambientación internacional. Porque la ciencia se rige por cuerdas de poder que efectivamente la extralimitan, no quiere decir que esto determine la explicación de lo científico.

SDP: -Ahora, también en eso que vos decís, ¿hay un nuevo proceso de legitimación más sólido respecto del lugar de la ciencia en la política pública?

DB: -No. La legitimación social de la ciencia es de larga data; es de 1919 para adelante aunque hay una actualización social sobre lo científico. Se cree que lo verdadero en términos de juzgamiento, es lo científico. Más allá se manifiestan las contradicciones de la vida real, pero hay un cierto depósito social de crédito en la legitimidad de la ciencia. Si se pudiera hacer a lo largo de los tiempos un examen acerca de ¿qué es lo más racional? la gente respondería "la ciencia", pero eso tiene poco que ver con lo que la mayoría sabe sobre el desarrollo científico argentino. Son cuestiones diferentes, pero la ciencia está muy legitimada. Debe admitirse que no se sabe demasiado acerca de para qué sirve o qué va-

lor tienen determinados desarrollos científicos. Entonces yo creo que hay dos cuestiones y una se refiere a la legitimidad de la ciencia; la otra tiene que ver con la importancia para el Estado: cómo esa legitimidad se hace política pública; cómo se originan políticas de apego a la idea de que la Ciencia es socialmente importante. Ya he dicho que a los neoliberales les interesa poco esto porque ahí va preferir lo exógeno. Se trata de una cuestión que vaya a saber qué es (¿la idea de que el conocimiento es de “izquierda”?) que genera cierto rechazo, es muy extraño. Alguna vez voy a analizar este desbalanceo en un país en que, por un lado, su modernidad, ha sido concebida como dadora de mayor legitimidad al pensamiento científico. Entonces, resumiendo, no hay duda de la legitimidad social de la ciencia pero de lo que sí tengo dudas es de que esa mayor legitimidad haya fraguado esfuerzos estatales consecuentes para llevarla adelante.

SDP: -Bueno, en parte hacia esa dirección iba la pregunta, digamos, en el contexto de las políticas públicas, si la ciudadanía acepta que se gasten millones de pesos, por ejemplo, en enviar un satélite al espacio, ¿Eso sí está en tensión?

DB: -Eso sí. De todas maneras me parece que sí, ahondando en lo que sería una conjetura sobre los imaginarios, tengo la impresión de que tendría beneplácito amplio celebrar que pusimos satélites en órbita. Aunque hubo posturas públicas de quienes hoy gobiernan mofándose de estos desarrollos. Y eso impresiona como la arcadía del pensamiento conservador en la Argentina.

SDP: -Hoy mientras preparaba la entrevista me acordaba de una discusión de hace muchos años –la recordarás vos también– entre ciencia e ideología. La discusión entre Oscar Varsavsky y Gregorio Klimovsky. Ese debate sobre verdad e ideología, ¿te parece que reapareció con los debates de la última década?

DB: -No me parece que el problema sea el trazado ideológico. Pensando en las adversidades que ha tenido el kirchnerismo dentro de las filas académicas –sobre todo en las ciencias sociales–, me parece que el desacierto de esa oposición es

menos ideológico que el que se refiere a la probable “partidización” que podría llegar a tener este aumento de magnitud de la ciencia. No es tanto el problema ideológico sino que hubiera también un relato del avance habido en la ciencia y técnica forjado por el kirchnerismo. En todo caso, lo que desafía más a los colegas que han sido muy opositores, es lo político y lo que voy a decir no es mío sino de un colega, que me pareció muy interesante. El peronismo siempre ha sido sospechado de todo; que el peronismo tenga bondades como las del kirchnerismo no se perdona ¿está claro? ¿Cómo puede ser que el kirchnerismo haya dado un impulso a la ciencia?” Faltaba más “que también le tengamos que atribuir este enorme desarrollo”. Entonces, hay que evitar que esto resulte “partidizado” como algo que ha provenido de los tres últimos gobiernos peronistas –aunque asociados a una modificación del peronismo–, lo que es bastante poco soportable pero no por lo ideológico sino por una cuestión de orden político.

SDP: -La cuestión política es una tradición fuerte.

DP: -Exacto.

SDP: -Más en el ámbito intelectual.

DB: -Mucho más porque efectivamente en el campo intelectual destellan las adversidades contra el peronismo y admitir aciertos en el campo científico, es un hecho desconcertante. Pero además cuando decimos “ámbito intelectual”, en realidad, nos estamos refiriendo a oficientes en nuestras ciencias, las sociales y las humanidades; los “otros” se identifican como científicos, a lo sumo como académicos. Lo intelectual resulta una identificación de este lado, de las ciencias sociales.

SDP: -En cuanto a lo institucional, en el ámbito científico, existe cierta burocratización de la ciencia a través por ejemplo de las evaluaciones y de las acreditaciones. En los '90 hubo mucha discusión respecto de eso, y finalmente pasó y quedó, digamos, bastante instalado, ¿Lo ves así?

DB: -Eso ha ocurrido a escala mundial, y por ahora parece inevitable; los sistemas de evalua-

ción y acreditación en algunos lugares han llegado a exageraciones patéticas por así decirlo. Después de los acuerdos de Bologna, con la reestructuración de grados y posgrados se convalidaron sistemas de evaluación que están lejos, inclusive, de nuestros parámetros en el CONICET. Me refiero, por ejemplo, a la aparición en las ciencias sociales y en las humanidades, del factor de impacto. Nosotros no lo medimos en las Ciencias Sociales y las Humanidades y no lo vamos a medir mientras estemos representándolas. En Europa aún las ciencias sociales y humanidades están midiendo el factor de impacto de los *papers*, yendo detrás de las disciplinas "duras". Sin embargo, el factor de impacto goza hoy de alto cuestionamiento y hay varios grupos que han encendido la voz. Pero bueno, eso es una revolución cultural que ya veremos cuando nos alcance y agote la legitimidad de más de medio siglo en el que se establecieron las bases bibliométricas internacionales. Ese fenómeno de "supra legitimidad" —que en realidad es revelador del sistema de mercado que también rige en la ciencia— sólo estallará cuando las comunidades científicas lo decidan. Pero lo que me parece más terrible en el espectro de las evaluaciones internacionales, son las evaluaciones de las universidades en todo el mundo. Se ha extendido un cierto parámetro desde una universidad privada en Shanghai que jerarquiza a las universidades. Entre los indicadores que se establecieron en Shanghai está el número de CEO's internacionales que produce una universidad. Desde luego, yo creo que algún sistema de evaluación tiene que haber pero los indicadores deben ser otros. Es muchísimo más importante saber el impacto social del conocimiento. Lo que vos recordabas y fue la discusión sobre la CONEAU ahí se quedó. Sí lo que ha creado es una burocracia extraordinaria en nuestras universidades.

SDP: -Que hace temblar.

DB: -Sí; cuando hay que hacer alguna presentación en la CONEAU, nos aplastan las cuestiones formales. Creo que he trabajado en la presentación de por lo menos cinco cursos de

posgrado. El principal problema no es la programación esencial, la programática —la malla curricular— que corresponde a los objetivos-fin del doctorado o la maestría sino a toda la cuestión que tiene que ver con el completado de los formularios, los datos contextuales y las cantidades. Pero me parece que hoy, con todo, se trata de un infortunio que al final tiene un final feliz porque no conozco demasiadas experiencias que hayan sido desestimadas para siempre. Las presentaciones se adaptan y ¡triumfan! Pero la culpa del infortunio no la tiene tanto la CONEAU sino la normativa del propio CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) respecto de algunas cuestiones que orientan el flujo evaluativo. La CONEAU aplica, pero la formulación de las características de cada oferta depende de decisiones del CIN. Cómo se han transformado las especialidades, por ejemplo, la orden de que hay que convertirlas en "lugares de articulación del conocimiento con el mundo real-institucional" sabemos que eso es casi de imposible cumplimiento. Y me parece que en materia de especializaciones se inventa algo que no es posible llevar a la práctica, pero fingimos que lo hacemos.

SDP: - Sí; lo que uno ve es que tal vez hubo algo poco creativo desde el lado de las ciencias sociales; por ejemplo, que en nuestros formularios todavía figuren ítems para evaluar laboratorios, patentes, etc.; es decir, persiste una carga y un aspecto muy propio de las ciencias "duras".

DB: -Sí, un aspecto de las otras ciencias aunque atención porque hay algunos casos en que se ha aplicado en nuestras disciplinas. En el CONICET tenemos al menos dos grupos de investigadores en ciencias sociales que han patentado. Hay en un caso un set de indicadores de salud/hábitat que ha logrado una patente y sobre todo transferencia a una comunidad. El otro caso tiene que ver más directamente con vivienda. Pero lo de laboratorios sin más es bastante absurdo. Hay una tarea para la representación de las universidades, volver a repensar todas estas cosas desde la normativa, pues la CONEAU sólo aplica las indicaciones pactadas en el CIN.

SDP: -Claro. Y la diferenciación entre academicismo y profesionalismo que está presente en las evaluaciones y que está presente en el sistema científico: ¿te parece que tiene sentido?

DB: -No; a mí me parece absurdo. La verdad es que los escalones respecto de la especialidad y más arriba la maestría y de ésta al doctorado recorren un camino que en donde no hay duda de la especialidad debería estar más cerca de lo profesional. Pero esto no quiere significar desalojo académico. Tiene mucho que ver con una formación para ampliar un dominio y el camino hacia el doctorado es un camino que lleva más a la apertura académica. Perdón, más que a la apertura, ¡a veces es un cierre académico! Y esa diferencia es cuestionable porque los doctorados se supone que van a tener un desempeño académico y también profesional. Tenemos un problema con el egreso doctoral ya que a las/los doctores parece que no los toman las universidades que tienen muy poco compromiso con el egreso doctoral. En los Estados Unidos hay una premisa que se puede discutir o no pero es bastante interesante, que el egresado de una universidad no se queda en ella; no se puede hacer un “nido endogámico” porque tendería a repetir lo aprendido. Entonces, para que no se repitan ciertas circunstancias de la formación, para que haya solución de continuidad, los egresados se van a otros lugares; ninguna universidad toma a su egresado. Quizás no deberíamos ser tan fieles a ese formulario, pero por lo menos podríamos estimular los intercambios entre las universidades. Nosotros, por caso, no tenemos la exigencia que tiene Brasil desde hace años cuando estableció que se debe tener el doctorado para ser docente; no tenemos tampoco una reforma del Estado (eso debe computarse entre los problemas que no se resolvieron); no hubo una reforma del Estado respecto de los cuadros del Estado a la manera de Francia. La captación de doctores por parte del Estado no significa como en el caso de Brasil que hay una remuneración específica diferencial además de una oportunidad funcional. Entonces ya con Brasil tenemos dos diferencias

y más o menos en el mundo entero se funciona de ese modo. Nosotros tenemos muchísimos problemas con el reconocimiento doctoral. Esto está desde el lado de los aparatos tanto de formación como de la gobernanza general del Estado. Y luego está el mercado en donde ser doctor no agrega ningún valor a la mayor formación y hay hasta cierta desconfianza. En un país en donde más o menos las igualdades están dadas, un doctor no es demasiado diferente a un profesional que no lo es. En Brasil, “doctor” es una diferencia enorme porque además cualquier persona con ciertas características sociales jerarquizadas puede ser tratada como doctor. Pero insisto en la idea de que en nuestro medio es difícil reconocer la agregación de valor profesional al título. En la Argentina, la enfermera universitaria, ha tenido problemas. Cuando yo comencé a ser socióloga –allá lejos!– trabajé sobre lo que era la percepción de la enfermería y el resultado fue que estaba apenas arriba de la empleada doméstica. Pero también la corporación médica ayuda. Hoy, si vos le preguntás a un médico qué prefiere, ¿experta o universitaria?, hasta puede decirte “la caba” como se les llamaba antes, es decir la experta. Es muy compleja la situación en esto de las profesionalidades y lo que serían los grados en las profesiones. Tal vez debamos reconocer que es lo paradójico debido a que somos una sociedad en la que todos somos un poco más iguales.

SDP: -Además, el cruzamiento entre saberes universitarios, construcción de saberes en el puesto de trabajo, tiene una interacción débil. Esa enfermera formada con un curso, pero que lleva 20 años en un hospital, tiene más legitimidad que la profesionalizada.

DB: -Mucha más legitimidad y para un médico tiene más aún. No quiere decir que la desprecie como enfermera, al contrario, estima su trayectoria mucho; estima su pericia para esto. Entonces, no es que la desprecie como tal sino que frente al título va a optar por la experiencia y eso es una cuestión muy argentina.

SDP: -Un derivado de la democratización de las relaciones sociales.

DB: -Es un derivado; es una paradoja, pero es una paradoja de nuestra mayor democratización. No es lo mismo que en Brasil. En Brasil los títulos agregan marcas diferenciadoras; en México, más o menos.

SDP: -Es interesante.

DB: -Me fui un poco lejos pero...

SDP: -No, no, no. Es muy interesante. Por otra parte, es cierto que hubo más debate en estas últimas décadas sobre lo que vos mencionabas, las posiciones políticas. Vos decías algo interesante que es que las discusiones tuvieron más que ver con el posicionamiento político que con una discusión ideológica. Es una afirmación muy interesante. Ahora quería vincular este tema con otra dimensión: leyendo otras entrevistas que te habían hecho recientemente, la que te hizo La Nación el año pasado por ejemplo y en otras más, allí te referiste a la cuestión de las limitantes del desarrollo de la mujer en el ámbito científico. Yo leía algunos casos que vos mencionabas y me gustaría que amplíes la problemática que viven las mujeres en el ámbito científico-laboral y cómo esas limitaciones son similares a las que puede tener la mujer en otros ámbitos pues sigue vinculado al rol de la familia.

DB: -Son la mismas.

SDP: -¿Por qué son las mismas?

