



**FLACSO**  
ARGENTINA



**50 AÑOS**  
1974-2024

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

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

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

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



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

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

Revista Estado y Políticas Públicas N° 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA



**50 AÑOS**  
1974-2024

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.

Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



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

#### CONTACTO DE LA REVISTA

**Teléfono:**  
(54) (11) 5238-9361  
**Correo electrónico:**  
revistaeypp@flacso.org.ar  
**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

**Cristina Ruiz del Ferrier**  
**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361  
**Correo electrónico:**  
cruiz@flacso.org.ar  
**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-  
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

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

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede  
Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## 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**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – 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**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, 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 invitarles a la lectura del número 22 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo 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 número 22 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Inversión en infraestructura pública <i>versus</i> gobiernos de extrema derecha</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	17
<b>Infraestructura y Acción Colectiva.</b> Coordinador: Eduardo Crespo	
<b>El Estado como infraestructura:</b>	19
<b><i>La condición material para la acción colectiva</i></b> Por Eduardo Crespo, Ariel García y Javier Walter Ghibaudi	
<b>Portos e desenvolvimento regional</b>	29
<b><i>Importância do porto de Itaguaí para o Estado do Rio de Janeiro</i></b> Por Alexandre Jeronimo Freitas e Dayene Victória Rodrigues da Silva	
<b>Portos fluminenses e seus espaços urbano-regionais.</b>	45
<b><i>Uma exploração da indústria e logística de exportação de commodities</i></b> Por Martín Scarpacci	
<b>La era pandemia (2020):</b>	59
<b><i>Un camino hacia la iniciativa de la Franja y la Ruta de China, el caso de la Argentina</i></b> Por Li Yongfeng	
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	81
<b><i>Research Articles</i></b>	
<b>Estado, Políticas Públicas y Desarrollo:</b>	83
<b><i>Claves para el análisis de sociedades complejas</i></b> Por Daniel García Delgado, Alejandro Casalis y Agustina Gradin	
<b>Políticas Públicas:</b>	99
<b><i>Notas para abordar su análisis y evaluación</i></b> Por Nerio Neirotti	

<b>Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina:</b> <i>Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos</i> (2019-2023) Por Ana Logiudice	115
<b>A construção da escuta-flânerie e a pesquisa psicanalítica no campo social</b> Por Rose Gurski e Miriam Debieux Rosa	145
<b>América Latina: ¿Una región no apta para oficialismos?</b> <i>La experiencia político- electoral en esta cuarta etapa</i> (2015- 2023) Por Mariano Fraschini	163
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Review</i>	199
<b>Inda, G. (Comp.). (2023). <i>El Estado y sus burocracias. Discusiones teóricas y avances de investigación.</i> Buenos Aires: Teseo Press.</b> Por Martina Acedo Czukiewiez	201
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	205
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XXIII</b> <i>Call for Contributions</i> <b>Tema del Dossier: Geopolítica y guerra mundial híbrida en el Siglo XXI: Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global</b> <b>Coordinador: Néstor Restivo.</b> <b>Fecha límite: 01 de junio de 2024.</b>	207
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	215

## Editorial

# Inversión en infraestructura pública *versus* gobiernos de extrema derecha

La inversión en infraestructura es fundamental para cualquier proyecto de desarrollo económico e inclusión social. Dentro de estas inversiones significativas, los puertos han adquirido mayor importancia con la liberalización del comercio y con el surgimiento de cadenas de valor globales y de la guerra híbrida. Asimismo, la pandemia por COVID-19 y los desastres climáticos han puesto en evidencia la importancia del rol del Estado en la configuración de infraestructuras tanto para estimular exportaciones, como para evitar prevenir esos eventos que amenazan a las poblaciones aledañas. Lo cierto es que los barcos de *containers* de exportación son cada vez más grandes y pesados y eso hace que requieran de grúas especiales, es decir, de tecnologías crecientes para estar a la altura de la competencia y de la productividad internacional. El crecimiento de los puertos de Brasil y de China son claras muestras de ello.

También los puertos configuran rutas de salida de los países de sus principales fuentes de exportaciones. En el caso del Cono Sur, no es lo mismo que la salida de la producción del Paraná y de la Hidrovía se haga por el puerto de Montevideo y pague impuestos y trasbordos allí, que el trazado directo hacia el Océano Atlántico a través del Canal de Magdalena y del Puerto de La Plata. La importancia geopolítica de los puertos es creciente dada la orientación actual hacia la privatización de los mismos con orientación reprimarizadora y en detrimento del valor agregado que puedan

regularse y controlar lo que exportan, evitando la evasión, el narcotráfico y el lavado de dinero.

De este modo, la infraestructura pública tiene diversas dimensiones a incorporar con los ámbitos de las políticas públicas, de la geopolítica y de la economía global. En el caso de la salud, la recomposición de los sistemas sanitarios afectados por el COVID-19 requirió una inversión enorme de los Estados y necesita cada vez más de hospitales y de clínicas de alta complejidad para atender los nuevos problemas de salud vinculados al envejecimiento de la población, aparatología más costosa y todo lo que significa la sociedad del cuidado.

La conectividad en las sociedades es cada vez más importante, ya sea que se realice por vía automóvil privado con menos productividad y más impacto ambiental, o por trenes de alta velocidad interconectados. Esta última opción ha caracterizado un impulso formidable a la accesibilidad y a la conectividad de la población gracias a la producción china con bajos costos que a la vez ha impulsado la innovación ingenieril, las tecnológicas, los nuevos materiales para superar los obstáculos físicos de su territorio, montañas, lagos, mares, distancias enormes y simultáneamente lo hacen con seguridad (no exponiendo a los pasajeros a una lógica de rentabilidad de empresas privadas como, por ejemplo, ha ocurrido en el caso de los Estados Unidos con los accidentes de la empresa Boeing). La inversión en infraes-

estructura pública puede pensarse tanto como puertas de entrada y de salida de producciones reprimarizadas o como generación de espacios para la exportación de mayor valor agregado. En ese sentido, por caso en el territorio de Río de Janeiro existen grandes *players* estratégicos oligopólicos que controlan (puerta a puerta) las cadenas globales de valor. Estos conglomerados industriales, empresariales y financieros concentran gran parte del poder de decisión –igual que en la Argentina y que en otros países de la región– de los destinos de ciudades y regiones que están sometidos a movimientos que se originan en diversas escalas extra-locales. Así, promueven una especialización productiva restringida y conspiran contra otra producción de espacio urbano-regional alternativa. Uno que estuviera dotado con mayor justicia socioespacial y ambiental, de empleo, de capacidades de control, duración en el tiempo y de autonomía en las decisiones estatales. En este sentido, las infraestructuras pueden desempeñar un papel profundamente contradictorio y, por lo tanto, no pueden entenderse únicamente como el camino hacia el desarrollo sin considerar la subordinación dependiente, la explotación o no de la fuerza laboral, la planificación en favor del bien común y la no depredación de la naturaleza. En un contexto civilizatorio cada vez más dramático, urge avanzar en la propuesta de otros horizontes de posibilidades alternativas y estratégicos tanto para el presente como para el futuro.

Por un lado, el Estado tiene un rol cada vez más importante en la creación, mantenimiento y expansión de la infraestructura pública en proyectos de desarrollo inclusivo, competitivos y para el futuro de sus poblaciones. Por el otro, debe vérselas con un adversario impensado hasta hace poco tiempo: el avance de los gobiernos de extrema derecha anti-estatales y anti-infraestructura pública en América Latina y en otras regiones del mundo. En su versión desreguladora extrema se intenta eliminar al Estado y reemplazarlo por

el mercado para la configuración de enclaves en pos de la ganancia de intereses de grandes fondos de inversión corporaciones como Black Rock, Templeton, o Elon Musk, Soros y los Bancos de inversión con lógicas claramente neocoloniales. El riesgo principal es que las nuevas derechas que asolan la región, como la de La Libertad avanza en la Argentina, la de Jair Bolsonaro en el Brasil o la de Nayib Bukele en El Salvador, consideran que el Estado ya no tiene nada que hacer en la infraestructura y que ésta es una tarea del interés y del beneficio del mercado o de un sector privado guiado por la rentabilidad del proyecto de los CEOs o de sus mayores accionistas. En los primeros cuatro meses de este gobierno anarco-capitalista de la Argentina se han eliminado hasta ahora 400.000 empleos en infraestructura, promovido la recesión y una orientación a la depresión económica. Asimismo, se ha dejado de invertir en el mantenimiento de las infraestructuras y han cesado las reinversiones presupuestarias, aumentando el riesgo de los accidentes para los pasajeros del transporte público. La desinversión es claramente una estrategia que estos gobiernos utilizan para fomentar las privatizaciones con miras a lograr activos en ferrocarriles, aerolíneas y tierras públicas a precios de remate. Por ejemplo, el choque de trenes de la línea San Martín que aconteció recientemente en Buenos Aires, muestra la importancia y la necesidad del rol del Estado en la vida cotidiana de la población dada las consecuencias trágicas del desfinanciamiento y del vaciamiento en áreas clave del transporte público. La desidia del gobierno de Javier Milei consiste en que ocupó seis de cada diez puestos que tiene el Estado, en que no contrata gente, despidió personal con experiencia en un Estado sin capacidades que sirve luego para ser desprestigiado por el discurso oficial que emite un sentido común inverso al bien común. Esta perspectiva brutal de ajuste para alcanzar el superávit fiscal, bajar la inflación y cumplir con el FMI, reduce presupuestos en educación y en salud

pública, en infraestructura, desarrollo social, ciencia y técnica.

Sin duda, la infraestructura es un indicador clave de si hay o no una voluntad política en potenciar la economía real o, en cambio, a la especulativa financiera, bonos o de adquirir activos públicos que pasan a manos privadas. En otras palabras, si predomina el interés particular o el general, si esa infraestructura se dirige al auto-abastecimiento energético de la producción de gas y energía en un mundo cada vez más necesitado de ésta, o si va a ser entregada a grupos de inversión privados que colonizan el Estado y los recursos naturales estratégicos que no pagan retenciones, ni permiten generar cadenas de valor local, destruyendo así el entretejido de las PyMEs. Es claramente una orientación antinacional para configurar enclaves que se llevan la riqueza y dejan como saldo el desastre ambiental y social en los territorios. Esto queda demostrado en el proyecto de la ley Bases promovida actualmente por el presidente Javier Milei. Sin duda, este proyecto de ley se orienta también en contra de la infraestructura pública y de la industria nacional. Una ley que busca cambiar la obra pública por el interés privado y la matriz energética de la normativa vigente. Pues dice claramente que lo importante tiene que ser el autoabastecimiento para las y los argentinos, mientras que en la Ley del Estatuto de Entrega sentencia lo contrario, que lo más importante deja de ser eso y pasa a ser la renta de la empresa, vale decir, facilidades para el lavado de dinero impidiendo que los dólares queden en las reservas del Banco Central.

Por estas y otras razones, este número de la Revista Estado y Políticas Públicas esté dedicado a un punto clave de los problemas del desarrollo en América Latina en estos momentos. Sin duda, hoy están en juego las opciones de los recursos naturales estratégicos, las vías negables, los puertos y la geopolítica del Atlántico Sur de la Antártida del bicontinentalismo, vale decir, mayores o menos posibilidades para

la salud, la educación, la ciencia y la tecnología. Porque no hay proyecto de desarrollo nacional sustentable inclusivo sin un impulso a la infraestructura, con Estados que planifiquen, que sean eficaces y ágiles para atender las necesidades de producción y de exportación con valor agregado. La infraestructura es también el salario indirecto, es el que el Estado otorga a las y los ciudadanos cuando les da infraestructura en puertos, ferrocarriles, hospitales, escuelas, conectividad, edificios para ciencia y técnica, iluminación para las calles o pavimento, es decir, calidad de vida. De allí la urgente necesidad de recuperar un Estado presente, orientado al bien común y al servicio de una comunidad con proyecto nacional de desarrollo estratégico.

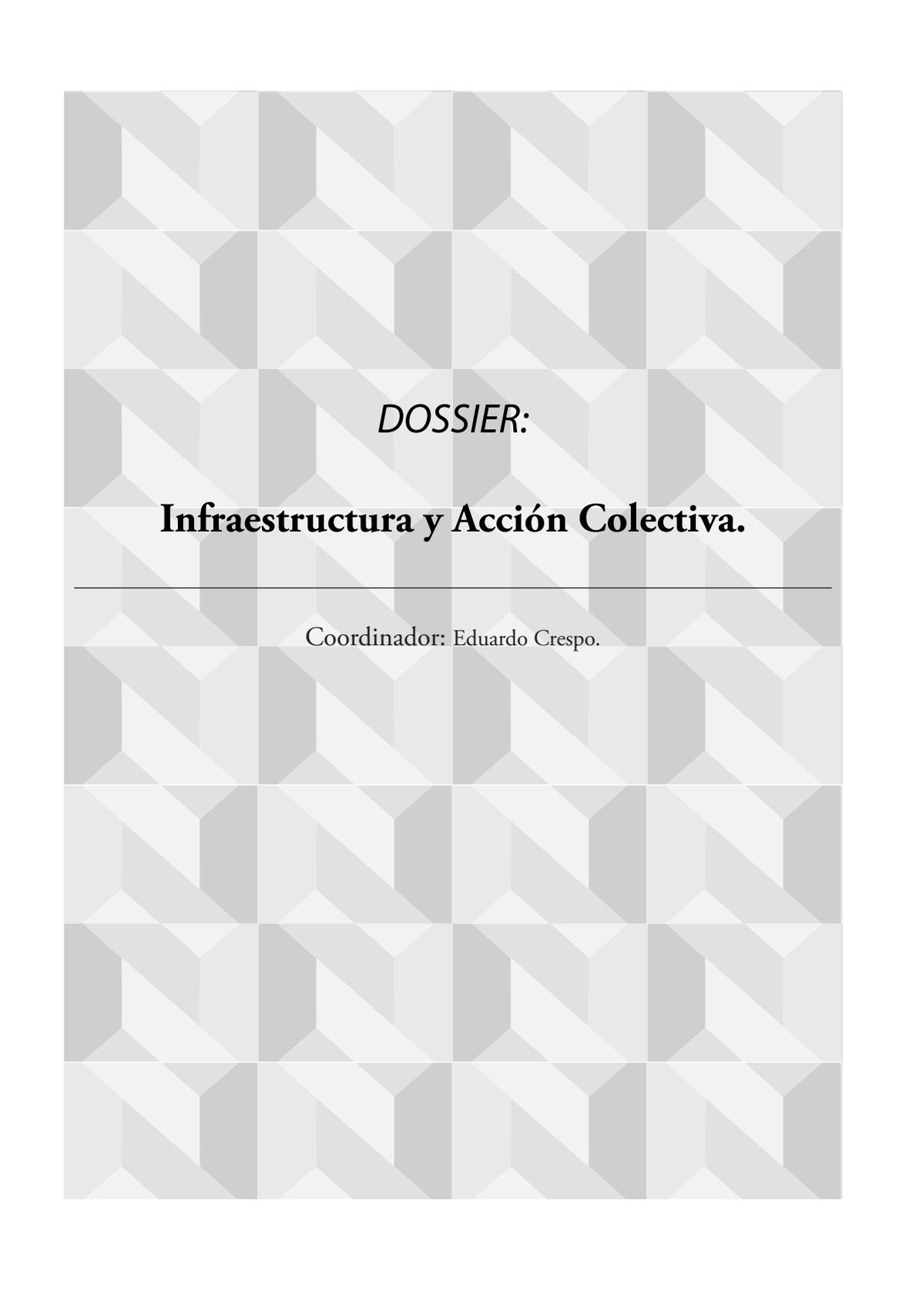
\*\*\*

En este número de la Revista Estado y Políticas Públicas contamos con los aportes de diversas/os investigadoras/es de América Latina que son especialistas en las temáticas que atañen a la infraestructura pública. Así, hemos querido realizar una contribución académica a partir de la riqueza de estas aproximaciones sobre un tema tan complejo e importante de nuestra actualidad regional.

Sin duda, este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación de Eduardo Crespo. Le agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la singularidad de estas cuestiones. Por lo tanto, vaya nuestro sincero agradecimiento a Alexandre Jerónimo Freitas, Ariel García, Javier Walter Ghibaudi, Dayene Victória Rodrigues da Silva, Martín Scarpacci y a Li Yongfeng. Y, por su parte, a Alejandro Casalis, Miriam Debieux Rosa, Mariano Fraschini, Agustina Gradin, Rose Gurski, Ana Logiudice y a Nerio Neirotti por sus contribuciones sobre distintas temá-

ticas que se presentan en la sección "Artículos de investigación". Finalmente, agradecemos a Martina Acedo Czukiewiez por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

**Daniel García Delgado**  
*Buenos Aires, abril de 2024*



*DOSSIER:*

**Infraestructura y Acción Colectiva.**

---

Coordinador: Eduardo Crespo.



# El Estado como infraestructura: *La condición material para la acción colectiva*

*The State as infrastructure:  
The material condition for collective action*

Por Eduardo Crespo\*, Ariel García\*\* y Javier Ghibaudi\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 12 de abril de 2024.

## RESUMEN

En este artículo reflexionamos sobre los Estados en cuanto infraestructuras necesarias para el ejercicio de la acción colectiva. Sin infraestructuras la acción colectiva carecería de medios materiales para su ejecución y sin acción colectiva la convivencia civilizada no pasaría de una utopía individualista irrealizable. Partiendo de un breve recorrido histórico buscamos mostrar que la acción estatal es inseparable del desarrollo infraestructural, tanto en sus orígenes como en la actualidad. El estudio de las continuidades y transformaciones experimentadas por los Estados en cuanto infraestructuras de la acción colectiva puede ayudar a comprender los desafíos del desarrollo económico y social contemporáneos.

**Palabras clave:** *Estado, Infraestructura, Desarrollo.*

## ABSTRACT

In this article, we reflect on States as necessary infrastructures for the exercise of collective action. Without infrastructure, collective action would lack the material means for its execution, and without collective action, civilized coexistence would remain an unrealizable individualistic utopia. Drawing from a brief historical overview, we aim to demonstrate that state action is inseparable from infrastructural development, both in its origins and in the present day. Studying the continuities and transformations experienced by States as infrastructures of collective action can help

---

\* Doctor y Magister en Economía por la Universidad Federal do Rio de Janeiro. Licenciado en Economía y en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ecres@irid.ufrj.br

\*\* Doctor en Geografía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: arieltgarcia@conicet.gov.ar

\*\*\* Doctor y Magister en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: javierghibaudi@conicet.gov.ar

understand the challenges of contemporary economic and social development.