DB: -Porque en realidad, hay unas atribuciones patriarcales que son las regentes y las que tienen mayor porosidad en todos los ámbitos. Acabo de leer un trabajo que tiene vicios metodológicos pero los pasaremos por delante. Este trabajo concluye que los estereotipos están tan fundados, tan extendidos y tan socialmente forjados que aún cuando haya muchas mujeres científicas (como en la Argentina que es el de mejor posición en América Latina pues tiene 52 % de mujeres), mantienen su vigencia. Por ejemplo, el imaginario corre por cuenta de que Física es para un varón; Matemática es para un varón; Biología, aunque esté lleno de mujeres es para varones... Se trata de

una carrera completamente feminizada; desde luego, hay áreas de la disciplina donde puede haber más varones que mujeres. Pero es una disciplina completamente feminizada; mucho más feminizada que Filosofía. El trabajo al que hacía referencia muestra que los estereotipos no quieren saber con las transformaciones de hecho que han ocurrido en 66 países en la mayoría de los cuales hay un mayor número de egresadas universitarias.

SDP: -¿Y hay estudios de por qué eso se dio ahí?

DB: -Yo creo que cierta estimulación para ingresar a la universidad en carreras alternativas lleva a que Biología tenga términos de amabilidad con las mujeres. Pero en la Física y en la Matemática, no. Esto es paramétrico en todas las sociedades. Una mujer científica hace exactamente lo mismo que una que no lo es en tanto tiene que gerenciar la casa, cuidar a los chicos, etc. Para contrabalancear eso, hicimos una serie de modificaciones de género dentro del CONICET como sabrás; uno de ellos es el aplazamiento de los informes por un año después del parto. Algunos varones pudieron haber reclamado -me acuerdo que al menos en sorna algunos lo hicieron...- "Bueno -dije- si un varón trae pruebas debidamente fundadas de que tiene que cambiar tantos pañales al día y que le da el biberón de modo constante, nosotros no tenemos ningún problema en reconocer el mismo derecho". Ninguna mujer deja de cumplir con los mínimos estándares de la expectativa de género. Estamos frente a una investigación pues creíamos que había más diferencias, que las mujeres pedían la promoción en edades más tardías que los varones; pero parece que eso no es así. Pero, sin embargo, las mujeres son mucho más escasas arriba en la escala. Pensá que la evidencia empírica es incontestable respecto a la estructura científica en la Argentina: 52 % de mujeres en el país, una enorme mayoría en la base; pero al grado superior de la pirámide llega sólo el 25 %. ¡Y eso no es porque las mujeres pierdan su inteligencia a lo largo de los años! Lo que

ocurre es que hay una perspectiva de cuidado, de atender a los hijos y a otros miembros de la familia y de postergación del protagonismo. En fin, esa es la condición femenina también en las ciencias; los valores patriarcales son muy inconscientes; éste es el problema. Y también hay lo que siempre diremos, los valores patriarcales también están inconscientemente adoptados por buena parte de las propias mujeres científicas.

SDP: -Tampoco allí se produce un cambio respecto del resto de la sociedad.

DB: -Sí, es muy difícil. Las científicas no reconocen las detracciones; preguntás y a boca de jarro, te van a decir: “Jamás, jamás fui discriminada”. Porque esa es la identificación que se tiene con el patriarcado. Es muy difícil aceptar que se tuvo la menor discriminación. Cabe sostener la hipótesis del bajo reconocimiento y que las mujeres todavía están ocupando un lugar secundario en la autoría de *papers*. En las ciencias, los extremos para las autorías son fundamentales, depende cuál sea la disciplina las autorías importantes van a la derecha, o a la izquierda; entonces, en la medida en que se ocupe un lugar extremo se denota la importancia. Quienes están en el medio son los que se supone que menos aportes hicieron. Ese es un tema cuestionado hoy día; nuestro ex presidente CONICET –Roberto Salvarezza que es un químico muy destacado– estaba en contra de la “posición autoral”. Pero es una tradición que se ha consagrado. A mí me gustaría hacer una investigación que tuviera que ver con lo que se podría llamar “la medianía autoral” y que estoy segura que va a recaer más en mujeres que en varones.

SDP: - Ahora, para tratar de saldar esta deuda con las mujeres hay que, por un lado, crear instituciones que amparen, que puedan propender a la igualdad de oportunidades para la mujer, etc. Y por otro lado, desde los últimos 200 años, tenemos cierta fe en que la educación, la ciencia en sí misma propendían a ello. Sin embargo, los límites siguen existiendo, al igual

que los escollos. ¿Ello nos pone en un lugar sin salida? ¿Dónde nos pone?

DB: -Habrá un momento en que todo esto será materia historiográfica. No es posible concebir el futuro sin cambios. Pero creo que haya momentos en que hay más rapidez para cambiar los posicionamientos y otros más lentos. En algunos lugares, las mujeres además de haber conseguido mejores lugares –lo que no quiere decir reconocimiento– también están obligadas a pensarse desde una perspectiva de género. El año pasado frente a las declaraciones de un notable científico, que sostuvo que no las quería en el laboratorio porque se enamoraban y se ponían a llorar y esas cosas, cundió la alarma. Debe decirse que lo que importa también son los cambios sociales. Los cambios en una sociedad en un sentido o en otro, ayudan o no; y en ese punto soy una optimista irredenta. Más allá de que se puede retroceder en derechos –cosa que en la historia está bastante bien evidenciado–, puede ser que paradójicamente se avance en un estado de “sospecha de la sumisión”. Entonces, eso es lo que me parece que sí tenemos hacia el futuro. Saliéndome por la tangente, podría decirse que cuando nos preguntan: “Entonces ¿hay más violencia contra las mujeres? ¿Subió la violencia?” No; yo no creo eso; no tenemos estadísticas sobre la violencia en el pasado y ni había hace unas décadas noción de violencia de género. Sí podemos decir que lo que subió es la intolerancia a la violencia hacia las mujeres; lo que aumentó es la visibilidad. Entonces, más allá de los derechos o no, yo espero el crecimiento de la participación de las mujeres, sobre todo en algunas áreas, en las tecnológicas. La captación de mujeres sigue siendo baja en las ingenierías “duras”. Creo que no llegan al 24% en Ingeniería, de la Universidad de Buenos Aires. Hay algunas novedades interesantes; hay algunas tecnológicas en el interior que están incorporando mujeres, por ejemplo en Electrónica. Pero lo notable es que a las mujeres les va muy bien en la universidad;

egresan más rápidamente y con mejores notas. Pero eso no es suficiente pues el patriarcado goza de buena salud. Hay que habilitarlas más y esto es largo; hay que habilitarlas a tener más confianza pues es común ver a una científica muy poco confiada en sí misma. Las atmósferas son muy predisponentes y las misoginias ambientales son la moneda corriente.

SDP: -Y seguramente en el fondo no nos asombra que todavía sea así.

DB: -Sí y esas son aletargadoras, las mujeres pierden. Es muy impactante escuchar por ejemplo la autoimpugnación de la mujer como me ocurrió hace dos años en un coloquio; una física importante que había trabajado en aplicación médica de energía nuclear contaba una anécdota de 30 años atrás. Había que hacer un convenio con Japón y la CONEA y ella era una de las que estaban destacándose. Había bastantes varones en el equipo pero ella la de mayor experiencia y al momento de decidir quién iría a Japón parece que muchos dijeron: "Doctora, usted es la que tiene que ir", etc., y ella dijo "¿Yo? ¿Cómo voy a ir yo?" Esto es frecuente. "¿Cómo voy a ir yo?" De modo que hay que fortalecerlas y que hacerlas sobre todo discernir sobre las propias atmósferas y las hostilidades del medio. El problema también es que la solidaridad entre mujeres en las ciencias no es el bien que más abunda y esto es un problema. Pero una de las tareas más importantes es empujar la subjetividad de las mujeres.

SDP: -¿Qué perspectiva tenés sobre la gestión del conocimiento en el presente?

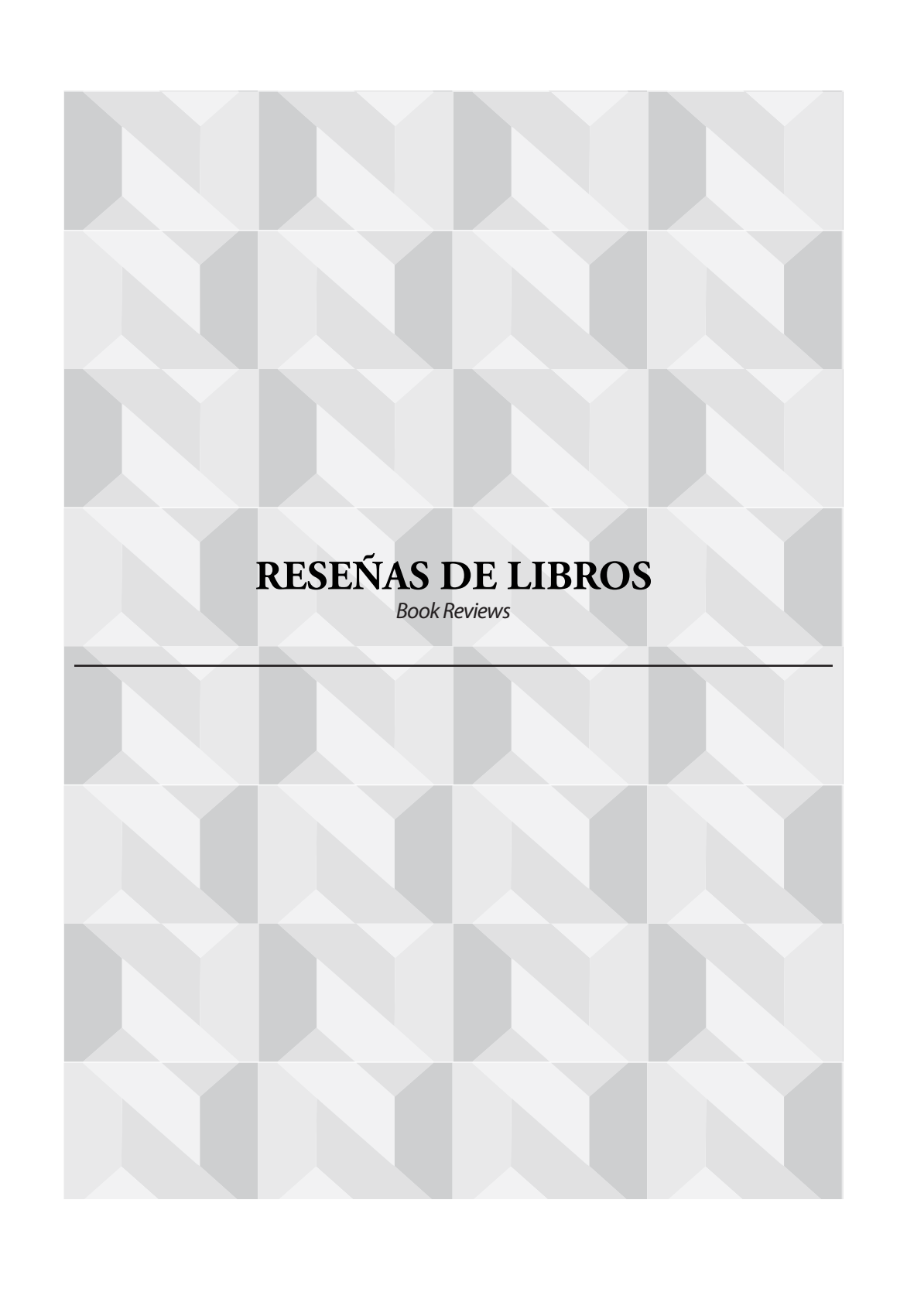
DB: -La gestión del conocimiento la veo con problemas porque hay algunos enunciados que preocupan; algunas referencias que son más mitológicas que verdaderas en el sentido de la viabilidad del crecimiento del sistema de ciencia y técnica. En fin, digamos que lo que debe sostenerse es que faltarán recursos pero no por la hipótesis de una inviabilidad del crecimiento de la ciencia. Yo soy una convencida

de que el conocimiento está regido en todo caso por un principio que es exactamente el del universo: está llamado a su expansión. No hay como sortear la idea de una inexorable expansión del conocimiento. Y no solamente porque hay que darle oportunidad a todos; me parece que lo notable de estos años ha sido la democratización. El hecho de que cualquiera podría llegar a ser investigador del CONICET, sí, es incontestable que cualquiera —de modo meritocrático, claro— podía llegar a ser investigador o investigadora del CONICET. Entonces, eso es una cuestión que debemos preservar; las preocupaciones son muchas y no es fácil estar en este lugar en este momento pero mi mandato es un mandato de representación. Estoy con muchas preocupaciones sobre qué va a pasar en estos dos años que tengo todavía por delante.

SDP: - La última pregunta: El actor científico como colectivo y el espacio de los científicos en la Argentina: ¿puede decirse que se gestó una consolidación mayor en esos años?

DB: -Sí y no. Digamos, hay grupos, hay gente que devino muy interesada también políticamente y se ve en la magnitud de suscribir ciertas expresiones que hemos hecho que son de pública notoriedad. Me parece que se ha revelado como un salirse de ciertas "torres" y de ciertas abjuraciones con lo social; hay mucha gente que está más cerca de comprender su papel. Pero también hay una franja que no quiere ningún tipo de conmoción más comprometida. Pero en fin, sin embargo, el problema de los recursos resulta finalmente muy interpelador y termina "politizando" hasta a los más reacios.

SDP: -Muchas gracias Dora.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

Brasil, Argentina e os rumos da integração: O Mercosul e a Unasul. Leonardo Granato.

Appris, Curitiba, 2015.

(1ª. Edición, 229 páginas, ISBN: 978-85-8192-701-5)

Granato, Leonardo, Brazil, Argentina and the path to integration: *Mercosul and Unasul*. Appris, Curitiba, Appris, Curitiba, 2015, 229 pages.

Por Gloria Edel Mendicoa*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 22 de marzo de 2016.

Palabras clave: Integración Regional, Brasil, Argentina, MERCOSUR, UNASUR.

Keywords: *Regional Integration, Brazil, Argentina, MERCOSUR, UNASUR.*

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Profesora Titular Regular de Estado y Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Categoría I del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores y de UBACyT. Dirige el Grupo de Estudios “MERCOSUR e Institucionalidad Social” en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la UBA, estando a cargo actualmente del Proyecto de Investigación UBACyT “El camino a una epistemología del Sur. La integración regional y el valor de nuevos actores para el proceso”. En esta misma línea se suman otros proyectos previos cuyos antecedentes obran desde el año 1998. Asimismo, es Secretaria de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). En dicha casa

Leonardo Granato, quien del tema al que alude no sólo es un referente, sino que, además, es un investigador tenaz, nos coloca en los tiempos que corren, frente a este eje tan controversial, tan actual, y a la par tan desafiante para la región. Se trata del MERCOSUR que, como sabemos y compartimos, anhelamos sea eficaz su integración y sea negada toda posibilidad, de verla, agonizante. Con Leonardo nos darnos la oportunidad de interrogarnos sobre nuevos paradigmas que trascienden fronteras y muros del conocimiento. Nuevamente, esto no es casual, sino que es resultado de la constante búsqueda y perseverancia acerca de una cuestión que viene de lejos y que, en su calidad de investigador, supo detectar hallazgos en todo el recorrido. Se trata de un texto que va desde el *prefácio* de Paulo Fagundes Visentini, las bases teóricas de la integración, el tránsito histórico, la convergencia de las concepciones integracionistas (los gobiernos de Lula da Silva y de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner), la creación de la UNASUR, las conclusiones y el *posfácio* de Maria Regina Soares de Lima, complementado con una actual y vasta bibliografía.

Sin embargo, no desarrollaré mi presentación en el objeto de estudio de este libro, sino que destacaré la importancia de escribirlo, por lo cual inspirados en otras ideas, procuro dar cuenta, desde este lugar, para el caso, en "los secretos" que encierra. Es así que comparto con ustedes ese precioso texto *El secreto de los genios* (de Mauricio Libedinsky, 2010), el cual reúne las estrategias y métodos de trabajo. Tengo una

curiosidad. Sabemos que escribir un libro no es algo pasajero, o que hacemos al azar, sino que además de movilizarnos por el entusiasmo de compartir lo que se ha investigado como en este caso, permite compartir enseñanzas. Y eso es lo que brinda Leonardo. Rápidamente aflora la pregunta: ¿cómo lo hizo?

Me valgo de algunos pasajes reunidos en el texto mencionado. Flaubert, según se menciona, escribía con intensidad cada una de sus obras. Y se dice que en *Salambó*, por ejemplo, "reescribió alrededor de 10 veces uno de sus capítulos, y otros tantos algunos pasajes, y finalmente siempre decía... hay que tener un plan (para él eso era lo esencial), y también decía a menudo: las perlas no hacen al collar, es el hilo". Todo depende del plan. Obviamente, la pregunta que le hacemos al autor del libro es la misma que introdujo como punto de partida para escribirlo. Como obra científica se remite a las particularidades de ese género y por ende, se trata de una pregunta de investigación al que quiere dar respuesta luego del proceso de búsqueda y de contrastación de las hipótesis. Que en este caso ha sido resuelto.

Y sigue ejemplificando Libedinsky, "*Bourdieu privilegiaba el trabajo en grupo sobre el trabajo aislado y utilizaba la composición compleja de varios elementos, lo que Strauss llamaba bricolaje*". Y aquí aparece Leonardo Granato, reconociendo trabajos de otros colegas, con quienes integró y comparte experiencias en grupos de investigación y más la propia universidad en la cual ahora se encuentra dedicado, mostrándola como motor de su trabajo.

de estudios, dirige, entre otros proyectos, el Observatorio Social Región Oeste Metropolitano dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología. Autora y coautora de libros y de numerosos artículos y ensayos vinculados al proceso de integración latinoamericana y al desarrollo local y regional, y a la planificación estratégica territorial. Participante de diversos foros científicos, de arbitraje y académicos, tanto del ámbito nacional como internacional. Ha sido y es invitada en carácter de conferencista y docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Colima (México), *Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas* (UNESP, UNICAMP, PUC-SP, Brasil), Universidad Internacional de Andalucía, Universidad Hebrea de Jerusalén y Universidad Gregoriana de Roma. Correo electrónico: gloriaedel@gmail.com

A su vez, quienes buscamos los consejos de Umberto Eco, precisamente, en sus conversaciones con Jean Claude Carrière (*Nadie acabará con los libros*, 2010), defiende calurosamente al libro impreso. No niega el formato digital, aunque enfatiza: “*el libro es como la cuchara, el martillo, la rueda, las tijeras... Una vez que se han inventado no se puede hacer nada mejor*”.

Y ¿cómo habrá hecho Leonardo para alcanzar este libro? ¿Cuál es su secreto? Reescribir (el mismo lo ha dicho en la presentación), usar un texto y otro, recuperar la voz del sujeto/objeto que inspiró la obra, de otros autores para aseverar los argumentos, para confrontarlos y para interpelarlo. ¿Qué le preguntamos? Y, ¿cuál es la respuesta? En el mismo título se encuentra: Argentina y Brasil tienen un destino común que va más allá del MERCOSUR. Es UNASUR el punto de llegada. Y aquí estamos también los demás que estudiamos este tema, mediante otros enfoques, pero con el convencimiento que ese es el punto de llegada: esa comunidad política que se propone *construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado*.

En segundo lugar, el espacio académico donde se realizó y el libro como referencia científica, que reclama de la calidad. Por supuesto, este ahora libro, pasó por las pruebas de rigor, tuvo referatos, existió una dirección respecto de un anticipo que se expresó en una tesis doctoral, el espacio en sí mismo respecto de la unidad académica y sus miembros que contribuyeron a la dirección, a la edición y a hacerlo visible y no me seguiré extendiendo, respecto de los avales académicos. Pero, además, es la expresión de la comunicación de saberes que implican exposición, expansión, profundización o refutación de un tema reconocible y definido. Se plasma mediante el *enunciador* que, demuestra que “sabe” del tema, que si existen disidencias las mismas se refutan con los requisitos propios que supone un trabajo científico, aunque obvie su reiteración. Sin duda se evidencia que ha leído

diversas fuentes y analizando la información provista por tales fuentes.

Este mismo emisor, demuestra que es capaz de dar a cada concepto un sentido, que puede comprenderlo y representarlo. Fundamenta las hipótesis y muestra a la comunidad científica argumentos válidos y confiables. Es un texto que tiene también una explicación y una argumentación. Lo que se explica va de suyo que nos remite a reconocer interrogantes y por ende, sutiles, ocultas o expuestas, muchas posibilidades de respuesta. Ello es así por la consistente, profunda y coherente argumentación que se despliega. La lección es que además de encontrar explicaciones existan razones que fundamentan tales respuestas. Es lo que sucede con este trabajo. Se pone en valor la relación Brasil y Argentina y su encaje y su incidencia en el MERCOSUR, o en el destino mayor: la UNASUR. De hecho, entre líneas, podrá leerse el controvertido debate acerca de quién es el líder. Pero a esta altura poco importa. Importa que sepamos el rol que ambos países ocupan en la región. Y que sin ambos no es posible la integración y sin ambos, tampoco, los otros miembros plenos la aceptarían.

Finalmente, este libro es portador de una visión. Se trata de una perspectiva cuyo fin es abordar el campo de las relaciones internacionales, la relevancia de los vínculos que pueden ir más allá de las cumbres presidenciales, ministeriales, en fin. Es ver “todos” los espacios, grandes o pequeños, darle sentido desde las lógicas teóricas y epistemológicas para interpelar o reconocer viables los países en cuestión, tanto para deducir dimensiones y categorías mostrando o sugiriendo niveles de intensidad en cuanto a adhesiones, fortalezas y desafíos, para encontrar las explicaciones. Así es que insisto con esta afirmación: *este trabajo es portador de valores que guían elecciones, acciones y por lo tanto proyectos*. Y para que se concrete aquella visión debe aparecer “ese” proyecto el cual tiene que fructificar y si eso ocurre es es-

perable de esa visión, que sea creativa y capaz de trascender. Y de eso hay que ocuparse.

Para tener una visión del futuro hay que distinguir tres niveles: *algo está trascendiendo*, *algo puede trascender* y *algo debe trascender*. El primero de los niveles se basa en los acontecimientos que suceden en el presente como los del pasado. Aunque el presente, siempre condiciona el futuro. El segundo nivel exige ser buen observador y capacidad para reconocer las señales ocultas. Se va más allá del presente haciendo un análisis social profundo para buscar lo que pueda pasar posible o probablemente.

Por último, *algo debe trascender*. Este estado se encuentra pleno de valores. Incluye la búsqueda de algo que tiene que traspasar diferentes elecciones. Aquí es donde el conocimiento, del pasado y del presente, traslada lo deseado y, mediante el dilema que configura la opción, se dirige a la acción. Y entonces el futuro, no sólo es percepción sino que tiene forma. Ello nos incluye por cuanto una vez que el hombre sea conciente de crear el futuro se transformará en partícipe de este proceso. Y estoy segura que, desde aquí, Leonardo nos empuja a los nuevos tiempos. Esto es así porque pertenece a una generación que no teme a otros, y nos invita a recuperar caminos tales como valerse de las fuentes y tener sentido de prospectiva con clara inclusión de la previsión humana y social; dar relevancia a la formación y reestructuración de métodos y procesos diversos de construcción de conocimiento; asegurar el equilibrio entre el diagnóstico, la acción y la evaluación de los impactos; reconocer el corto plazo sin perder de vista los horizontes más lejanos, sosteniendo la incertidumbre porque se tiene fe en que será revertida y, lo más importante: una voluntad más decidida para innovar y explorar diferenciados saberes.

Como reitero a menudo, creo en la trascendencia social de nuestra intervención, en la conformación de equipos para trabajar con métodos y medidas eficaces, capaces de dar-

les la palabra a los *no expertos* y afrontar los problemas reales del liderazgo, tales como la inconsistencia por la falta de reflexión, la limitación tanto de la racionalidad como de la irracionalidad que suele presentarse en la toma de decisiones. En este libro, se hace este esfuerzo. Se coloca en el presente, vuelve al pasado y allí advierte sobre el futuro. En todo momento subyace el *algo debe trascender* y es propuesto mediante un capitulado que contiene estrategias listas para la acción. Si en este libro, en el marco de la universidad latinoamericana, se advierten los criterios para ello, habrá valido la pena. Estas herramientas aparecen claramente en los estudios del futuro, que no son futuristas. Claramente, no pueden obviarse sobre todo para que no se repitan los errores del presente.

Querido Leonardo, concluyo con Borges, "*alguien soñará... soñará sueños más precisos que la vigilia de hoy*" y, como también dijera, en otro contexto, "*por fin encuentro mi destino sudamericano*". Y tú nos ayudas a perseverar con *esos sueños preciosos* y acercarnos a esta, nuestra Sudamérica profunda y grandiosa.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

**La estetización del mundo.
Vivir en la época del capitalismo artístico.
Gilles Lipovetsky & Jean Serroy.**

Editorial Anagrama, Buenos Aires, 2015.

(1ª edición. 403 páginas. ISBN 978-84-339-6375-8). Traducción de Antonio-Prometeo Moya.

Gilles Lipovetsky & Jean Serroy, *Aestheticization of the world. Living in the era of artistic capitalism.*
Editorial Anagrama, Buenos Aires, 2015, 403 pages.

Por Gonzalo Ricci Cernadas*

Fecha de Recepción: 20 de enero de 2016.
Fecha de Aceptación: 17 de marzo de 2016.

Palabras clave: *Lipovetsky, Capitalismo, Arte.*

Keywords: *Lipovetsky, Capitalism, Art.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Teoría Política y Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Se desempeña como Ayudante de Primera en la materia de Filosofía, de la misma carrera. Correo electrónico: gconcernadas@gmail.com

La presente obra de Gilles Lipovetsky y Jean Serroy, editada en su idioma original en 2013, comienza con una afirmación tan austera como precisa: "el capitalismo no tiene buena imagen" (2015: 7). La difundida caracterización del capitalismo como aquello que todo lo barre, sin distinciones ni miramientos, con una arrolladora violencia ejercida desde su fuerza homogeneizadora, destructora de relaciones sociales, que hace imposible discernir nada, ya nos barrunta la posición de los autores: la de, precisamente, discutir y confrontar con esta mentada imagen. ¿No será que, antes que tender a un estado de atrofia permanente, el capitalismo es capaz de acoger la heterogeneidad en su seno bajo la forma de un modo de producción estético?

Este "capitalismo transestético", tal como lo definen los filósofos franceses, no nace, por supuesto, *ex nihilo*, sino que es producto de un devenir histórico de la estetización del mundo, conceptualizado bajo cuatro modelos "puros": primero, la estetización ritual, propia de las sociedades primitivas, signada por una configuración donde lo estético no se diferencia de la organización religiosa y ritual, esto es, sin portar una intención autónoma; segundo, la estetización aristocrática, ubicada temporalmente desde fines de la Edad Media hasta el siglo XVIII, verdadero momento secular, en el cual lo estético comienza a adquirir una dignidad propia, siendo propulsado no por una lógica económica, sino por una lógica social que responde al poder, a la teatralización y al imperialismo; tercero, la estetización moderna del mundo, que data en los siglos XVIII y XIX, coincidente con la expansión de la sociedad de consumo, de la democracia, junto con el desarrollo de una esfera artística cada vez más compleja, horra de los antiguos poderes religiosos y nobiliarios, plagada de contradicciones: por un lado, el nacimiento del arte que desprecia el mundo burgués y los placeres pecuniarios, el arte puro, *l'art pour l'art*, y, por el otro, un arte revolucionario, "para el pueblo";

por último, la era transestética, con lógicas de comercialización e individuación extremas, en la que las vanguardias extremas se insertan en el orden económico, primando la inflación estética, la hiperabundancia, la hipertrofia, más democrática y más individualista.

El capitalismo, a la luz de lo descripto anteriormente, parecería un Jano de dos caras: estiliza las esferas de la vida cotidiana al mismo tiempo que crea un paisaje caótico de envergadura mundial. Con ello se destaca algo esencial: la dinámica del capitalismo no es sólo positiva, sino que inhiere un elemento necesariamente negativo. Subrayar sus posibilidades y sus límites, sus aportes y sus fracasos, ese es el objetivo que los autores pretenden en este libro.