**Keywords:** *State, Infrastructure, Development.*

## Introducción

El diseño de organizaciones capaces de viabilizar la acción colectiva es el principal desafío que enfrenta toda agrupación humana de gran escala. Las sociedades se distinguen por sus diferentes capacidades para comportarse como unidades coherentes. En lo fundamental, este rasgo explica el logro material y simbólico de unas y la decadencia de otras, la prosperidad y la declinación, la convivencia pacífica o la fractura recurrente. Estudios de psicología evolutiva indican que la capacidad de los seres humanos para establecer vínculos personales con sus semejantes ronda los 150 individuos, número que incluye parientes y amigos (Dunbar, 1993; Gable *et al.*, 2014). Más allá de ese guarismo nuestras relaciones tienden a ser impersonales y dependen de construcciones sociales: instituciones políticas y económicas, burocracias especializadas en el tratamiento de asuntos complejos y diferenciados, leyes y creencias compartidas, rutinas que procesan demandas y fijan reglas estandarizadas para atenderlas, diluirlas y/o aplazarlas (Durkheim, 1987; Abrams, 1988; Bodley, 2003; Dubreuil, 2010; Norenzayan, 2013).

La coexistencia de multitudes de individuos mutuamente anónimos en espacios densamente poblados como ciudades, en otras palabras, la construcción de órdenes sociales complejos, resulta imposible sin dispositivos sociales y técnicos que promuevan la convivencia y la cooperación en grandes escalas. *A priori*, nada garantiza que miles o incluso millones de desconocidos coordinen sus actividades y usufructúen las ventajas de una división del trabajo que exceda los límites comunitarios. El motivo es a la vez sencillo de entender y difícil de resolver: cuando el tamaño de las agrupaciones humanas supera cierto

umbral comienzan a aparecer problemas de acción colectiva que exigen cierta centralización del poder y coordinación de los comportamientos. Pero como los seres humanos sólo ocasionalmente logran organizarse como un todo indiviso y coherente, lo más frecuente es que las multitudes enfrenten dificultades (a veces crecientes) para alcanzar metas comunes y resolver problemas compartidos. En este trabajo analizamos la hipótesis, proveniente de la teoría política y más tarde ampliada por estudios arqueológicos y antropológicos, de que las organizaciones estatales se originaron y fueron en alguna medida diseñadas como herramientas para dar fundamento y soporte a la acción colectiva (Hobbes, 2010; Wittfogel, 1957; Blanton & Farguer, 2008; Carballo, 2013). Por este motivo interpretamos la organización estatal como una infraestructura en su sentido más amplio y realizamos nuestro análisis partiendo de trabajos oriundos de tradiciones diversas y disciplinas diferentes como la Arqueología, la Antropología y la Historia Económica.

El artículo se organiza en cuatro secciones. A esta introducción le sigue el estudio de los orígenes y naturaleza del Estado como Infraestructura, la tercera sección expone cambios y permanencias de esta relación desde el advenimiento de la revolución industrial. El artículo finaliza con breves consideraciones finales en diálogo con la coyuntura contemporánea.

## 1. El Estado y la Infraestructura: orígenes y naturaleza

### 1.1. El origen del Estado: coerción y cohesión

Para entender al Estado como infraestructura introducimos la distinción entre poder relativo y poder colectivo de Michel Mann (1986). El primero consiste en ejercer poder sobre otros individuos o grupos: cuanto mayor es nuestro poder entendido en términos relativos, menor será el poder de aquellos sobre

quienes se ejerce y viceversa. El poder colectivo, en cambio, es nuestra capacidad en cuanto grupo de ejercer un poder sobre la naturaleza con la finalidad de transformar entornos materiales y sociales. Por ejemplo, cuando las fuerzas policiales dispersan manifestantes en una protesta, las autoridades de turno ejercen poder en relación a aquellos. Pero cuando una organización estatal impone normas de convivencia aceptadas por la mayoría de sus miembros, o construye infraestructuras físicas para brindar servicios públicos, actúa como un poder colectivo de la sociedad en su conjunto, es decir, ejerce acción colectiva. Las sociedades que consolidan Estados eficaces en el ejercicio de esta forma específica de poder disponen de mejores condiciones para convivir en paz, promover el desarrollo económico, alcanzar elevados estándares de vida, educar a su población, defenderse de agresiones externas.

¿De qué forma ejercen acción colectiva los Estados? Una condición indispensable es la organización de burocracias, es decir, sistemas jerárquicos y segmentados abocados al cumplimiento de órdenes y metas establecidas por instancias superiores. La voluntad política no puede ejercerse en un territorio y sobre personas concretas sin medios humanos organizados para ello. En las sociedades de gran tamaño el poder sólo puede ejercerse en forma indirecta, es decir, a través de cadenas de mando especializadas en cumplir órdenes. Sin burocracias es imposible materializar la voluntad política en decisiones concretas. En ausencia de brazos ejecutores todo mandato soberano se diluye en el aire.

Además de burocracias, la acción colectiva tiene como requisito material aquello que denominaremos ‘infraestructura’ en sentido más estricto. Entendemos por infraestructuras instalaciones físicas como caminos, avenidas, puentes, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, murallas, canales y sistemas de irrigación, puestos fronterizos, redes de suministro de agua y energía, sistemas de saneamiento, equi-

pos de comunicaciones. La infraestructura es el soporte material de la actividad política y económica en toda sociedad compleja. La acción colectiva, por su parte, mantiene con la infraestructura una relación causa-efecto de doble mano. Esta resulta un presupuesto indispensable para construir infraestructuras, y viceversa, las infraestructuras son condiciones materiales necesarias para ejercer acción colectiva.

¿Podemos imaginar entonces que los Estados nacieron, primero, como dispositivos diseñados para la acción colectiva y, segundo, que precisan construir infraestructuras para ejercerla? La literatura sobre los orígenes de los Estados se divide en dos narrativas fundamentales no necesariamente contrapuestas: las teorías llamadas ‘coercitivas’ y los enfoques denominados ‘voluntaristas’ (Carneiro, 1970; Roscoe, 2013). Para las primeras, las entidades políticas complejas surgieron a consecuencia de guerras y conquistas. Todo orden político se fundaría en la imposición por la fuerza de los grupos poderosos sobre poblaciones más débiles. Al menos en sus versiones originales, los Estados no serían más que aparatos jerárquicos destinados a ejercer poder (relativo) en grandes escalas. Para las segundas, los Estados surgen de la necesidad, socialmente compartida, de coordinar voluntades con la finalidad de ejercer acción colectiva. El aumento de las escalas de interacción social exige la centralización del poder político como herramienta para alcanzar metas comunes y resolver problemas compartidos (Service, 1975)

El enfoque de Robert Carneiro sobre el nacimiento de los Estados se inscribe en la tradición coercitiva. Las primeras formaciones estatales habrían surgido en territorios de elevada productividad agrícola ‘circunscritos’ por zonas áridas, donde la productividad cae de forma abrupta cuando los productores se apartan del valle. El motivo es que los oasis fértiles rodeados por desiertos no brindan adecuadas opciones de *salida*. A medida que el número

y la densidad demográfica de las aldeas localizadas en estos espacios iba en aumento, ante la eventualidad de conflictos desaparecían las posibilidades de emigrar a otros sitios. Una fertilidad excepcional en las proximidades de parajes yermos, como montañas o estepas, habría sido la condición *goldilock* de los primeros Estados. Esta circunscripción ambiental intensificó las disputas y las guerras de conquista de las que surgirían las primeras organizaciones sociales estratificadas. Con la apropiación de los espacios cultivables nacían las jerarquías de clase y la desigualdad social, incluso las formas más extremas de explotación como la esclavitud y la servidumbre.

A medida que las poblaciones seguían creciendo, apunta Carneiro, comenzó a aparecer una “circunscripción social” también en aquellas zonas desprovistas de desiertos. Esto significa que incluso en estos espacios fueron desapareciendo las posibilidades de salida una vez que la mayor parte de las tierras era apropiada. La difusión de la estatalidad, para Carneiro, así como la adopción de técnicas agrícolas más intensivas en los términos de Boserup (1965), siguió secuencias distintas dependiendo de condiciones ambientales. En aquellas zonas donde las poblaciones se ven obligadas a aglomerarse debido a los entornos áridos, los Estados y las agriculturas intensivas nacieron primero, mientras que, en los milenios sucesivos, a medida que las tierras eran ocupadas, los Estados y las prácticas agrícolas intensivas también comenzaron lentamente a surgir en áreas de fertilidad continua y fronteras abiertas donde las poblaciones al principio pudieron dispersarse con facilidad.

Como es natural, cuando se parte de una interpretación coercitiva del Estado, la guerra, como actividad recurrente de los grupos humanos a lo largo de la historia, se convierte en una instancia ineludible tanto para pensar a cada Estado en particular como a los sistemas interestatales donde cada Estado se vincula con otros Estados. Pero la práctica de la

guerra y su relación estrecha con los Estados también nos obliga a reconocer las contribuciones analíticas clasificadas como ‘voluntaristas’. Como argumenta Roscoe, en los conflictos armados es conveniente distinguir las guerras de conquista de las guerras defensivas, aunque en ocasiones las fronteras entre unas y otras puedan parecer borrosas y dinámicas. En las primeras los Estados actúan como herramientas de dominación de unos grupos por otros. Las guerras defensivas, diferentemente, responden a un interés compartido por todos los miembros del grupo, o al menos por la inmensa mayoría, de defenderse frente a agresiones externas. Las entidades políticas en cuanto ‘comunidades’ siempre debieron organizarse como entidades defensivas (Roscoe, 2013).

Otro aspecto de fundamental importancia para comprender los vínculos entre las disputas bélicas y las formaciones políticas es considerar que ningún espacio urbano, así como ningún Estado, nació aisladamente. Desde los orígenes toda ciudad formó parte de un complejo de ciudades y todo Estado fue un Estado *entre* Estados. La palabra ‘urbano’ proviene del latín ‘urbānus’, de ‘urbs’ o “ciudad amurallada”, expresión que a su vez se remonta al proto-itálico ‘*worþis*’, ‘encerrar’, término que posiblemente sea una modificación del Proto-Indo-Europeo ‘*g<sup>h</sup>erd<sup>h</sup>*’, ‘vallado’ o ‘cercado’. Tanto los hallazgos de la arqueología como las raíces etimológicas indican que las Ciudades-Estado más antiguas estaban resguardadas por murallas, indicio indisimulable de que sufrían amenazas y enfrentamientos recurrentes, sea de otros grupos organizados en Ciudades-Estado o de tribus de pastores nómades.