Así, el primer capítulo busca entonces dilucidar qué es el capitalismo artístico. "Capitalismo" y "arte" son, en efecto, dos términos de un binomio que requiere mayor explicitación. El capitalismo artístico data recién de fines del siglo XIX, y con ello se advierte que ha sido la propia era hipermoderna la que ha necesitado del arte para su propensión como elemento indispensable del desarrollo industrial. Así, el tándem re-traduciría sus términos bajo la proposición siguiente: lo lógica empresarial lucrativa que se ha empalmado *dos-à-dos* con la sensibilidad y lo imaginario propio de lo artístico. "Economía cognitiva", "capitalismo inmaterial", "capital simbólico", son apenas algunos conceptos que, por sinonimia, dan cuenta de un nuevo fenómeno particular del capitalismo. Pero a grandes rasgos, el capitalismo artístico podría ser caracterizado por las siguientes lógicas: primero, la integración del orden del estilo, la seducción y la emoción en los bienes destinados al consumo comercial; segundo, la generalización de la dimensión empresarial de las industrias culturales y creativas; tercero, la novel superficie económica de los grupos dedicados a las producciones dotadas de un componente estético; cuarto, el sistema que desestabiliza antiguas jerarquías

artísticas y culturales a la vez que imbrica las esferas artísticas, económicas y financieras. El dominio estético se ha incrementado y ello se hace visible en la heterogeneización estética en el diseño y su generalización en las industrias de consumo, la moda e industria cultural, la aceleración de los cambios de estilo, la explosión de los lugares de expresión artística, el aumento de precio de las obras de arte y el crecimiento exponencial de su consumo. La “hipermodernidad” es la época de la hibridación artística, de la mezcla de géneros, mientras que al mismo tiempo el arte es gestionado como una industria a gran escala y a mercados transnacionales: aumento de productos artísticos y la concentración de las ganancias en pocas multinacionales, la financiarización de mundos de componentes estéticos, el insoslayable *marketing*. Y es, también, la multiplicación de los trabajos vinculados a lo artístico: producto de la necesidad de la economía del hiperconsumo, el arte deviene profesión, el arte se democratiza: es la era de la igualdad de oportunidades. En este sentido, se trata de advertir que este fenómeno del capitalismo transestético no es una revigorización del mismo espíritu del capitalismo reconocido por Max Weber y reformulado por Luc Boltanski y Ève Chiapello: atrás ha quedado el espíritu capitalista que postulaba una conducta racional que tenía su alfaguara en creencias y prácticas religiosas, el nuevo espíritu ha centrado su valoración en el goce material, el hedonismo del bienestar, la diversión y el ocio. Y son estas normas hedonistas las que el capitalismo transestético ha permitido difundir a lo largo de todas las capas sociales con el ideal de autorrealización como basamento.

Con el segundo capítulo se inicia un *racconto* destinado a historizar el fenómeno del capitalismo transestético. Efectivamente, como ya lo subrayamos, si éste no surgió de la nada ¿cuál fue su desarrollo histórico? De las tres fases del capitalismo estético que ha habido, y que se corresponden a las tres fa-

ses históricas del capitalismo de consumo, el presente capítulo se aboca a las dos primeras. Así la primera fase abarca desde el primer siglo del capitalismo de consumo hasta la Primera Guerra Mundial, la cuna de las principales y mayores estructuras del capitalismo estético: los grandes almacenes que, magníficamente decorados, crean una colorida atmósfera dionisiaca, la importancia otorgada a la fachada, y en especial a su tipo más comercial, el escaparate, que ubica los artículos en una puesta escénica teatral, un espectáculo que, si bien reduce la distancia táctil con las cosas, intensifica exponencialmente su relación visual. Los objetos de consumo se ven envueltos ahora en un aura etérea, signo del avance de la fetichización. En la moda se atestigua algo similar: surgen los imponentes desfiles, la alta costura no se separa de la espectacularización, el modisto que goza de reconocimiento público firma sus propios modelos, que son confeccionados a contracorriente de la lógica industrial. Y es que, precisamente, esta primera fase halla distinguida arte e industria, creación y serie, calidad y cantidad: la faz estética del capitalismo es apenas secundaria, encerrada en límites estrechos de la vida económica y social, siendo su carácter eminentemente restringido. Allí radica la diferencia con la segunda fase, que abarca de los años cincuenta a los ochenta, en la que la lógica artística adquiere fuerza económica y superficie social: los diseñadores intervienen activamente en la elaboración del producto, cuya apariencia pasa a tener un estilo teatral comercial, donde los centros comerciales, con su tiempo suspendido, ocupan el lugar de los grandes almacenes, donde el cine hace soñar al mundo entero. Cimentado en la segunda Revolución Industrial, ahora la producción está destinada al derroche, la obsolescencia programada, no ya dirigida a las clases altas, sino que a toda la sociedad, en una democratización explosiva. Así, se constituye un capitalismo artístico extenso.

El capítulo tercero, intitulado "Mundo diseño", se aboca a la tercera fase del capitalismo artístico, inaugurada a partir de los años ochenta, correspondiente a la tercera Revolución Industrial, y marcada por la informatización, la producción computarizada y la robótica. La fase III aparece cuando el modelo de producción fordista ya no compatibiliza con las necesidades y demandas de los consumidores ahora pertrechados ni con los nuevos imperativos de comunicación y comercialización de los productos. La diversificación y la fabricación de productos a medida del consumidor son la piedra de toque de un capitalismo de hiperconsumo, que renueva permanentemente la oferta, hace proliferar la variedad e hipertrofia la diferenciación marginal de los productos. El diseño rige ahora las necesidades de un mercado que atrapa a todo el globo, donde las identidades nacionales no desaparecen, sino que se incorporan a esa lógica que aumenta la capacidad decisoria del consumidor, donde lo limitado se vuelve ahora frugal, donde el *starsystem* se extiende al diseño y a la arquitectura, donde la oferta coincide con los valores individualistas pluralistas imperantes.

Se procede entonces con el cuarto capítulo, que se aboca a estudiar cómo ciertos sectores de la industria creativa transforman el mundo de las imágenes, la diversión y la vida cotidiana. En rigor, cabe concluir que el capitalismo de consumo invierte en arte por doquier, dando lugar a una sociedad del hiperespectáculo, del entretenimiento sin fronteras. Ocho ejes hacen a esta sociedad: si bien se desarrolló con el nacimiento y triunfo de la televisión, se constituyó con la proliferación de las pantallas inteligentes; coincidió con un consumo desregulado, descoordinado y desincronizado de los contenidos televisivos; la cruza de las esferas culturales, artísticas y del entretenimiento; el público se considera él mismo como un actor, y los individuos se piensan en términos de imagen y se ponen en escena frente a las redes sociales o ante las cámaras; generar per-

manentemente experiencias vividas, no ya concibiendo el universo del espectáculo como el de la ilusión, sino como el de la realidad aumentada, la hipersensación; una avalancha de imágenes y estructuras mercantiles y culturales que mueven presupuestos ingentes, que buscan producir estímulos inmediatos; la estelarización general de la cual todo ámbito es susceptible, y no restringida solamente a las estrellas del cine y la música; la organización de grandes y apabullantes espectáculos, sin tener raíces en una sociedad religiosa ni en jerarquías nobiliarias ostentosas, sino que en una sociedad comercial de entretenimiento masivo. Todo es atrapado por el hiperespectáculo: las pasarelas, el deporte, las videoclips, todo es atraído hacia esa vorágine caracterizada por el gigantismo, el exceso, el choque visual, la provocación y la abyección, donde lo propiamente kitsch deja de ser objetual y se centra en la experiencia variada y entretenida.

El capitalismo transestético excede, así, lo propio del entretenimiento, del espectáculo y lo visual, y también da forma a nuestro entorno, nuestro espacio en común, lo que se traduce en efectos materiales en las ciudades y su arquitectura. Precisamente, el quinto capítulo está destinado a analizar este fenómeno. Las zonas comerciales se revalorizan y se reconfiguran los accesos a las ciudades y los cascos urbanos, que invaden la propia zona de la periferia. La lógica estético-espectacular rebalsa los límites del *mall* y se extiende: la ciudad en sí misma se torna una ciudad-*shopping*: todo se monetariza. Frente a esto, florecen en los espacios urbanos instalaciones de arte al aire libre, espacios lúdicos, de entretenimiento gratuito que aportan una libertad crítica frente al formato unívoco comercial. Al son de ello, el patrimonio histórico se encuentra sujeto a una recuperación, que enfatiza también la necesidad del consumo turístico de las obras del pasado y la creación de museos. El capitalismo de consumo se expande bajo un ideal hedonista y lúdico, en donde las masas parecen gozar

por primera vez un acceso individualista y democrático: ha nacido el *homo aestheticus* de la era del hiperconsumo. Un consumidor ya no centrado en lo funcional del producto, sino en los valores hedonistas, emocionales y estéticos. Esto está muy lejos de la tan mentada tesis de la pauperización de lo bello, se trata, antes bien, de la democratización de las aspiraciones y las experiencias estéticas. Así, masas, democratización y consumismo, aparecen todas bajo la misma égida, expresión de la sociedad transestética actual. Y es la calidad la que corre en paralelo a la cantidad: en este sentido, se reivindica la calidad de vida de las ciudades, a fin de hacerlas más habitables y más amigables con el medioambiente, y que, aun así, tienden a un trazado suburbano que si bien es confortable, resulta en una petrificación ausente de vida. Ante ello, la casa aparece como el reducido de la individualidad, la define singularmente. Pero al contrario de lo que podría colegirse, en el individualismo hipermoderno se aviene una expansión social de las prácticas de exposición de los sujetos, que busca participar y comunicar: un yo transestético expresivo que no se encuentra basado en una introspección.

Pero no se trata de permanecer en un análisis fenoménico de las manifestaciones estéticas de este nuevo capitalismo, sino que es menester además reparar en ese ideal de vida, esa ética, que subyace al capitalismo transestético. Esto es exactamente lo que Lipovetsky y Serroy realizan en un pormenorizado análisis en el sexto y último capítulo de la presente obra. En clara continuidad con las corrientes esteticistas del siglo XIX y XX, que se oponían a los dogmas religiosos y morales al definir la buena vida en términos de autorrealización, la ética estética hipermoderna tiene por corolario la satisfacción inmediata de los deseos. Y aun así, esta ética no es pasible de ser reducida a un monismo aconflictivo: la hipermodernidad es eminentemente contradictoria y disyuntiva por mor de las lógicas políticas, económicas y culturales que ya no son cohe-

rentes entre sí. Esto es lo que impide afirmar que el capitalismo transestético sea reductible al hedonismo sin más: conminaciones educativas, ecológicas, sanitarias y de eficacia se le oponen al presente vivencial del individuo que busca satisfacer sus placeres. Sin duda, el capitalismo transestético y el individualismo han convertido la ética estética en el ideal de vida dominante, pero no por ello posee una pretensión hegemónica, pues la vida moral y el orden democrático impiden el reinado de un esteticismo absoluto. Es necesario reconocer formas de la ética estética que conviven por igual en la sociedad hipermoderna: una que remite a la diversión, a la dimensión lúdica sin memoria ni coto, en la que la novedad es un fin en sí mismo; otra correspondiente a los placeres más dóciles, de calidad sensitiva y emocional. Ambas están llamadas a desarrollarse simultáneamente. He aquí lo agudo de la observación realizada por autores a lo largo del presente trabajo: evitar demonizar *in toto* el capitalismo artístico y al mismo tiempo sortear una salida utópica al consumismo. Antes bien, reconocer que la estetización del mundo promovida por el capitalismo artístico se sitúa en la andadura misma de la humanidad, y que es precisamente en sus contradicciones y en sus ambigüedades donde cabe pensar el ideal de una vida buena no apresada por una ética consumista.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo. Pablo Forni & Luciana Castronuovo (Comps.).

Editorial EDULP, La Plata, 2015.

(1ra. Edición, 269 páginas, ISBN 978-987-1985-44-9)

Pablo Forni & Luciana Castronuovo (Comps.). *Or pointers or piqueteros.*

Popular organizations during the Kirchnerism.

Editorial EDULP, La Plata, 2015, 269 pages.

Por Manuel Zapico*

Fecha de Recepción: 20 de agosto de 2015.

Fecha de Aceptación: 09 de febrero de 2016.

Palabras clave: *Movimientos sociales, Estado, Prácticas Políticas.*

Keywords: *Social Movements, State, Political Practices.*

* Licenciado en Sociología de la Universidad del Salvador (USAL). Profesor ayudante de la materia Teoría Sociológica Contemporánea de USAL. Correo electrónico: manuzapico_rc@hotmail.com

Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo está compuesto por indagaciones teóricas y empíricas de cientistas sociales que desde hace años analizan movimientos sociales de la Argentina. La génesis de este trabajo puede ubicarse en la investigación sobre una organización popular del conurbano bonaerense que realizaron los compiladores del texto: al salir al campo, notaron que muchas prácticas, estrategias y relaciones no se reflejaban exhaustivamente en las terminologías y concepciones más conocidas y reputadas hasta ese momento.

A raíz de estas inquietudes, se coordinó una jornada de presentación de trabajos y debate en torno a dicha temática y cuyo objetivo fue discutir y plantear aspectos teóricos novedosos o revitalizados, que pudieran servir para complejizar el análisis de las organizaciones populares de base territorial, comprendiendo su trabajo, su participación política y las modificaciones del vínculo entablado con el Estado.

Ya los conceptos utilizados en la década de 1990 para estudiar a las organizaciones populares —de los cuales el más conocidos sea tal vez el de “clientelismo”— habían sido revisados luego del movimiento sísmico provocado por la crisis del 2001. A partir de ese momento, comenzaron a tener mayor preponderancia los estudios que se concentraban en la condición autónoma de estas organizaciones y su capacidad de interpelar al Estado a través de demandas y movilizaciones. Al asumir a la presidencia Néstor Kirchner, comenzó a desarrollarse una política de amplia cobertura e inclusión de estas organizaciones. Este proceso generó una pregunta clave para los investigadores —y, como sostiene este trabajo, para los mismos participantes de los movimientos— respecto a las condiciones de la relación con el Estado. De este modo, cobraron mayor notoriedad conceptos como “cooptación”, “manipulación” y otros que criticaban el abandono de la autonomía característica de los tiempos de la

crisis Argentina de principios de siglo XXI. En parte, es con estas concepciones con las que el libro discute, con la intención de revisar, a partir de diferentes metodologías de investigación, las características de la relación con el kirchnerismo de los movimientos populares, aspecto que, por otro lado, constituye un pilar de la identidad misma del kirchnerismo como movimiento político y social.