¿Las murallas tenían como finalidad prevenir la invasión extranjera o evitar la fuga de poblaciones sometidas? Entendemos que en esta pregunta se resumen ambas concepciones sobre el origen y la naturaleza de los Estados. Los marcos teóricos voluntaristas enfatizan la primera interpretación, las ciudades-Estado y sus burocracias, así como las murallas, nacie-

ron para defender a las comunidades de ataques externos. Las fortificaciones protegían el aglomerado humano y el comercio, así como controlaban los suburbios. Para las concepciones coercitivas, por el contrario, el diseño de murallas tenía como prioridad fundamental controlar y evitar la fuga de poblaciones subordinadas (Scott, 2017).

Los Estados combinan en dosis diferentes la organización dirigida a la acción colectiva con dispositivos de coerción y cohesión. Aunque a la luz de la evidencia histórica no parece razonable suponer que los Estados hayan surgido de la libre voluntad de individuos conscientes, como en las teorías del contrato social, en favor de esta lectura puede decirse que también es sumamente improbable que los Estados puedan sustentarse apenas en la violencia de grupos minoritarios. La hipótesis de que las primeras Ciudades-Estado surgieron como un mero subproducto del sometimiento de unas tribus por otras no es convincente. Sin un mínimo de aceptación es difícil imaginar que el sólo recurso a la fuerza bruta sea suficiente para movilizar grandes contingentes humanos. Más allá de un radio de alcance limitado, tanto en distancia geográfica como en cantidad de personas, los Estados pre-modernos no disponían de una capacidad coercitiva en grado tal de ejercer poder sin el consentimiento tácito de la mayoría de la población.

La intensificación de las técnicas agrícolas, por su parte, requería mecanismos de acción colectiva. En línea con la hipótesis ya clásica de la “Civilización Hidráulica” de Wittfogel (1957), el mejor aprovechamiento de los valles fértiles exigía organizaciones centralizadas capaces de coordinar la construcción de canales y sistemas de irrigación. Wittfogel argumentaba que esta necesidad colectiva fundamentó la aceptación tácita de sistemas burocráticos y autoritarios en poblaciones ‘orientales’. Aunque su hipótesis luego fuera refutada cuando quedó demostrado que ciertos Estados surgieron después y no antes de las primeras obras

hidráulicas -o viceversa, cuando quedó en evidencia que algunas de estas obras fueron realizadas siglos después del nacimiento de los Estados- es indudable que existieron mecanismos de retroalimentación entre Estados e infraestructuras, sean murallas, templos o sistemas de irrigación (Harris, 1977; Lander, 2021).

Parafraseando a Charles Tilly (1975), los Estados construyen infraestructuras y las infraestructuras construyen Estados. La aglomeración urbana, como apunta Algaze (2008), exigió el desarrollo de “paisajes creados”, como las obras de ingeniería hidráulica que remodelaron los valles cultivables, aumentando el volumen de excedentes tributables y facilitando el desarrollo de nuevas y más eficientes formas de organizar el trabajo. El aumento de las escalas también exigía el desarrollo de dispositivos de control social y “tecnologías” para procesar y difundir información como la escritura. Cualquiera haya sido el origen de las primeras infraestructuras, una vez que éstas fueron construidas integraron a los grupos dispersos y facilitaron el aumento de la densidad poblacional, tanto por el crecimiento natural de la población como por fomentar la inmigración.

Los Estados nacen y se desarrollan fijando las contribuciones obligatorias que llamamos ‘impuestos’. La etimología de la palabra ‘impuesto’ es cristalina, proviene del latín ‘imponere’, que en castellano significa “poner sobre” o simplemente ‘imponer’. Por un lado, los gravámenes estatales no son voluntarios ni se encuentran sujetos a negociación. Quien los evade viola la ley y está sujeto a sanciones y reprimendas. Por otro lado, la vida civilizada, entendida como la convivencia pacífica entre desconocidos, es imposible sin esos Estados que precisan valerse de impuestos para existir. La cooperación en grandes escalas es impracticable sin espacios públicos donde desarrollar actividades civiles con regularidad. En otras palabras, la civilidad no se sustenta sin obras de uso común y burocracias encargadas

de protegerlas y hacerlas funcionar. Aunque sean frecuentemente impopulares, a menudo los tributos cuentan con la aprobación tácita de las poblaciones obligadas a pagarlos. Además, siendo los impuestos condiciones necesarias para el desarrollo estatal, a largo plazo los gobiernos se ven obligados a desarrollar infraestructuras que faciliten y promuevan actividades potencialmente tributables que permitan aumentarlos. En los términos de Michel Mann (1986), el poder infraestructural es una dimensión fundamental de la eficacia estatal. Cuando los Estados ejercen poder infraestructural no lo hacen *sobre* otras personas o grupos sino *con* dichas otras personas o grupos. El poder infraestructural es la capacidad logística para imponer decisiones a través de la sociedad civil y no por encima de ella. Las capacidades de los Estados para imponer leyes, controlar territorios, comunicar, educar, tributar, curar y prevenir enfermedades, consolidar unidades monetarias, cuentan como poder infraestructural. Son capacidades de coordinar las acciones de otras personas. Por ello debe comprenderse que la estatalidad también es inseparable del desarrollo y la gestión de *infraestructuras físicas*, condiciones materiales del poder infraestructural.

## 1.2. Estados, infraestructuras y mercados

Existe también una relación necesaria entre la infraestructura militar de los Estados y el desarrollo de los mercados externos. Como se apuntó, los primeros Estados nacieron como Ciudades-Estado, organizaciones dependientes del comercio de larga y media distancia. Los valles fluviales de la Mesopotamia y del antiguo Egipto, por ejemplo, no eran autosuficientes en muchos artículos. Su geografía era pobre en algunos materiales esenciales como madera, piedras y metales, circunstancia que las obligaba a comerciar con otras regiones. Los Estados y el comercio de larga distancia nacieron juntos.

Debe tenerse presente que las actividades comerciales que involucran diferentes jurisdicciones políticas siempre dependen de la precariedad de los acuerdos y de las veleidades de la guerra. Y esta circunstancia quizás ayude a explicar la tendencia siempre latente a la formación de Imperios y formaciones estatales de escala mayor. ¿De qué otra alternativa dispone una autoridad territorial cuando materias primas imprescindibles están ausentes en su territorio? De la experiencia histórica se infieren dos caminos alternativos no necesariamente excluyentes: comerciar o ir a la guerra, cooperación o imperialismo. Aunque el comercio pueda parecer la opción más razonable, siempre tendrá un estatus incierto en ausencia de una autoridad estatal o supraestatal que lo fiscalice y lo defienda.

La tendencia a la ampliación jurisdiccional de ciertos Estados con frecuencia responde también a motivaciones económicas. Existen razones comerciales para entender el modo como un mosaico heterogéneo de villas agrícolas autónomas en la antigua civilización sumeria derivó en la consolidación de una ciudad-Estado hegemónica como Uruk (4000-3200 AC) o más tarde en formaciones imperiales como los Imperios Acadio, Babilónico, Casita, Mitanni, Hitita, Asirio, Caldeo, Persa. Fuerzas de naturaleza económica permitieron que el Imperio Alejandrino (336-323 BC) y más tarde Roma (170 AC-476 DC) pudieran absorber el conjunto de ciudades-Estado y colonias comerciales de la Antigua Grecia. Motivos semejantes también ayudan a comprender cómo el sistema interestatal de los reinos combatientes de China (476-221 AC) culminó en la formación de un imperio unificado durante las dinastías Qin y Han. Aunque no pueda establecerse un camino unilateral que conduzca de la fragmentación política al Imperio centralizado, la necesidad de hacerse de materiales esenciales es una fuerza poderosa que empuja hacia la unidad política, porque las actividades comerciales evolucionan con más naturalidad

allí donde una única autoridad estatal impone reglas de juego compartidas.

En el mismo sentido, en sus estudios sobre las relaciones de mercado, Karl Polanyi (2007 y 2012) diferencia claramente entre el origen y la naturaleza del mercado local, fuertemente regulado por la autoridad central y localizado dentro de la ciudad amurallada, y el comercio de larga distancia, con reglas mucho más flexibles y pautadas por la articulación entre autoridades políticas y mercaderes cuyas transacciones se realizan incluso fuera del espacio urbano central, como coincide también Ferdinand Braudel (1995). La formación de los mercados nacionales son, para Polanyi, una creación de otra naturaleza, propia de los Estados nacionales modernos, quienes realizan un gran esfuerzo burocrático para crear territorios unificados donde las relaciones de mercado puedan ampliarse y desarrollarse siendo fundamental, como destacamos, la creación y ampliación de infraestructuras, tanto en el sentido estricto y físico, como en el sentido más amplio de un marco de recursos y reglas de soporte de escala ahora nacional.

Podemos observar entonces cómo el sistema interestatal de los últimos dos siglos, aunque haya sido formalmente ‘anárquico’, en la práctica tendió a funcionar como una organización jerárquica, especialmente en los períodos de mayor prosperidad y expansión comercial como la Pax Británica (1815-1913) y la Pax Americana (1945-hasta la actualidad). La llamada “teoría de la estabilidad hegemónica”, formulada por primera vez por Charles Kindleberger (1973) y desarrollada más por otros autores, apunta que una economía internacional ‘liberal’ sólo puede funcionar en presencia de un ‘hegemón’. En otras palabras, sin un superestado que provea al sistema una infraestructura militar de escala global comprometida con la defensa del comercio internacional, y que sea a la vez capaz de proveer bienes públicos planetarios como una divisa estable e instituciones que regulen el comercio

multilateral y las finanzas internacionales, el libre mercado en escala global sería una utopía impracticable. Esto nos obliga a ofrecer un breve análisis del Estado como Infraestructura a partir de la revolución industrial.

## **2. Observaciones sobre el Estado como Infraestructura del mundo industrial**

¿Qué cambió de la relación Estado-infraestructuras en el mundo inaugurado por la revolución industrial? El nacimiento de una economía global permeada por la introducción de combustibles fósiles en el transporte, como ferrocarriles y barcos a vapor primero, y vehículos motorizados por combustión interna después, permitió crear redes globales de comercio internacional que impulsaron en escalas inéditas la urbanización y la división global del trabajo. A partir de entonces la infraestructura pública pasó a ser esencial para todas aquellas economías que buscaron insertarse con éxito en la globalización comercial y financiera. Sin redes ferroviarias, telégrafos, sistemas de electricidad, canales, puertos y sistemas de correo, el capitalismo industrial moderno no habría podido despegar del modo como lo hizo. El exponencial crecimiento del comercio internacional dependía de la reducción de los costos de traslado y del aumento de las velocidades y volúmenes involucrados (Findlay y O’Rourke, 2007). El financiamiento de estas infraestructuras siempre tuvo como sostén principal a la inversión pública. En todo el continente americano, desde los Estados Unidos a la Argentina, los gobiernos promovieron la ejecución de estas obras, sea como inversores directos o como promotores indirectos a través de la financiación y la concesión de facilidades a ejecuciones privadas (Mann, 1986).

Se estima que la población urbana mundial en 1800 rondaba el 8% del total. Un siglo después, en 1900, este porcentaje llegaba al 16%. En la actualidad la población que vive

en zonas urbanas se aproxima al 60%. Súmese que desde 1800 hasta la actualidad el número de seres humanos se multiplicó por 8, de mil millones a 8 mil millones aproximadamente. La introducción de una nueva matriz energética basada en combustibles fósiles, combinada con un inédito crecimiento de las zonas urbanas conectadas en redes que dividieron el trabajo en escala global, permitió aumentar la productividad en niveles insospechados siglos atrás. Estas condiciones facilitaron las enormes mejoras en las condiciones de vida experimentadas desde entonces en todas las regiones del planeta, como mayores y más variados niveles de nutrición, aumento de la esperanza de vida, alfabetización universal, acceso a servicios sanitarios, etc. Este aumento de las escalas, no obstante, también ha sido acompañado por presiones y demandas de complejidad crecientes y desconocidas en eras preindustriales.

Estas demandas fueron un desafío tanto para las organizaciones estatales preexistentes desde la era preindustrial como para todos los Estados que surgieron desde entonces. El salto de las escalas urbanas y demográficas exige Estados mayores y más sofisticados, tanto por la multiplicación de las funciones burocráticas como por la necesidad de atender demandas de participación política oriundas de actores urbanos antes desconocidos, como sectores medios y obreros, sindicatos y organizaciones patronales, entidades estudiantiles, expresiones políticas regionales, etc. Las conducciones estatales se vieron obligadas a organizar la acción colectiva apelando a extensas redes burocráticas potenciadas por las nuevas tecnologías, así como dispositivos de movilización de masas. La creación de centros educativos de asistencia obligatoria para grandes contingentes infantiles en vastos territorios bajo jurisdicciones estatales, ha sido un ejemplo paradigmático de este creciente involucramiento de los Estados en la vida civil.

El análisis de los procesos de Integración Regional suele abstraerse de la infraestructu-

ra que sustenta las actividades comerciales. La integración no sólo depende de la firma de tratados gubernamentales, volúmenes y patrones de comercio, medidas arancelarias, coordinación de políticas macroeconómicas o sistemas monetarios comunes. Desde el siglo XIX las grandes unificaciones territoriales de espacios heterogéneos como Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón o Argentina, contaron con la ayuda de herramientas infraestructurales como ferrocarriles y telégrafos, tecnologías capaces no sólo de unir mercados e integrar zonas aisladas, sino también de movilizar ejércitos y comunicar órdenes ejecutivas con la finalidad de reprimir amenazas externas y movimientos separatistas.

El crecimiento de las ciudades también obligó a los Estados a asumir un rol fundamental en el diseño urbano. Es imposible aglomerar poblaciones y evitar la difusión de enfermedades sin sistemas de saneamiento y organizaciones centralizadas para recolectar y tratar residuos. La típica villa europea medieval de organización protoestatal guarda una llamativa semblanza urbana con los barrios de emergencia contemporáneos: pasadizos estrechos, vías inadecuadas para la circulación, ausencia de sistemas organizados para retirar desechos. Estos diseños son tolerables cuando el tamaño de la población urbana no excede ciertos umbrales críticos, pero cuando la urbe sigue creciendo la ausencia de planeamiento tiende a tornarse explosiva: las infecciones se multiplican, el tiempo perdido en movilizarse reduce la productividad, la violencia y la marginalidad van en aumento. Los Estados contemporáneos en buena medida se diferencian por su mayor o menor capacidad para distribuir la energía que se precisa para vivir en el mundo inaugurado por la segunda revolución industrial, como servicios de luz eléctrica y gas, así como su aptitud para diseñar calles y avenidas, organizar el transporte público, construir plazas y espacios de recreación, pro-

veer saneamiento, desagües y servicios de agua potable.

El desarrollo económico contemporáneo de cada país depende en medida creciente de las capacidades estatales para organizar la acción colectiva con fines infraestructurales. La movilización de recursos en áreas claves, así como el conjunto de capacidades que se precisa para alcanzar un mínimo de competitividad externa, dependen de un modo crucial de la disponibilidad y la gestión de infraestructuras. En las últimas décadas, el conjunto de interconexiones supranacionales que permiten la producción de bienes finales en distintos territorios nacionales interligados, las denominadas “Cadenas Globales de Valor” (CGV), habría sido irrealizable sin grandes volúmenes de inversión pública destinados a financiar infraestructuras de energía, transportes y comunicaciones. La inserción de los territorios nacionales a estas cadenas no sólo depende de la estabilidad y previsibilidad macroeconómicas. La reducción del valor agregado nacional por unidad de valor bruto exportado, con el consiguiente crecimiento del comercio mundial de bienes intermedios, es imposible sin transportes y comunicaciones baratos (Baldwin, 2019; Milberg, 2004).

### **Consideraciones finales**

Identificar la vinculación polifacética entre dispositivos estatales e infraestructuras ayuda a comprender los modos como la mayor o menor eficacia para ejercer acción colectiva afecta la competitividad productiva y la acumulación de capital de cada territorio. En particular, la provisión de servicios públicos a través de infraestructuras es una condición indispensable para ampliar la división del trabajo mediante el desarrollo de encadenamientos productivos, así como para identificar problemas y soluciones en base al desarrollo de tecnologías de uso local. Este aspecto es particularmente relevante en regímenes macroeconómicos inestables donde los gastos en infraestructu-

ra son sumamente sensibles a los vaivenes del ciclo económico. Como los impactos de las infraestructuras sólo se observan en el mediano y largo plazo y los gastos corrientes suelen ser inflexibles a la baja por motivos políticos, los recortes fiscales afectan en primer lugar y en mayor proporción a la inversión pública. De igual forma, como las obras estatales suelen depender de líneas de financiamiento contingentes y licitaciones públicas políticamente controvertidas -siempre sospechadas de corrupción-, cualquier alteración del escenario político, o intervención judicial, puede interrumpir proyectos de largo alcance y relevancia, con los consecuentes efectos negativos sobre el crecimiento de la productividad y la calidad de vida.

Esta discontinuidad posee serias consecuencias para el desarrollo económico. Los gastos en infraestructura no sólo incrementan la demanda agregada, también elevan la productividad general de la economía al generar externalidades sobre el conjunto de las actividades, así como impulsan la creación y ampliación de mercados, facilitan la reducción de costos e impactan de forma permanente y favorable sobre el bienestar de la población. Además, y a diferencia de las políticas fiscales meramente redistributivas, o de las transferencias de ingreso, conllevan modificaciones espaciales y organizativas difíciles de revertir cuando se modifica el signo ideológico de los gobiernos. Resulta más sencillo reducir salarios devaluando el tipo de cambio que cerrar una usina o cancelar líneas de subterráneos. Como lo testimonia la triste actualidad política latinoamericana, las coaliciones distributivas que se desentienden del desarrollo de infraestructuras están condenadas a protagonizar prolongadas y dramáticas transiciones entre un régimen neoliberal y otro.

## Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. *Journal of Historical Sociology*. 1: 58-89.
- Algaze, G. (2008). *Ancient Mesopotamia at the Dawn of Civilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baldwin, R. (2019). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard: Harvard University Press.
- Blanton, R. & Fargher, R. (2008). *Collective Action in the Formation of Pre-Modern States*. New York: Springer.
- Bodley, J. (2003). *The Power of Scale. A Global History Approach*. New York: Routledge.
- Boserup, E. (1965). *The Conditions of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change Under Population Pressure*. New York: Routledge.
- Braudel, F. (1995). *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: Vol. II. Os jogos da troca*. São Paulo: Martins Fontes.
- Carballo, D. (Ed.). (2013). *Cooperation & Collective Action. Archaeological Perspectives*. Colorado: University Press of Colorado.
- Carneiro, R. (1970). A Theory of the Origin of the State. *Science*. Vol. 169: 733-738.
- Dubreuil, B. (2010). *Human Evolution and the Origins of Hierarchies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunbar, R. (1993). Coevolution of neocortical size, group size and language in humans. *Behavioral and Brain Sciences*. 16 (4): 681-735.
- Durkheim, É. (1987). *La división social del trabajo*. Madrid: Akal.
- Findlay, R., y O'Rourke, K. H. (2009). *Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millennium*. Princeton: Princeton University Press.
- Gamble, C., Gowlett, J. & Dunbar, R. (2014). *Thinking Big: How the Evolution of Social Life Shaped the Human Mind*. London: Thames and Hudson Ltd.
- Harris, M. (1977). *Cannibals and Kings*. New York: Penguin Random House.
- Hobbes, T. (2010). *Leviathan: Or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*. Yale: Yale University Press.
- Klindeberger, Ch. (1973). *The World in Depression 1929-1939*. California: University of California Press.
- Lander, B. (2021). *The King's harvest. A Political Ecology of China from the First Farmers to the First Empire*. Yale: Yale University Press.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power*. Vol 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milberg, W. (2004). The changing structure of trade linked to global production systems: what are the policy implications? *International Labour Review*. Num. 143 (1-2): 45-90.
- Norenzayan, A. (2013). *Big Gods. How Religion Transformed Cooperation and Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (2012). *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Roscoe, P. (2013). War, Collective Action, and the 'Evolution' of Human Politics. D. M. Carballo (Editor). *Journal of Archaeological Method and Theory*. Num. 21: 28-133.
- Scott, J. (2017). *Against the Grain. A Deep History of the Earliest States*. Yale: Yale University Press.
- Service, E. (1975). *Origins of the State and Civilization*. New York: Norton.
- Tilly, Ch. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Wittfogel, K. (1957). *Oriental Despotism. Comparative Study of total Power*. Yale: Yale University Press.

# Portos e desenvolvimento regional. *Importância do porto de Itaguaí para o Estado do Rio de Janeiro*<sup>1</sup>

*Ports and regional development.  
The importance of port of Itaguaí for the State of Rio de Janeiro*

Por Alexandre Jeronimo Freitas\* e Dayene Victória Rodrigues da Silva\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 11 de abril de 2024.

## RESUMO

O investimento em infraestrutura é fundamental para qualquer projeto de desenvolvimento. E dentro destes investimentos, os portos tornaram-se mais importantes com a liberalização comercial e a emergências das cadeias globais de valor. São considerados ativos regionais indutores de atividades econômicas relevantes. Este artigo pretende analisar como o porto de Itaguaí pode se tornar um instrumento central numa estratégia de desenvolvimento econômico regional para o estado do Rio de Janeiro.

**Palavras chave:** *Desenvolvimento Regional, Infraestrutura, Portos, Economia do mar.*

## ABSTRACT

Investment in infrastructure is fundamental to any development project. And within these investments, ports have become more important with trade liberalisation and the emergence of global value chains. They are considered regional assets that induce relevant economic activities. This article aims to analyse how the port of Itaguaí can become a central instrument in a regional economic development strategy for the state of Rio de Janeiro.

**Keywords:** *Regional Development, Infrastructure, Ports, Ocean Economy.*

## Introdução

Os investimentos em infraestrutura são percebidos como fundamentais para que a eco-

---

1 Os autores gostariam de agradecer a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro a pesquisa.

\* Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Coordenador do Centro de Estudos da Economia do Mar. Correio eletrônico: alexandre-freitas76@ufrj.br

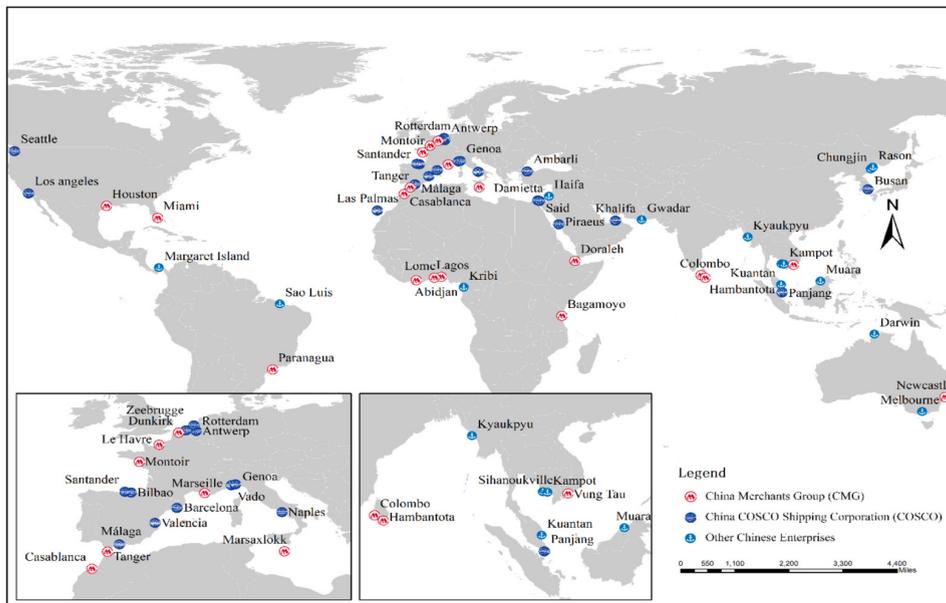
\*\* Graduanda em economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista de iniciação científica do Centro de Estudos da Economia do Mar. Correio eletrônico: dayvick11@gmail.com

nomia consiga reduzir custos, aumentar a eficiência e ampliar a competitividade. Segundo Banco Mundial, existe uma necessidade de financiamento de infraestrutura de 15 trilhões de dólares até 2030 (Prescot, 2023). Com a liberalização comercial dos últimos anos e a emergência das cadeias globais de valor, os portos se tornaram uma infraestrutura essencial para a integração econômica e para trajetórias de exportação.

Os portos são ativos econômicos regionais muito valorizados, por sua capacidade de

atrair negócios e empregos. Existem muitas iniciativas que buscam incorporar os ganhos econômicos da instalação de infraestrutura portuária com a geração de valor, renda e emprego locais. A Nova Rota da Seda, proposta pela China, é talvez o maior exemplo. O país vem investindo muito na construção de portos ao redor do mundo. Em 2019 o país havia construído 62 portos e 54 eram de propriedade de empresas chinesas ou operado por elas (Ver figura 1) (Liu *et al.*, 2020).

**Fig. 1.**  
**Portos da Nova Rota da Seda**



Fonte: Liu et al. (2020).

Segundo Liu *et al.* (2020), o investimento chinês em portos no exterior se acelerou em dois momentos: (i) após a crise econômica de 2008 e (ii) a partir do lançamento da Iniciativa da Nova Rota da Seda. Conforme podemos verificar na figura 1, os investimentos chineses estão concentrados ao longo das rotas marítimas

do Mar do Sul da China e do Oceano Índico até o Mediterrâneo.

Foi no porto de Shenzhen e a conexão que estabeleceu entre Hong-Kong, centro financeiro internacional, e multinacionais que procuravam se estabelecer na China, que surgiu o modelo “port-park-city”, que o governo

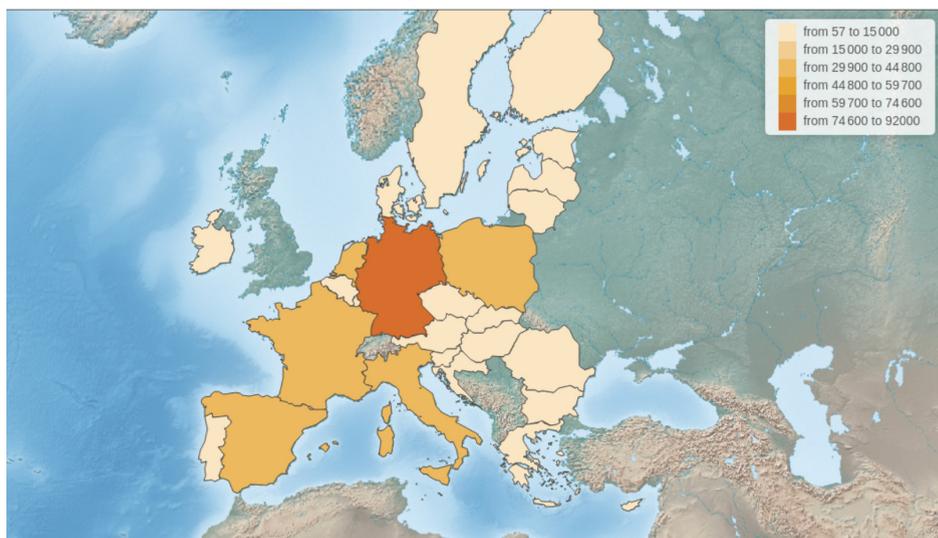
chinês procurou implementar ao longo dos projetos da Nova Rota da Seda. Um modelo de planejamento econômico regional onde se estabelece um porto na frente, uma zona industrial no meio e uma cidade nos fundos. Segundo Liu *et al.* (2020: 6) “this bridging function was enabled by innovative experimentation and connective infrastructure that linked it to Hong Kong and global value chains on one hand, and China’s vast network of human settlements and reservoir of labor-power on the other hand”.

Este modelo de integração econômica regional entre portos e cidades na China passa por uma nova configuração quando várias províncias formaram grupos portuários regionais. O governo chinês lançou em 2015 um relatório intitulado “Selected Places of an Experimental Plan for the Integration of

Regional Ports”, promovendo a integração de portos regionais como instrumento fundamental para promoção da reforma e modernização dos portos do país. (Ma *et al.*, 2021). Segundo os autores, a finalidade da política de integração dos portos é “reduce homogeneous and disorderly competition, improve cargo consolidation and distribution systems, and provide port, transport and logistics services to the urban economic ecosystem” (Ma *et al.*, 2021: 432).