A lo largo de los 10 capítulos que componen este libro, iremos desde una reconsideración de planteos teóricos de autores de distintos países en lo referido a las posibilidades y características de los movimientos sociales de comienzos de siglo XXI, hasta un análisis de las expresiones de miembros de distintas organizaciones locales, con la intención de construir —o develar— los principios identitarios de esos actores que se autodenominan “militantes”. Ya sea abarcando discusiones mundiales, o analizando detenidamente aspectos reveladores de lo comentado por algún miembro de las organizaciones, el presente trabajo permite repensar los movimientos populares y su relación con el poder político en múltiples formas, así como también las transformaciones que ambos sufrieron como consecuencia del mencionado vínculo.

Primeramente, el trabajo de Pablo Forni y otros plantea un repaso por las formas de investigar a los movimientos sociales en las últimas décadas, indicando las continuidades y rupturas en terminologías y estrategias de análisis. Por otro lado, se insta a considerar estudios cuantitativos y cualitativos para abordar la temática de las organizaciones populares y lograr, de este modo, una interpretación más abastecida. Luego, Agustina Gradin elabora un análisis sobre el movimiento Barrios de Pie en el período en el cual formaron parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La autora se enfoca en las concepciones de “militar el Estado” que tuvieron los miembros de dicho movimiento, así como también las diferencias entre la gestión pública de

milитantes y profesionales, lo que refleja una mutación no sólo de los movimientos sociales sino también del Estado mismo. Por su parte, Laura Fiszman presenta un trabajo etnográfico sobre las prácticas políticas de una organización popular en un municipio del conurbano bonaerense. En él, se destaca la compleja relación entre referentes barriales y miembros del poder ejecutivo municipal a la hora de implementar programas sociales y establecer cargos y candidaturas. Es este un estudio sobre las relaciones entre organización y gobierno local y las formas de disputar poder y reconocimiento. Luego, Mauricio Schuttenberg plantea un análisis de distintas organizaciones populares, con el objetivo de pensar su relación con el gobierno más allá de conceptos como “cooptación” o “manipulación”. Según el autor, estas concepciones implican una despolitización de los militantes quienes, por el contrario, establecieron nuevas formas de vincularse con el Estado y resignificar conceptos como “nacional” y “popular”, estableciendo nuevos límites tanto prácticos como simbólicos. Después, en una lectura teórica de la cuestión, Ariel Colombo presenta un estudio sobre la relación entre movimiento popular y democracia, realizando una original comparación entre hegemonía –pensándola desde la potencialidad de un proyecto en común– y extorsión –mecanismo que anula la planificación política–. Seguidamente, Ana Natalucci, a partir de una investigación de distintas organizaciones populares, sostiene que los cambios en las “gramáticas movimentistas” constituye el aspecto más novedoso de los últimos años. También destaca las modificaciones en la relación entre organizaciones populares y gobierno en los primeros años del kircherismo (2003-2013), considerando las legitimaciones, potencialidades, intenciones y limitaciones que este fenómeno generó en dichas organizaciones. En el artículo siguiente, Pablo Vommaro desarrolla un análisis desde la crisis del modelo de organización sindical hasta nuestros días. Sostiene

que la constitución de organizaciones populares de base territoriales refleja modificaciones en las formas de participación política, expresiones de antagonismo social y propuestas alternativas, lo que determina el desarrollo de nuevas formas de subjetividad y organización, así como también plantea una recomposición del Estado a partir de nuevas formas de legitimidad y representación. Luego, Julieta Quirós presenta, a partir de un análisis etnográfico, la propuesta de pensar más allá de las dicotomías como interés/convicción, instrumental/moral, individuo/colectivo, a la hora de investigar la participación en organizaciones populares. De esta forma, propone analizar dicho involucramiento como “política vivida”, concepto derivado del de “hechos sociales totales” de Marcel Mauss. En sintonía con el mencionado artículo, Gabriel Vommaro elabora un estudio de las categorías con las que se suele analizar a las organizaciones populares. Según su consideración, los términos que tienden a dicotomizar el análisis de dichas organizaciones plantean un límite en la interpretación. Por este motivo, sostiene que es importante tener en cuenta la reflexión de los actores, sus percepciones y motivos a la hora de vincularse con el Estado. Estos aspectos se resumen en el concepto de “arreglos morales”, que permite analizar las distribuciones y asignaciones dentro de las organizaciones no desde un aspecto clientelista sino como un resultado del esfuerzo militante. Por último, Virginia Manzano, a partir de un estudio antropológico realizado en una organización de La Matanza, propone una forma topológica de analizar la relación de los movimientos con el Estado: este vínculo está ubicado en un espacio social determinado, que posee su propia historia y características de militancia. Para realizar esto retoma, entre otros conceptos, el de hegemonía de Gramsci y propone un estudio a partir de los “sitios” de lucha, como terreno reconfigurado por los sectores populares a partir de su movilización, confrontación y negociación. Esto permitiría

pasar el enfoque desde la política de los movimientos a la política en movimiento.

Como se puede apreciar, este libro plantea problemáticas pertinentes a la actualidad y a la configuración política e ideológica del kirchnerismo: qué movimientos lo acompañan; cuáles lo enfrentan y por qué; cuáles son los reclamos más significativos; qué entienden estas organizaciones por hacer política y por ser militante; cuáles son las diferentes etapas que comprende esta relación; cómo han mutado tanto el Estado como las organizaciones en esta vinculación; qué importancia tiene el espacio físico donde se desarrollan estas relaciones. Son todos aspectos que están presentes en la actualidad y que recoge de manera original este trabajo.

De esta manera, se propone revitalizar conceptos a través del trabajo de campo y las investigaciones teóricas. Seguramente habrá que aguzar una vez más el intelecto y afilar el análisis, para continuar con el principio que permitió la realización de este libro: el de reflexionar sobre las concepciones que tan arraigadas están no sólo en la academia sino también en distintos ámbitos de opinión pública, para poder construir una respuesta que abarque la complejidad de un fenómeno tan importante para la Argentina contemporánea: la relación política entre organizaciones populares y Estado.

RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis Abstracts

1. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Summary of post graduate Thesis

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

Protección Social Universal, educación y trabajo en jóvenes: *Experiencias y perspectivas en dos países de América Latina, Colombia y Argentina. (2009-2014)*

Universal Social Protection, Education and Youth Work:

*Experiences and Perspectives in two Latin American Countries,
Colombia and Argentina. (2009-2014)*

Por Diana Lucía Osorio Sánchez

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 11 de marzo de 2016.

RESUMEN

La tesis que aquí se presenta pretende dar cuenta de los debates en torno a la tensión entre políticas universales como construcción de ciudadanía vs mercado para el caso de las políticas de juventud en América Latina. En este marco se hará énfasis en las tendencias de los programas dirigidos a jóvenes entre 14 y 30 años en Colombia y Argentina entre los años 2009 - 2014. En un primer momento de la tesis, se presenta un análisis de las dinámicas que configuran las relaciones entre Estado, el mercado y la sociedad, así como las tendencias de protección integral y las políticas públicas, que enmarca el problema de investigación y su análisis. A renglón seguido, se exponen las condiciones en las que la juventud en Colombia y en Argentina ejerce sus derechos a la educación y al trabajo. Posteriormente están consignadas las conclusiones. En este resumen presentaremos, por una cuestión de espacio, los principales hallazgos y conclusiones que consideramos más relevantes para la discusión del tema de investigación.

Problema y pregunta de Investigación

Este trabajo de investigación, parte de la idea de que una oportuna acción desde el Estado, puede y debe ser enriquecida con la observación, análisis e investigación de las realidades que se pretenden transformar y mejorar. En el caso de las políticas públicas, las tensiones y cambios que caracterizan las esferas donde se toman las decisiones que recaen sobre los ciudadanos, llaman la atención acerca de la necesidad de analizar los elementos estructurales y coyunturales que inciden en la construcción de éstas.

Para esto se analiza la tendencia de los programas de protección social en jóvenes y adolescentes en materia de educación y trabajo, a partir de las políticas estatales en Colombia y en Argentina, observando las instituciones y la normatividad que sustenta dichos programas que han incidido a lo largo del 2009-2014.

Esto implica reconocer el cambio de paradigma explícito al marco de la “Protección Integral”, la cual se constituye en una doctrina que supera al paradigma del “menor” (García Méndez, 1991), en la que de la misma manera le da un vuelco a la noción de la condición irregular y titular por la de considerar a esta población como el interés superior de la sociedad y sujetos de derechos.

En este sentido, es relevante que los aportes y decisiones en materia de políticas públicas contengan los enfoques amplios y oportunos: es decir, que se promuevan de una manera universal, multidimensional y descentralizada. Esto implica que dichos enfoques se orienten desde una tendencia de protección social de ciudadanía progresiva, donde es prioritaria la garantía de todos los derechos humanos.

Estrategia metodológica

El abordaje se realizó desde un enfoque hipotético y exploratorio, a partir de la observación de la normatividad que sustenta las instituciones, sobre la cual se toman las decisiones de política pública en materia de educación y trabajo (fuerza productiva) para los y las jóvenes de 14 a 30 años desde el 2009 hasta el 2014.

La estructura analítica de este trabajo fue descriptiva y comprendió, por una parte, el plano teórico y por otra parte, el nivel normativo, el cual se hizo pertinente para observar la amplitud y los límites de las acciones institucionales en materia de Políticas y Derechos para la población objetivo en este trabajo. De igual forma, se realizaron revisiones a las estadísticas disponibles concernientes al grupo poblacional mencionado.

Hallazgos y conclusiones

Del análisis de los casos, se puede observar cómo en la toma de decisiones de políticas públicas, se tiende hacia dos enfoques claramente. Uno es el del manejo de riesgo que se orientan al reemplazo de la noción de ciudadanía por la de beneficiarios de servicios. Y

otro, relacionado con la ciudadanía plena que se fundamenta en la garantía de derechos de esta población.

En el caso de Colombia, a pesar que la normatividad es amplia, el diseño de las instituciones que formulan y ejecutan las políticas se orientan hacia enfoques restrictivos. Esto claramente repercute en la profundización de las desigualdades, ya que, si bien las políticas sociales son vistas como transformadoras de instituciones y a su vez de la calidad de vida.

En el caso de Argentina, se propende por una mayor participación tanto en la normatividad como en los programas, planes y proyectos propuestos desde el Estado hacia esta población. En el cual dicha participación procura abarcar los diversos espacios académicos, laborales y políticos.

Lo expuesto líneas arriba, refleja cuán largo y complejo es el camino por recorrer para transformar las condiciones y la proyección de un Estado dinámico que garantice las condiciones para que una sociedad ejerza a plenitud sus derechos y, que a la vez promueva una propuesta de desarrollo coherente con este propósito. La complejidad del proceso entonces camina desde la lectura y análisis del contexto en el cual está inserta la institucionalidad pública, hasta la toma de decisiones reflejadas en las normas que respaldan dichas instituciones. Para ello, fue necesario revalorar las dinámicas que inciden de manera determinante en las relaciones Estado-Sociedad-Mercado.

De ahí que, lo entendido como políticas de protección social integral que se materializan sobre las acciones de planes, programas y proyectos del que la ciudadanía es beneficiaria se maduran como idea entre el Estado y el mercado, estando de por medio la sociedad que es en última donde recaen los efectos de las decisiones.

Esta es la mayor preocupación cuando los derechos son asumidos por lógicas del mercado, a modo de servicio, tal como se vio en el caso de Colombia y el desenlace que en mate-

ria social y costos económicos pueden generar en décadas posteriores. El paradigma de la protección social orientada en el marco de ciudadanía plena es la alternativa al enfoque de riesgo que demostró su inviabilidad con la crisis generada luego de su implementación en los países de la región.

Por lo tanto, es notable entonces que las diferencias, entre Colombia y Argentina en materia de políticas públicas para la juventud, sean significativas, empezando por el contexto socio-político en el que cada una de ellas se ubica. A pesar de que, ambas cuentan con una ubicación geoestratégica muy importante y una amplia población. De ahí que las condiciones fácticas de lo que se entiende por un Estado democrático debería estar presente en lo concerniente a las oportunidades de acceso y promoción a derechos como la educación y el trabajo, los cuales componen la columna vertebral de un proyecto de nación que a futuro reflejaría otras realidades donde se aproveche realmente el bono demográfico, ya que, es esa oportunidad para mejorar la calidad de vida de los países.

De otra forma, el hecho que exista en Colombia tanta normatividad en cuanto a la regulación laboral, además, con las reformas que se les han implementado, hace visible el poco consenso ciudadano frente a esta situación que logra garantizar las condiciones materiales de la juventud. En el caso Argentino parecería que el pacto ciudadano es más conciso, también debido a la naturaleza de los acuerdos que cambiaron sustancialmente luego de los períodos dictatoriales, claramente se nota un viraje hacia una normatividad con énfasis en una mayor participación de la población con fines democráticos.

Por ejemplo, las carteras de trabajo y de educación se han convertido en actores centrales de las políticas de formación profesional para jóvenes. Si bien, en varios casos actúan con programas propios, resulta más relevante en su papel en las tareas nacionales tendientes

a dotar a la oferta formativa de un carácter más articulado y sistémico. En tal sentido, se ubica su impulso y acompañamiento a los procesos que deben desarrollar la juventud como acicate de la ventana de oportunidades que tienen los países para su crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida.

Es importante mirar acá hasta dónde estos procesos logran generar una reducción de las brechas de inequidad que desde el sistema educativo se reproducen en el sistema laboral y por ende en la sociedad. Es preciso entonces, garantizar el acceso y la retención de la juventud hasta que se pueda lograr una mejor promoción laboral. Estas adaptaciones luego reflejan cambios en las esferas económica, política y social.

El hecho que los adolescentes puedan consolidar su proyecto de vida a la luz de las actividades que realizan a diario es un logro colectivo más que individual, no tener incertidumbre frente al futuro logra el fortalecimiento de las estructuras sociales y del proyecto de nación.

Es de anotar que gran parte de esta población se desarrolla en condiciones de segmentación socioeconómica, que a su vez es reflejo de la elevada desigualdad de la región, lo cual condiciona sus expectativas y su forma de vinculación con el mercado de trabajo. Aquí la pregunta es por el alcance de los sistemas educativo y de formación para lograr retener y potencializar a un ritmo suficiente las competencias que se demandan los nuevos retos del actual mundo global de la información y del conocimiento, versus el mercado de los emporios económicos ilegales que identifican y cooptan a los jóvenes como un primer escalón de los vínculos delictivos.

En las dinámicas de las políticas públicas es necesario tener en cuenta la relación o la consecuencia entre el sistema educativo y las demandas del sistema productivo, lo cual evita que esta población se inserte en escenarios de criminalidad. Si bien, es importante garan-

tizar una orientación científica y objetiva en la propuesta de desarrollo para la región, también es cierto que, las políticas estatales deben incluir al ser humano y las colectividades como eje de transformación, el Estado debe garantizar condiciones y escenarios de participación en el diseño de sus políticas públicas y sociales como parte esencial de su quehacer democrático.

En efecto, es eje fundamental en el desarrollo del proyecto de nación. Ver cómo el ciclo poblacional enmarcado en la juventud y los aspectos educativos y laborales constituyen el acicate que desenvuelven otras condiciones en el resto de la sociedad. Así, hay que revisar cuál es el papel del Estado y el énfasis de políticas públicas para un buen desarrollo de estos elementos.

Palabras clave: *Estado, Jóvenes, Políticas Públicas, Educación, Trabajo.*

Keywords: *State, Youth, Public Policy, Education, Work.*

Referencias bibliográficas

- García Méndez, E. (1997). *La legislación 'de menores' en América Latina: una doctrina en situación irregular. Derecho de la infancia y adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral*. Montevideo: Instituto Interamericano del niño, la niña y los adolescentes - OEA. Disponible en: http://www.iin.oea.org/La_legislacion_de_menores.pdf
- Longo, F. (2009). *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos*. Conferencia Magistral presentada en Salvador-Bahía, el 28 de octubre de 2009, en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct, 2009. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0062402.pdf>

Tejeiro, C. E. (2005). *Teoría General de la Niñez y Adolescencia*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, UNICEF.

DATOS DE LA TESISISTA

Tesisista: Diana Lucía Osorio Sánchez.

Director: Daniel Arroyo.

Cohorte: 2010-2011.

CV Abreviado: Economista, Filósofa, Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Consultora en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en infancia, adolescencia y juventud. También investigación en Derechos Humanos, desarrollo y justicia restaurativa. Co-investigadora de Orlando Fals Borda. Asesora externa para la política pública de prevención del delito de adolescentes y jóvenes del Ministerio de Justicia y del Derecho en Colombia. Coordinación de investigación de política social en Bogotá D.C. Correo electrónico: diana.lucia.osorio@gmail.com

2. RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Summary of post graduate Thesis

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

El papel de los portales de gobierno en la inclusión digital de grupos vulnerables: *El caso de los jóvenes y los adultos mayores en el Estado de México. (2011-2013)**

The role of government portals in the digital inclusion of vulnerable groups:

*The case of young people and the elderly in the State of Mexico.
(2011-2013)*

Por Evelyn Vargas Marin

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2016.

Fecha de Aceptación: 11 de marzo de 2016.

* Esta tesis se hizo en el marco del estudio número 107154 del CONACYT y con título: “Colaboración Inter-Organizacional y Desempeño de los Portales Estatales de Gobierno Electrónico en México”. El proyecto fue una investigación más amplia de un grupo de investigación que tomo en consideración la evaluación de los portales de gobierno de diferentes Estados de la República Mexicana. La tesis completa puede ser consultada en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7802>

RESUMEN

Los portales de gobierno son una puerta de acceso a toda la información gubernamental, permiten atender al ciudadano las 24 horas los 365 días del año. Los portales tienen como objetivo ofrecer servicios en línea de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos. Entre los beneficios indirectos que pueden generar los portales de gobierno, se pueden mencionar: la reducción de costos, mejoras en la calidad de los servicios, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, promover la participación política del ciudadano, entre otras ventajas. Sin embargo, no todos los ciudadanos están aprovechando los beneficios que ofrecen los portales de gobierno. La brecha social ha extrapolado sus desigualdades al plano virtual, por lo que los portales podrían estar generando una nueva forma de desigualdad. En México, los grupos vulnerables están excluidos de los servicios que proporciona el gobierno en el mundo virtual. Para superar estas nuevas formas de desigualdad es necesario generar estrategias de Inclusión Digital. Dichas estrategias están concentradas en que los grupos vulnerables puedan obtener beneficios en su vida diaria por el uso de la Tecnología de Información y Comunicación.

Esta tesis tomó como caso de estudio al portal del Estado de México en el periodo de 2011 a 2013. Se observaron los servicios que el portal brinda a los ciudadanos en general y se contrastaron con los grupos vulnerables seleccionados (jóvenes y adultos mayores). El estudio busca encontrar los factores que harían un portal incluyente para los grupos vulnerables.

Problema y pregunta de investigación

El portal del Estado de México permite realizar trámites, consultas y asesorías en línea, ofrece información por perfiles o por trámites, los perfiles en los que se divide son: servidores públicos, adultos mayores, indígenas, jóvenes, mujeres, migrantes, personas con discapacidad y niños. Entre sus principales objetivos

están mejorar la experiencia de los ciudadanos en relación a su gobierno; promover trámites y servicios públicos de mayor calidad; impulsar la transparencia, y promover la participación ciudadana.

Para lograr esos objetivos el portal del Estado de México es alimentado por numerosas dependencias que proporcionan servicios a diferentes grupos. Dichos grupos esperan que la promulgación de la tecnología sea adaptada a las necesidades de cada uno de ellos, aun cuando el portal sea fundamentalmente el mismo. Estas expectativas por parte de los ciudadanos representan un gran reto para las dependencias encargadas de alimentar el portal considerando que tienen que cumplir con toda la normatividad y reglamentos que rige el portal, organizar un proceso complejo entre diferentes dependencias que tienen valores y misiones diversas y además existen factores contextuales que impactan en la toma de decisiones.

La población total del Estado de México es de 15.175.862 personas, según los datos presentados en el Censo del 2010 del INEGI¹, el número de jóvenes de 15 a 29 años son 4.065.382, los adultos mayores de 60 años son 1.137.647 y de 30 a 59 años son en total 5, 432.371 ciudadanos. El número de usuarios que visitaron el portal del Estado de México entre el 1 de enero al 31 de diciembre en el 2011 fue de 7.009.401. Por el número de visitas registradas en el portal se podría pensar que éste da servicio a un gran número de ciudadanos, sin embargo, este dato es ambiguo ya que el número real de usuarios atendidos es desconocido y existe la posibilidad que las visitas registradas correspondan a un solo grupo de personas y que los servicios disponibles sólo están siendo utilizados o quizá sólo fueron creados para un pequeño grupo de ciudadanos con acceso a internet y con conocimiento para su uso.

1 (INEGI, 2010).

Para el gobierno del Estado de México tendría que ser elemental generar una política pública de Inclusión Digital que permita que los grupos vulnerables puedan ser beneficiados de los servicios que brinda el portal. Considerando a la ciudadanía como el centro de la política pública en donde se pueda cuestionar si realmente la promulgación de la tecnología está incluyendo al ciudadano. En este marco general, la pregunta de investigación para esta tesis se basó en determinar cuáles son los factores determinantes para la Inclusión Digital de los jóvenes y adultos mayores en los portales de Gobierno. Para comenzar a entender el problema se tendría que cuestionar: ¿qué factores relevantes están involucrados para permitir la inclusión digital?, ¿cómo afectan los procesos gerenciales y organizacionales en la inclusión digital del portal?, ¿cómo impactan las normas, reglamentos y costumbres en la inclusión digital del portal del Estado de México?, ¿cómo impactan los factores contextuales en la inclusión digital del portal?, ¿cuáles son las características de un portal de gobierno para que incluya digitalmente a los grupos vulnerables?, ¿cómo el gobierno del Estado de México está implementando dichos factores para incrementar la inclusión a través de su portal u otras estrategias?

Metodología de la investigación

A través de una aproximación al problema de investigación realizada a partir de fuentes secundarias se seleccionó al portal del Estado de México, con base al Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) evaluación de los portales estatales de los 31 estados del país y del Distrito Federal publicado en la revista Política Digital² y en donde el Estado de México

se ha destacado por permanecer en los primeros lugares. Después de la selección del portal de uno de los estados (Estado de México), se visitó la página del portal para prestar atención a los servicios que se están ofreciendo, las dependencias que participan, los perfiles que atienden y la promoción que dan a los servicios principales dentro del portal. En base a dicha observación se pudo analizar que se atienden a distintos perfiles: servidores públicos, adultos mayores, indígenas, jóvenes, mujeres, migrantes, personas con discapacidad y niños.

Tomando en consideración la característica etaria que representa cada grupo, se seleccionó a los jóvenes³ y adultos mayores⁴. Ya identificados los perfiles para trabajar, se analizó el organigrama de la dependencia encargada del portal del Estado de México. Se optó por la aplicación de entrevistas a profundidad⁵, realizadas con las personas que tienen un rol en la administración y desarrollo del portal utilizando la técnica de “bola de nieve”, la cual consistió en identificar sujetos dentro del Sistema Estatal de Informática (SEI), así como, dependencias que intervienen en el aporte y servicio de información en el portal. Se utilizó un cuestionario abierto como guía,

Duarte, Gil-García, Luna-Reyes, & Sandoval-Almazán, 2012).

2 El Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE) toma en consideración los siguientes componentes: información, interacción, transacción, integración y participación (Luna,

3 La ley de la Juventud del Estado de México, considera joven a la población entre 12 y 29 años de edad

4 La definición de Tercera Edad, nace en la Asamblea Mundial del Envejecimiento, realizada en Viena, Austria, en 1985, donde se acordó que a partir de los 60 años de edad, las personas son consideradas como ancianos o adultos mayores.

5 Las entrevistas fueron guiadas por el cuestionario propuesto por Gil García (2012a) página 205.

dicho cuestionario incluyó 38 preguntas. En total se contó con la participación de 14 funcionarios de distintas dependencias que trabajan con jóvenes y adultos mayores.

Marco teórico

El gobierno electrónico tiene el potencial de transformar los servicios públicos, así como reinventar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Sin embargo, existen diferentes barreras en donde los beneficios pueden llegar con lentitud. Algunas de las barreras o de los problemas tienen que ver con la infraestructura, organización, política, economía y otros factores sociales (Ifinedo, 2007).

Detrás de todo el aparato tecnológico existe un sinfín de acuerdos entre diferentes dependencias de gobierno que deben estar constantemente comunicadas y bajo un mismo proyecto de inclusión del ciudadano. Estas dependencias trabajan una variedad de sistemas organizacionales, sociales y de normas políticas que guían el comportamiento y dan estructura a las dependencias y organismos gubernamentales (Fountain, 2013) además de que pueden tener diferentes metas y agendas aun cuando estén ocupando la misma tecnología (el portal), cada una de las secciones que integran el portal está bajo el liderazgo de diferentes administradores públicos que tienen que llegar a diferentes acuerdos para la organización del portal. Muchas veces los problemas que se pueden enfrentar en el desarrollo del portal o de cualquier política pública no están en la selección de la tecnología, sino en cómo se organizan, en las estrategias que eligen para dar un mejor servicio que puede ir desde el diseño, acuerdos institucionales, contexto socio-económico (Gil-García & Luna-Reyes, 2010; Gil-García & Pardo, 2005).

Además de los retos organizacionales para darle vida al portal, el gobierno tiene que evitar reproducir y mantener las asimetrías y desigualdades que existen en la sociedad que se viven fuera del plano virtual (Bwalya *et al.*,

2012; Fountain, 2013). El principal desafío que tiene el portal del Estado de México y otros portales, es poder llegar a una inclusión digital de los grupos vulnerables, en donde el reto es que todos los ciudadanos, sin importar su condición, tengan igualdad de resultados no de oportunidades.

Incluir a los grupos vulnerables al mundo de las TIC es casi imposible si se realiza individualmente; por lo tanto, para alcanzar la meta de inclusión digital ciudadana debe trabajarse en términos colectivos a través de la definición de políticas públicas de inclusión digital por parte del Estado que promuevan la construcción de una sociedad de información y conocimiento, centrada en las personas y orientada al desarrollo (Kaufman, 2009).

Para esta investigación se utilizó el modelo de la promulgación tecnológica que reconoce las relaciones complejas entre las tecnologías y las estructuras sociales, visibilizando como la organización va a afectar a la tecnología promulgada y como la tecnología, a su vez, va a cambiar a la organización (Gil-García, 2013). El uso de este marco de análisis puede ayudar a entender mejor los factores de éxito de las iniciativas de gobierno electrónico (Bwalya *et al.*, 2012).

Los portales de gobierno y la inclusión digital

Dentro de la promulgación de la tecnología de los portales de gobierno, se considera como parte del marco teórico el concepto de inclusión digital que refiere al: “conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y el desarrollo de capacidades locales y apoyos cognoscitivos en las redes digitales públicas, alámbricas e inalámbricas, en cada país y en la región entera para utilizarlas como una herramienta que permita el desarrollo. Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos los usuarios de esas redes” (Alva de la Selva, 2012; Robinson, 2005).

Para que un portal de gobierno sea realmente incluyente las características que podría tener son: presentar información pertinente (tiempo y calidad) sobre los servicios y beneficios sociales que ofrece el gobierno para los grupos excluidos, el uso de un lenguaje accesible deberían de tener sumo cuidado en evitar barreras de comunicación usando lenguaje sexista, técnico o gubernamental que aleje al ciudadano. Se debe tener sumo cuidado en no pensar que al darle acceso a la tecnología se podrían incluir dichos grupos en automático (Travieso & Planella, 2008).