Na Europa, as atividades portuárias são vistas como essenciais para as economias dos países europeus. Conforme podemos ver na figura 1, a Alemanha é o país com maior número de empregados do setor, com participação de 21% no total de empregos, seguida pela Espanha e França (10% do total), Holanda (9%) e Itália (8%).

**Fig. 2.**  
**Distribuição dos Empregos em Atividades Portuárias (2020)**

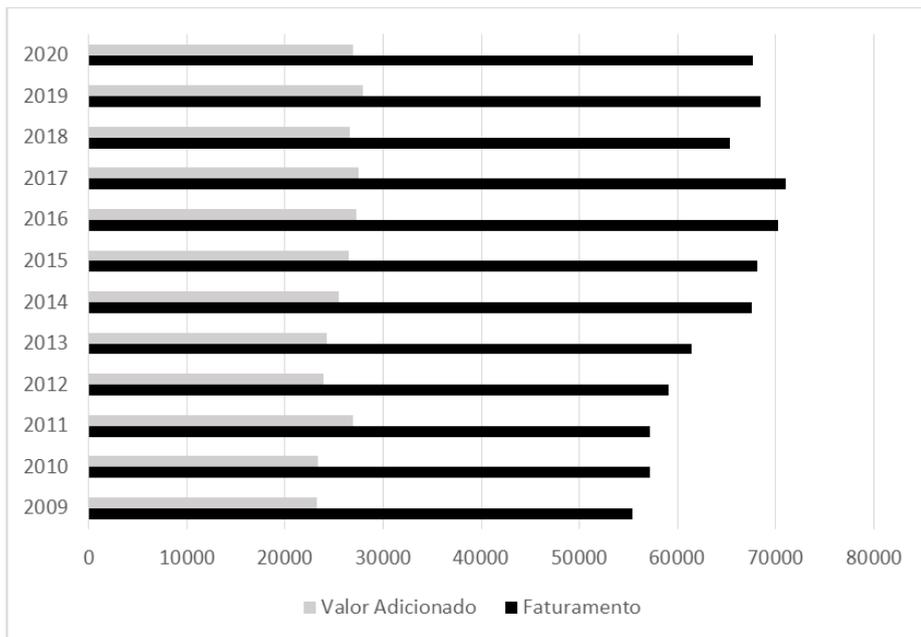


**Fonte:** União Europeia.

Na questão do valor adicionado a Alemanha também lidera na Europa, com 225 do to-

tal gerado em 2020, seguida pela Holanda (17%), Espanha (13%) e França (12%).

**Gráfico 1.**  
**Portos Europeus: Faturamento e Valor Adicionado**



**Fonte:** Elaboração própria com dados da EU (2023).

Mas os portos são vistos na Europa como peças fundamentais na transição verde. São infraestruturas que emitem muito gás carbônico, devido a atividades intensivas em energia como transporte e movimentação de containers, maquinário, armazenamento, etc. Dentro do Pacto Verde Europeu, além da transição para fontes de energia mais limpas, o sistema portuário se tornará um ponto central na transmissão de energias renováveis off-shore. “Some ports also have potential to house the development of large-scale electricity storage, which will be needed for balancing fluctua-

ting supply and demand, and for facilitating the transport of green hydrogen” (EU, 2023).

O Brasil possui 175 instalações portuárias, por onde passam 95% das exportações nacionais. Movimentam por ano cerca de 1,1 bilhão de toneladas, grande parte delas de minério de ferro e grãos. Grande parte das instalações portuárias encontram-se em maior número a 7.000 quilômetros da costa, enquanto outros são portos fluviais importantes (como o porto de Manaus). Há 44 instalações em domínio público e 112 são de controle privado.

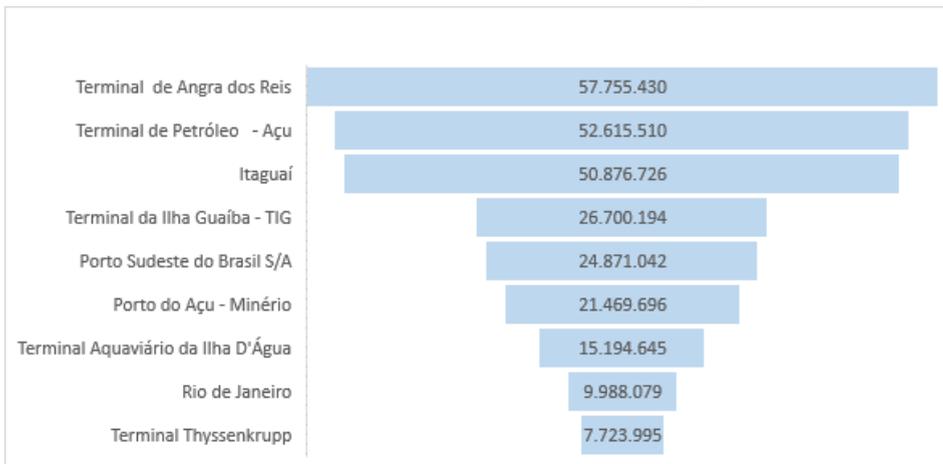
**Fig. 3.**  
**Instalações Portuárias do Brasil**



**Fonte:** ANTAQ.

O estado do Rio de Janeiro possui 28 portos e terminais portuários. Porém não existe uma política consolidada de integrá-los ao território. O estado poderia se tornar um hub logístico nacional, como era no Séc. XIX. Mas para isso é necessário elaborar uma política de desenvolvimento econômico, que envolva não apenas as medidas de redução de custo e de maior eficiência na gestão, como também leve em conta o aproveitamento da retroarea portuária para alavancar as economias do entorno.

**Gráfico 2.**  
**Maiores Portos do Rio de Janeiro (Peso - Carga Bruta)**



**Fonte:** Antaq (2023).

Dentro disto nota-se em especial o porto de Itaguaí localizado na região da Costa Verde. Com uma posição geográfica estrategicamente favorável, o porto é um local de aplicações focadas na expansão das competências logísticas, novos usos, a fim de torná-lo numa zona de atração para novos investimentos (Chagas, 2020). De que forma os portos podem se tornar polos de desenvolvimento regional? Qual a participação do porto de Itaguaí no desenvolvimento da Costa Verde?

### **1. Portos e Desenvolvimento Regional**

A relação entre portos e desenvolvimento econômico regional já é bem estudada na Europa, EUA e Leste Asiático. São destacadas não apenas as questões logísticas, como também o uso dos portos como vetores desenvolvimento industrial e geração de tecnologias que alavancam a estrutura produtiva regional, a renda e o emprego.

A integração territorial dos portos pode servir como indutor do desenvolvimento econômico da região em que se encontra a partir de duas vias. Uma via direta: a melho-

ra nos serviços e gestão portuária levarão a um maior movimento de carga ampliando as oportunidades de emprego e renda da economia local. Segundo Merk e Dang (2013), uma tonelada de fluxo de carga está associada a 100 dólares de valor adicionado, enquanto que 1 milhão de toneladas são capazes de gerar 300 empregos no curto prazo.

Existem as políticas que buscam desenvolver as atividades internas ao porto tais como: modernização de terminais, atualização de sistemas de informação, prospecção de novas funções portuárias, qualificação de mão-de-obra etc. Estas políticas podem ser avaliadas por uma série de indicadores específicos: volumes de tráfego e crescimento (produção total e número de contêineres), valor adicionado gerado pelo porto e sua eficiência produtiva (Merk; Dang, 2013).

Uma segunda via, que pode ser mais ampla, é através da reorganização espacial da atividade econômica regional com a atração de empresas para seu entorno. Inicialmente, seriam atraídas por vantagens de custo devido a se localizarem proximamente do porto. Tantos

os insumos utilizados na produção como as manufaturas exportáveis se beneficiariam. Ao longo do tempo estas vantagens se ampliariam com a aglomeração de empresas: redução de custos logísticos, proximidade de fornecedores, formação de um mercado qualificado de mão-de-obra local, melhoria da infraestrutura local etc. (Ferrari *et al.*, 2012).

Os portos possuem impactos indiretos na economia da região. Em um estudo que envolveu a análise de 116 portos europeus, no período de 2000 a 2006, Bottasso *et al.* (2014) confirmaram que o aumento do valor adicionado gerado pelos portos possui um efeito significativo na geração de empregos locais. Segundo cálculos da OCDE (2003) no porto francês de La Havre, por exemplo, para cada 1 euro investido no porto outros 2,47 euros são gerados de demanda para fornecedores locais. Este efeito multiplicador varia de acordo com o desenvolvimento industrial da região no entorno. Quanto mais a aglomeração de empresas, prestação de serviços portuários e logísticos, Pesquisa e Desenvolvimento etc., maior será o impacto do valor adicionado do porto na região.

No entanto, o aumento da eficiência do porto pode ser mensurado não apenas pelo volume de tráfego, mas sim pela geração de valor adicionado, pela redução de custos e pela oferta de emprego. Ele não está necessariamente relacionado com o desenvolvimento econômico de seu entorno. Muitas atividades portuárias foram se disseminando e são exercidas em locais longe da cidade portuária, fenômeno chamado de “de-maritimização” (Ferrari *et al.*, 2012). São desequilíbrios regionais entre os custos e benefícios dos portos. Os custos serão sempre absorvidos pelo entorno, enquanto os benefícios podem se espalhar para além da região em que o porto se encontra (Hesse, 2006).