Conclusiones

Para concluir, los factores de éxito para la Inclusión Digital de los grupos vulnerables en los portales de gobierno, encontrados en esta tesis, podemos destacar como más relevante el liderazgo del gobernador al influir en las acciones de los funcionarios de cada una de las dependencias y por lo tanto en los resultados del portal. En el caso del portal del Estado de México, el gobernador tuvo una visión específica para la creación del portal, su principal objetivo fue facilitar los trámites y servicios para los ciudadanos, los funcionarios concentraron sus esfuerzos para alcanzar dichos objetivos y generar resultados y por tal motivo enfocaron los esfuerzos en crear un portal que ayude a recaudar los impuestos y no están considerando acercar a los grupos vulnerables como su objetivo principal.

Con la construcción del portal se logró definir sus actividades, organización de los puestos de mandos y jerarquías, regulación de contenido, etc. La normativa es adecuada y cubre aspectos para generar y alimentar un portal. Pareciera evidente que hasta que no exista el mandato del gobernador sobre el diseño de una estrategia será complicado que las dependencias pongan atención en este rubro.

Entre las estrategias para incluir al ciudadano dentro del portal se detectaron: uso de lenguaje ciudadano, facilitar la organización

de la información a través de perfiles, uso de blogs, chats, call center, redes sociales por mencionar algunos recursos de la Web 2.0 que les ayudan a tener una mayor interacción con el ciudadano. Es decir, crear canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos (Mercado-Lara & Gil-García, 2014).

Parece que la Inclusión Digital no se atiende totalmente por medio del portal, hay interés de algunas dependencias por incluir a la población pero por parte de otras no se han realizado acciones de inclusión, esto puede ser por la falta de recursos tecnológicos o humanos, incluso por que las mismas dependencias no han logrado incluirse digitalmente y todavía sufren muchas carencias en el ámbito tecnológico y de conocimiento.

Tomando lo anterior en cuenta, podemos decir que el portal es un espejo de la realidad. Así como los jóvenes o los adultos mayores están excluidos de la sociedad, también sufren cierta exclusión desde el portal. El portal y la Inclusión Digital se han manejado por separado en el gobierno del Estado de México. El portal nunca va a sustituir la atención cara a cara y menos para los grupos vulnerables.

Existen grandes retos como disminuir la brecha digital y la pobreza digital, el gobierno se tiene que dar cuenta que los esfuerzos que ya esté haciendo sean realmente incluyentes. El gobierno tendría que estarse asegurando que los grupos vulnerables puedan recibir los mismos beneficios que un ciudadano incluido, el objetivo es tener una igualdad de resultados y no solamente igualdad de oportunidades.

El uso del marco analítico de la promulgación tecnológica nos ayuda a entender los diferentes aspectos y relaciones entre la tecnología, la organización y los factores externos que afectan la construcción del portal del Estado de México al identificar las diferentes relaciones y cómo un aspecto afecta a otro se podrían realizar mejores estrategias de Inclusión Digital.

Palabras clave: Gobierno electrónico, Políticas Públicas de Inclusión Digital, Portales de gobierno, Grupos vulnerables.

Keywords: E-government, Digital Inclusion Public Policies, Government Portals, Vulnerable Groups.

Referencias bibliográficas

- Alva de la Selva, A. R. (2012). *Brecha e inclusión digital en México hacia una propuesta de políticas públicas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bwalya, K., Zulu, S., Grand, B., & Sebina, P. (2012). E-Government and Technological Utopianism: Exploring Zambia's Challenges and Opportunities. *Electronic Journal of e-Government*, 10(1), New York, Editorial Bannister, 2012: pp. 16-30.
- Fountain, J. (2013). *Construyendo el Estado Virtual: Tecnologías de Información y Cambio Institucional. (Primera Edición en Español)*. México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2010). *Teoría Institucional y Simulación Dinámica para una Mejor Comprensión del Gobierno Electrónico: El Caso de los Portales Web del Sistema E-México*. (Documento de Trabajo No. 247). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from <http://www.libriaciide.com/librospdf/DTAP-247.pdf>
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. (2005). E-Government Success Factors: Mapping Practical Tools to Theoretical Foundations. En *Revista Government Information Quarterly*, N° 22 Vol 2, 2005: pp. 187-216.
- Gil-García, J. Ramon. (2012). Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions. Nueva York, Editorial Springer.
- Ifinedo, P. (2007). Moving Towards E-Government in a Developing Society: Glimpses of the Problems, Progress, and Prospects in Nigeria. In Latif Al-Hakim (Editor) *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking, Australia*, University of Southern Queensland, 2007: pp. 148 -166.
- Kaufman, E. (2009). *Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico*. Informe Final. Presented at the Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico, Isla de Margarita, Venezuela. Retrieved from <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009>
- Luna, D., Duarte, A., Gil-García, J. R., Luna-Reyes, L. F., & Sandoval-Almazán, R. (2012). Índice de gobierno electrónico estatal: Comparativo de las menciones 2011 y 2012. (Documento de Trabajo No. 273). México: CIDE.
- Mercado-Lara, E., & Gil-García, J. R. (2014). Gobierno Abierto e Intermediarios de Datos: El Caso de AidData. (Documento de Trabajo No. 289). Centro de Investigación y Docencia Económicas. Retrieved from <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTAP%20289.pdf>
- Robinson, S. S. (2005). Reflexiones sobre la inclusión digital. *Revista Nueva Sociedad*, N° 195, 2005: pp. 126 -140.
- Travieso, J. L., & Planella, J. (2008). La alfabetización digital como factor de inclusión social: una mirada crítica. *Revista Sobre La Sociedad Del Conocimiento* (Universidad de Cataluña), N° 6, Abril 2008: pp. 1 - 99.

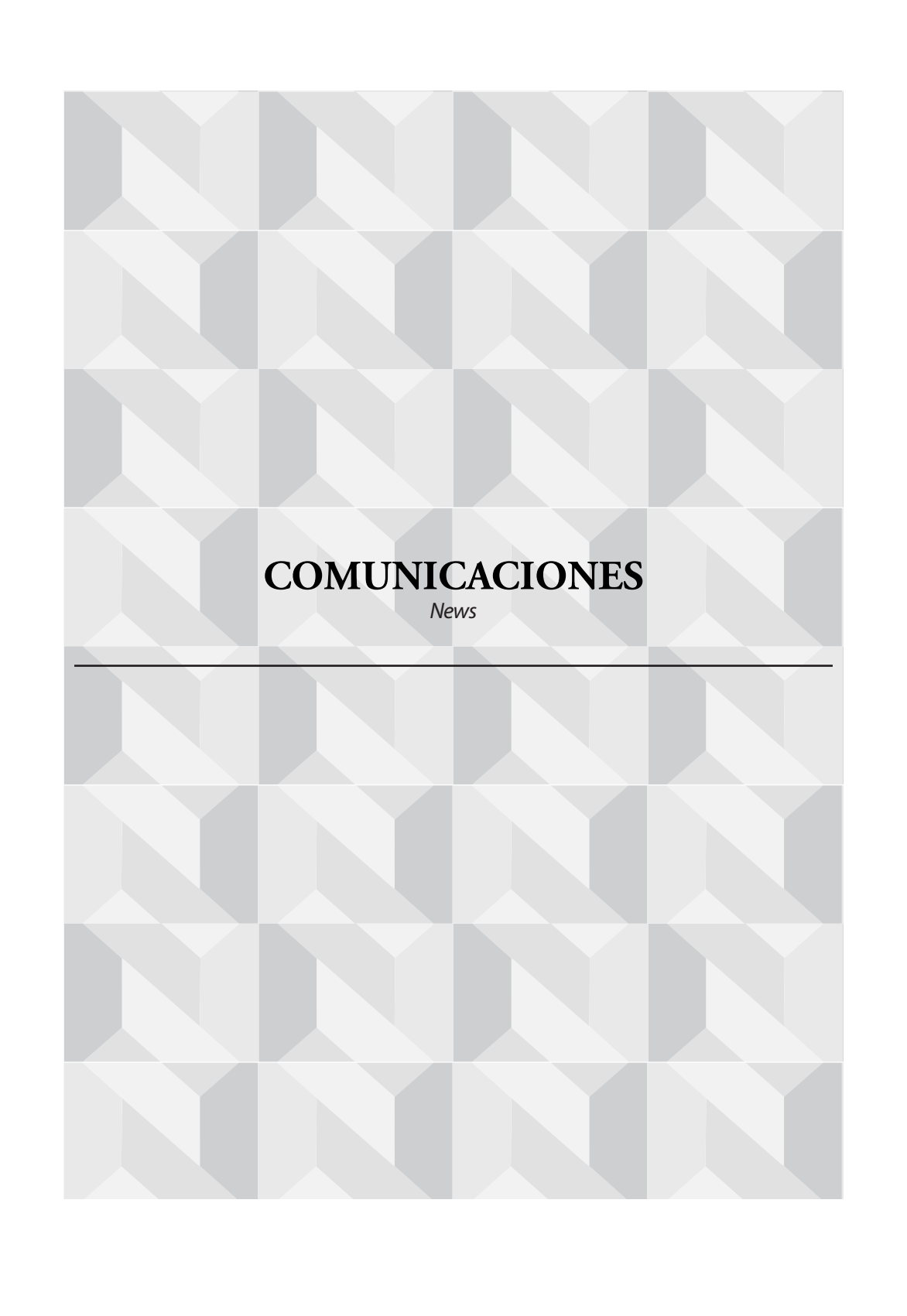
DATOS DE LA TESISISTA

Tesisista: Evelyn Vargas Marin.

Director: José Ramón Gil García.

Cohorte: 2010-2011.

CV Abreviado: Tiene estudios de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina; y la licenciatura en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Ha colaborado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como coordinadora asociada en el Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), realizando esfuerzos en materia de datos abiertos; y como Gerente de Proyecto en la Elaboración del Anuario Estadístico Judicial. En el Colegio Mexiquense, participó en proyectos de evaluación a la organización Jóvenes Constructores de la Comunidad. Correo electrónico: mina.vm@gmail.com



COMUNICACIONES

News

1. COMUNICACIONES NEWS

Área Estado y Políticas Públicas
FLACSO Argentina

Tercer Documento de Trabajo:

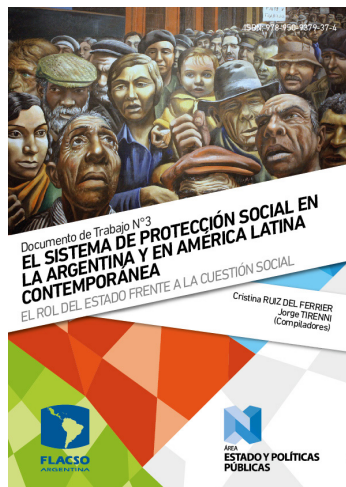
El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la Cuestión Social.

**Por Cristina Ruiz del Ferrier y
Jorge Tirenni (Comps.).**

El Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina se complace en presentar el Tercer Documento de Trabajo: El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la Cuestión Social, compilado por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni.

Los autores que forman parte de este Documento de trabajo son investigadores nacionales y latinoamericanos:

Matilde Ambort
Andrés Cappa
América Colón
Guillermina Comas
Claudio Corbo Melo
Sara Conceição De Paula
Ana Paula Dupuy Patella
Danilo Ferreira
María Gloria Garnero
Nora Gluz
Yamila Nadur
Julio César Neffa
Carlos Gastón Nuñez
Hemerson Luiz Pase
Jorge Rodríguez



Inés Rodríguez Moyano
Jerónimo Rodríguez Usé
Erika Roffler
María Berenice Rubio
Cristina Ruiz del Ferrier
Jorge Tirenni

Con un prólogo de Alejandro Casalis y Agustina Gradin, el Documento de trabajo está compuesto por tres partes centrales: la primera parte titulada: Inclusión Social y Políticas Públicas para los sectores vulnerables. La segunda parte: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina: ¿Programa social o Garantía de derechos? Y finalmente, la tercera parte dedicada a la Política de inclusión social en América Latina: interrogantes y desafíos.

Asimismo, cuenta con dos entrevistas a especialistas de renombre en la temática: Claudia Danani y Luciano Andrenacci.

Link de acceso:

<http://bit.ly/tercerdocuflacso>

2. COMUNICACIONES NEWS

Realidad Económica. Revista de Ciencias Sociales.

Esta publicación es el principal medio de difusión del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Es un espacio abierto para la exposición de ideas de sectores comprometidos y preocupados por cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales de nuestro país y del mundo. Su enfoque es heterodoxo desde las ciencias sociales, y está dirigida a un público amplio del ámbito académico y de la sociedad en su conjunto.

El contenido está integrado por artículos originales inéditos, de prestigiosos autores que realizan tareas docentes y de investigación en universidades y otras entidades del país y del exterior, así como escritos de dirigentes de organizaciones sociales y políticas, se incluyen también documentos de interés general, comentarios bibliográficos y reseñas de otras publicaciones.

La revista Realidad Económica fue incorporada al índice de publicaciones de Caicyt (Centro Argentino de Información Científica y Tecnológica) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); siendo indexada como revista científica de nivel 1 del catálogo Latindex.

La revista se publica desde el año 1971 regularmente con una periodicidad actual de 45 días, con un tiraje de 5000 ejemplares impresos. Cuenta con una base de datos desde el primer número y un portal (<http://www.iade.org.ar/modules/RealidadEconomica/>).



ISSN 0325-1926.

Sumario Realidad Económica 297 enero - febrero de 2016.

Otra economía y otra sociedad son posibles.
Convocatoria del IADE.

La situación económica internacional y la Argentina
Jorge Molinero

El retiro de los capitanes: efectos de la convertibilidad sobre los grupos económicos nacionales

Marisa Duarte y Claudio La Rocca

La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas

Alejandro Gaggero y Martín Schorr

El deterioro de las condiciones de reproducción de la familia trabajadora argentina desde mediados de los años setenta

Nicolás Águila y Damián Kennedy

Francia y Japón en el contexto de la planificación activa: ¿un ejemplo a seguir para la Argentina?

Nicolás Burotto y Sebastián Martínez

Migración rural, concentración poblacional, agricultura familiar

Horacio Gil

Actividades del IADE.

3. COMUNICACIONES NEWS

Revista Estado y Políticas Públicas.

Núm. 5, Año III, octubre de 2015.

Por Cristina Ruiz del Ferrier



SUMARIO

EDITORIAL.

Por Daniel García Delgado

DOSSIER

Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas

Coordinadores: Sergio De Piero y Agustina Gradín

La sociedad civil “desorganizada”.

Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas.

Por Sergio De Piero y Agustina Gradín

La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización.

Por Adriana Rofman y Carolina Foglia

“El kirchnerismo antes del kirchnerismo”. Aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner.

Por Mauricio Schuttenberg y Juan Pablo Rosendo

La sociedad civil argentina y la “batalla cultural”. De la Ley de Servicios de

Comunicación Audiovisual al proyecto de Ley Federal de Culturas.

(2009-2014)

Por Anna Valeria Prato, Natalia Gabriela Traversaro, María Soledad Segura

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Recursos naturales y políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación:

¿La bioeconomía como modelo de desarrollo?

Por Romina Loray

La construcción discursiva de la prensa hegemónica y prensa migrante sobre la asunción presidencial de Evo Morales.

(2006)

Por Cecilia Melella

La política de formación de cuadros durante el gobierno de Néstor Kirchner: ¿Una herramienta para el cambio social?

Por María Melina Guardamagna

ENTREVISTAS

Interviews

A Alejandro Pelfini

Por Evangelina Caravaca

A Rafael Kohanoff

Por Cristina Ruiz del Ferrier

RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

De Becerra, Martín. *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2015.

Por Santiago Mazzuchini

De Moraes, Denis, Ramonet, Ignacio y Serrano, Pascual. *Medios, poder y contrapoder. De la democratización monopólica a la democratización de la información*. Buenos Aires: Biblos, 2013.

Por Marina Acosta

De Naím, Moisés, *El fin del poder*. Buenos Aires: Debate, 2013.

Por José Luis Agüero Hurtado

RESUMENES DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis 'Abstracts

Las metamorfosis del Estado local en Colombia:

Entre protoestados fácticos y órdenes democráticos, en el norte del Cauca entre el 2007-2013.

Por María Paula Guáqueta Ramírez

Mediadores sociales en la formulación de políticas públicas de niñez en Santiago

de Cali durante los periodos de gobierno municipal 2008-2015.

Por Alisamar Urrea Hoyos

La reforma al Sistema de Jubilación chileno en el año 2008.

Un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano.

Por Verónica Soto Pimentel

COMUNICACIONES

News

Segundo Documento de Trabajo. Jornada académica del 24 de junio de 2015 – Auditorio de FLACSO.

Área Estado y Políticas Públicas.

Estado y Desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas.

Por Daniel García Delgado

Revista Temas y Debates.

Publicación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Por Ma. Elena Nogueira

Miríada. Revista de Investigación en Ciencias Sociales. Publicación del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad del Salvador (USAL). Núm. 9, Año 5, 2013.

Por Pablo Forni

Revista Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina.

Núm. 4, Año III, mayo de 2015.

Por Cristina Ruiz del Ferrier

SOBRE LOS AUTORES

Note on Contributors

Sobre los Autores

Note on Contributors

BERNADETTE CALIFANO es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Es docente regular e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde dicta asignaturas sobre políticas de medios, convergencia y nuevas tecnologías de información y comunicación. Posee una beca posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organismo que la ha seleccionado para ingresar a la Carrera de Investigador Científico en su convocatoria 2015, con sede en el Programa de Industrias Culturales y Espacio Público del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha dirigido e integrado varios proyectos de investigación en la UBA, la UNQ y el CONICET, y publicado numerosos trabajos académicos en su especialidad. Se ha desempeñado como asesora de organismos públicos y privados en materia de políticas de comunicación y libertad de expresión.

ADRIANA CLEMENTE es Licenciada en Trabajo Social. Especialista en Políticas Sociales. Profesora regular e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2010-2014). Desde el 2015, dirige el Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FCS/UBA). Como investigadora, ha dirigido múltiples programas de investigación sobre la problemática urbana con foco en las condiciones de vida de los sectores populares y su transformación.

SERGIO DE PIERO es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO Sede académica Argentina. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es Profesor Titular Regular de la Uni-

versidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y profesor Adjunto de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. Realiza trabajos como elaborador de contenidos del programa Conectar Igualdad - Canal Encuentro sobre ciudadanía e historia política argentina. Ha publicado artículos de investigación 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*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

ISIDORO LUIS FELCMAN es Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Contador Público Nacional y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA. Profesor Titular Consulto en FCE-UBA. Docente de la Maestría en Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina. Fue Director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (2010-2020), del Plan Nacional Estratégico del Seguro (2012-2020) y del Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación. Fue Jurado de diversos concursos docentes universitarios y Director de varios trabajos de tesis doctoral. Autor de libros y artículos sobre la especialidad Administración Pública, Planificación Estratégica y Gestión Pública.

VICTORIA KANDEL es Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctora en Educación. Es profesora e investigadora en el Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y dicta un taller pedagógico en el Departamento de Desarrollo Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus temas de investigación giran en torno a la universidad como espacio de formación para la ciudadanía y los derechos humanos, como

así también estudia temas vinculados a las políticas públicas universitarias y políticas de inclusión en la educación superior.

CAROLINA MAGLIONI es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Desarrollo Local (ICo/UNGS). Ha cursado la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y la Maestría en Intervención Social (FCS/UBA). Actualmente es becaria doctoral UBACyT. Es docente de la carrera de Trabajo Social (FCS/UBA). Forma parte del Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FCS/UBA). Y participa de diversos proyectos de investigación.

ROXANA MAZZOLA es Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UDESA), Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y profesora en la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en FLACSO Sede académica Argentina a cargo de la materia Políticas sociales, derechos y justicia distributiva. Especialista en políticas sociales y desigualdades desempeñándose desde el Estado y el sector privado y como investigadora, capacitadora y conferencista. Es Directora del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas CEDEP y Consultora Experta en Políticas Sociales y en Evaluación de Políticas en organismos internacionales y en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ha sido Directora de Participación Ciudadana en la Jefatura de Gabinete de la provincia de Buenos Aires; Asesora en el Ministerio de Desarrollo Social de la misma provincia; ha dictado capacitaciones en su especialización en para el Instituto de Administración Pública de la provincia de Buenos Aires y de la Nación. Ha publicado diversos libros, estudios y notas de opinión en áreas de su especialización. Entre ellos es autora del libro *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo (1ra edición, 2012; 2da edición, 2013 y 3ra edición, 2015).

GLORIA EDEL MENDICOA es Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Sociología por la Universidad Católica de La Plata. Secretaria de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLaM. Profesora Titular Regular de Estado y Políticas Públicas en la Carrera de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Categoría I del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores y de UBACyT. Es miembro de la Comisión Técnica Asesora del SIGEVA (Sistema Integral de Gestión y Evaluación) de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UBA. Dirige el Grupo de Estudio *MERCOSUR e Institucionalidad Social* en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en la UNLaM la investigación relacionada con el programa *Formación de Agentes para el Desarrollo Local. El compromiso de la Universidad en la capacitación de líderes comunitarios en el marco del Proyecto Observatorio Social Región Oeste Metropolitano* dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNLaM. Autora y coautora de diversos libros, artículos y ensayos editados por el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Revista de Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, Revista Aportes para la Integración Latinoamericana de la UNLP, Participante de diversos foros científicos, de arbitraje y académicos tanto del ámbito nacional como internacional. Ha sido y es invitada en carácter de conferencista y docente, entre otras Universidad Gregoriana de Roma (Posgrado “La Previsiones humana e sociale”); el Programa de Posgrado San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp y PUC/SP); Universidad Internacional de Andalucía; Universidad Hebrea de Jerusalén; a las Universidades de Colima y Culiacán en México. Miembro de diferentes Comités académicos de posgrado y de arbitraje en Revistas Científicas. Sus trabajos como investigadora la han llevado a tener vasta experiencia en la

formación de recursos humanos, tanto en la dirección de tesis, investigadores en formación y formados. Asimismo, se suman tareas vinculadas en cursos de posgrado, y talleres de aprendizaje, que le otorgan relaciones con diversos grupos académicos y de profesionales.

GIULIANA MEZZA es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente cursa la Carrera de Especialización en problemáticas sociales infanto-juveniles en la Facultad de Derecho de la UBA. Es docente universitaria en la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, y tiene a su cargo la cátedra “Ética y Deontología Profesional” en el instituto de formación ISEFI “Hugo Quinn”. Integra el equipo de investigación “*La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. Aportes para el debate actual sobre la democracia latinoamericana*” (UBA). Como coordinadora de publicaciones en la Secretaría de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional estuvo a cargo de la edición de los *Cuadernos por una Nueva Independencia* y, como parte del equipo de contenidos, participó del armado de los *Foros Regionales por una Nueva Independencia*, entre otras actividades. Asimismo se desempeñó como coordinadora general de *El Pueblo y la Política, Homenaje a Ernesto Laclau*, que se realizó en articulación con Chantal Mouffe, en el Centro Cultural Kirchner en octubre de 2015.

NERIO NEIROTTI es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Master of Public Affairs por University of Texas, Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Se ha especializado en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, campo sobre el cual ha escrito numerosos artículos y libros. Es vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Profesor titular de esta casa (donde ha sido también director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno)

y de FLACSO Argentina. Ha sido profesor de la Universidad Nacional de Cuyo, de Buenos Aires y de San Andrés. Fue Coordinador de Programas de Evaluación en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO (IIPE – UNESCO Oficina Regional Buenos Aires). Ha ocupado varios cargos de gobierno: Director de Promoción Social, Director del Programa de Modernización del Estado y Subsecretario de Control de la Gestión Pública (Mendoza - Argentina) y Gerente de Evaluación de SIEMPRO Argentina (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales - Gobierno Nacional).

GONZALO RICCI CERNADAS es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Teoría Política y Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Es Ayudante de Primera en la materia de Filosofía, de la misma carrera. Es investigador en los siguientes grupos: UBACYT “Totalidad, crítica y deconstrucción. Las derivas ético-políticas de los planteos de la Escuela de Frankfurt y el (Pos)estructuralismo a la luz de la cuestión democrática”, código 20020130200254, dirigido por la Dra. Gisela Catanzaro; PRII “Valores y política en la Modernidad. Carl Schmitt, lector de Max Weber y Martín Heidegger”, código R15-046, dirigido por el Dr. Ricardo Laleff Ilieff; y PRII “Actualidad de la noción teórico-política de poder constituyente”, código R15-064, dirigido por el Dr. Luciano Nosetto.

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Forma parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Co-coordinadora del Seminario Permanente de Pensamiento Político Posfundacional del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Lati-

noamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Por su parte, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO y como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO. Integra el equipo de investigación “La cuestión de la democracia y la democracia en cuestión. Aportes para el debate actual sobre la democracia latinoamericana” inscripto en el Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones no Acreditadas de la UBA. Desde el año 2013, se desempeña como Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas.

JORGE TIRENNI es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencia Política IDAES, Magister en Formación Docente; Doctorando en Ciencia Política UCA/UBA; Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA); del Instituto de Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires; en la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (PLANGESCO); Investigador de Proyectos UBACYT (UBA), del Programa de Reconocimiento Institucional (FCS-UBA), del BID en el Programa de Apoyo al Sistema de Protección e Inclusión social de Argentina. Se desempeñó como asesor del Viceministro de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007) y Director Provincial de Participación Comunitaria en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2007-2009). Actualmente, se desarrolla como Coordinador Académico de la Diplomatura en Gestión

y Control de Políticas Públicas en FLACSO Sede académica Argentina. Es autor de varios libros y artículos vinculados con la protección social en Argentina.

MANUEL ZAPICO es Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Se desempeña como Profesor Ayudante en la materia Teoría Sociológica Contemporánea de la USAL y participa en el Proyecto de Investigación sobre Teoría Sociológica Contemporánea en el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO). Actualmente cursa la Maestría de Sociología Económica en la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM).

Convocatoria

SÉPTIMO NÚMERO

Dossier Número VII: El Estado: entre la transformación y la modernización.

Coordinadores: Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier.

El ‘cambio de ciclo’ producido hacia fines del año 2015 en la Argentina, junto con el ascenso de un nuevo gobierno democrático, ha introducido una nueva concepción del Estado, sus funciones, objetivos, misión, modalidad de la gestión y de la administración pública. La misma se presenta como modernización, transparencia, ajuste y en abierta contraposición a la concepción del Estado ‘activo’, neodesarrollista, que habían asumido los gobiernos kirchneristas anteriores. Si estos pusieron énfasis en el Estado como instrumento de transformación en función de un proyecto político inclusivo y en los márgenes de autonomía de la política; por el contrario, en el ‘nuevo ciclo’ se concibe al Estado como instrumento en favor de una mayor modernización y transparencia en la gestión pública, una menor inflación, modificación de los patrones de gasto, del empleo público y de apertura al mundo.

Convocamos en este caso artículos de investigación sobre los principales ejes de esta transformación estatal en curso, tanto en lo referido al Estado como relación, la economía política, el empleo, los servicios públicos e infraestructura; el Estado como institución, administración, gerencia del Estado y como espacio de poder, tanto en su inserción internacional, regional como global: ¿hacia dónde se dirige? En términos de acumulación, ¿cuáles son los principales beneficiarios y perjudicados de estas políticas? En términos políticos, ¿cuáles son sus principales contradicciones, tanto al interior de la nueva elite corporativa, en la administración pública, como entre esta orientación y el rumbo y los intereses más generalizables de la sociedad? En suma, se esperan contribuciones que analicen con renovado rigor científico las nuevas formas de la estatalidad del nuevo ciclo neoliberal en curso.

Fecha-límite: 01 de junio de 2016.

Para envíos de las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista>



Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra *indizada y catalogada en Latindex con el nivel 1* (nivel superior de excelencia), REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto y Repositorio FLACSOAndes.



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

**Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. I, Año I,
octubre de 2013.**



**Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 2, Año II,
mayo de 2014.**



**Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 3, Año II,
octubre de 2014.**



**Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 4, Año III,
mayo de 2015.**



**Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 5, Año III,
octubre de 2015.**



CONTACTO DE LA REVISTA

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

CONTACTO PRINCIPAL

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar



Estamos para darte una mano.



Te esperamos en nuestras 259 Filiales en todo el país
o en www.bancocredicoop.coop

Banco Credicoop CL. Reconquista 484, CABA. CUIT: 30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500.

**BANCO
CREDICOOP**

COOPERATIVO LIMITADO

La Banca Solidaria



FLACSO
ARGENTINA