O desenvolvimento dos portos se dá nas seguintes fases: estabelecimento, expansão, especialização e regionalização (Notteboom; Rodriguez, 2005). A última fase é a mais complexa e a que será o foco deste projeto de pesquisa.

Segundo OCDE (2013) existem três instrumentos para que a região se aproveite do porto: existência de um cluster de serviços marítimos, desenvolvimento industrial e urbanização da orla marítima. O cluster é uma forma de atrair serviços de maior valor adicionado relacionado as finanças marítimas, consultoria, serviços de engenharia e pesquisa, desenvolvimento e inovação. Adensamento industrial local está vinculado ao desejo das indústrias em reduzir seus custos de transporte para seus insumos importados e para a exportação e seus produtos.

A relação dos portos com as cidades que os abrigam é de uma simbiose que nem sempre é favorável. Historicamente, as cidades portuárias foram sempre de grande importância econômica, política e cultural. O porto era a abertura principal para o mundo das mercadorias e das ideias.

No que tange a economia, a infraestrutura portuária permite que os custos de transporte das empresas locais sejam reduzidos. Elas podem comprar insumos importados a menor preço, podem prospectar novos mercados no exterior aproveitando algumas vantagens comparativas regionais. Bottasso *et al.* (2014) concluíram que o crescimento de 10% no produto gerado pelo porto tem um impacto total, direto e indireto, no PIB regional que varia entre 0,06% e 0,2%.

Em um trabalho que avaliou a relação entre o porto e as cidades europeias, Olaf (2013) concluiu que uma relação próspera entre porto e cidade está relacionada não com o volume do tráfego portuário, mas com a maior geração de valor adicionado e maior criação de empregos gerados pelo porto.

No entanto, estes impactos econômicos regionais gerados pelos portos vem se reduzindo ao longo do tempo. A adoção de medidas mais intensivas em tecnologia e capital, como o uso de containers, automação e digitalização, dentre outros, vem limitando a geração e emprego portuário. Mesmo com o valor adicionado por Tonelada crescendo, o número de empregos vem caindo (Dooms, 2015).

Para que o porto seja aproveitado como um ativo econômico regional, devem ser desenvolvidas políticas que reforcem a sinergia entre suas atividades e a cidade. Medidas como: atração das atividades administrativas e financeiras para o local, criação e clusters marítimos no entorno, industrialização regional através das vantagens de custo de transporte associadas aos portos, cooperação com cidades vizinhas, etc.

Porém se a cidade deve trabalhar para que os benefícios ligados ao porto permaneçam na economia local, os impactos negativos que o porto produz são todos absorvidos pelo seu entorno. Os principais custos estão relacionados com a questão ambiental. As atividades portuárias afetam a qualidade da água do mar, prejudicam a qualidade do ar, produzem barulho e aumentam muito o tráfego local.

Uma política que vise utilizar os portos como ativos econômicos regionais deve trabalhar para que os benefícios sejam maiores que os prejuízos gerados pela atividade portuária. Esta questão deve ser tratada caso a caso. Muitas variáveis influenciam estas decisões: tamanho do porto e o tamanho da cidade, influência econômica local do porto, gestão ambiental do porto e recuperação de áreas degradadas etc.

Embora não seja possível separar o despenho do porto de seu impacto regional, o objeto principal desta pesquisa é estimular a integração entre o porto e seu entorno regional. É preciso elaborar uma estratégia de desenvolvimento regional colocando o porto como um eixo central. Através da qual seria possível potencializar os ganhos locais com a ampliação e diversificação das atividades econômicas no entorno do porto.

## **2. Relação Porto-Cidade: Complexo Portuário de Itaguaí**

O Estado do Rio de Janeiro possui uma vocação natural para o mar, com parte significativa de seu PIB localizado no litoral. É a unidade da federação com maior proporção de municípios litorâneos (27,1%). Segundo IBGE (2010), o

litoral fluminense possui uma extensão de 636 km, equivalente 8,6% do total do país. A economia fluminense já possui vários de seus principais setores ligados ao mar. Além de possuir a maior participação nacional de empregos no setor marítimo (41%), o estado também possui as maiores reservas de petróleo e gás natural do país. Mas apenas isso não é suficiente. É preciso identificar as atividades mais produtivas e que gerem mais emprego e renda. A partir daí é possível construir uma política de desenvolvimento da economia do mar no estado.

Uma das regiões do ERJ que possui grande potencial no âmbito da Economia do Mar é a Costa Verde. Localizada no litoral sul do estado, é composta pelos municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty com 2.361.175 km<sup>2</sup>. Por sua história, cultura e paisagem natural, é destino muito procurado por brasileiros e estrangeiros e, por isso, sua economia é fundamentalmente voltada as atividades ligadas ao mar sendo, o turismo, setor econômico mais importante. Outro setor importante, principalmente por seu potencial de crescimento e aperfeiçoamento, é a pesca artesanal. É fonte de renda para muitas famílias da região.

A Cidade de Itaguaí possui 136.547 habitantes estimados (IBGE, 2021). Com salário médio mensal de 3.0 salários mínimos, Itaguaí fica na posição 8 de 92 no estado. Porém, 37,1% da população vive em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo, o que demonstra a desigualdade de renda existente. No que diz respeito a economia local, Itaguaí ocupa a 13ª posição comparando seu PIB per capita de 2019 com outros municípios do Estado sendo de R\$ 59.757,50 (IBGE, 2019).

Itaguaí, banhado pela Baía de Sepetiba, sedia diversos megaempreendimentos em que sua maioria atua em setores que produzem para o mar ou dependem do mar para acontecer. A cidade possui uma economia do mar voltada principalmente a atividades industriais como Transporte Marítimo e Portos e Construção Naval. De acordo com dados do Data Sebrae,

há uma concentração significativa no setor de serviços. Mais especificamente, as categorias que se destacam dentro do setor de serviços incluem agências de viagens, atividades de agenciamento marítimo e transporte aquaviário para passeios turísticos.

O Complexo Portuário de Itaguaí iniciou suas operações com o Porto de Itaguaí em 1982. Foi construído nos anos de 1970/1980 pelo governo federal em razão das condições de navegação favoráveis na baía de Sepetiba aliado ao objetivo de atender principalmente o complexo industrial de Santa Cruz, bairro do Rio de Janeiro adjacente ao município de Itaguaí. Hoje o complexo conta com os terminais privados da TUP Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A., Porto Sudeste, Terminal Ilha Guaíba (TIG) e Terminal Ternium Brasil.

O Porto de Itaguaí dedica-se hoje a logística de exportação de minério de ferro, majoritariamente das empresas Vale S.A. e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), além de contêineres e produtos siderúrgicos. Foi responsável por 74% de toda a movimentação e cargas do complexo em 2021. O Porto Sudeste e o TIG, terminal privado da Vale, operam exclusivamente com minério de ferro, tendo o primeiro movimentado cerca de 25% do total do complexo.

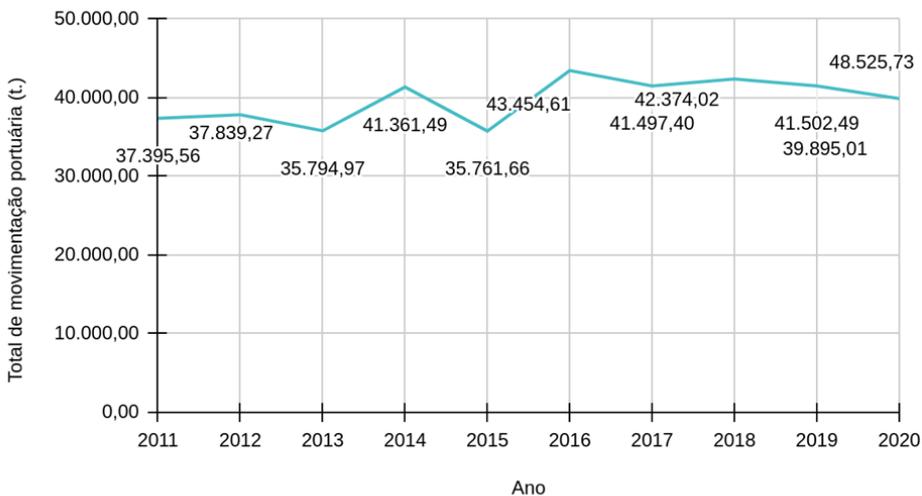
Já o TUP Nuclep trabalha com o escoamento da produção da Nuclep. Por fim, Terminal Ternium Brasil trabalha com produtos siderúrgicos e carvão da empresa Ternium (ANTAQ, 2022).

Em 2021 o Complexo Portuário de Itaguaí movimentou cerca de 51,7 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 11,9% em relação ao ano anterior, sendo 87% desta movimentação, de minério de ferro (ANTAQ, 2022). O Complexo portuário de Itaguaí vai além do porto público e atualmente possui os terminais privados da CSN e da Vale além de um terminal de contêineres da empresa Sepetiba Tecon, do grupo CSN.

Notícias recentes divulgam um novo terminal a ser construído para exportação de granel sólido mineral (CDRJ). Serão investidos R\$ 3 bilhões para aumentar a capacidade de escoamento de minério de ferro em 30 milhões de toneladas por ano. Contudo, há discordâncias em relação a implementação de mais um terminal ao porto, isso porque a expansão vai intensificar a poluição trazendo prejuízos para a saúde da população e a contaminação das águas pondo em risco a vida marinha. Esse avanço, que se alia negativamente à deterioração dos recursos naturais, afeta diretamente a pesca artesanal no município.

### Gráfico 5. Evolução da Movimentação Portuária em Itaguaí

Evolução da Movimentação Portuária em Itaguaí entre os os anos 2012 e 2020



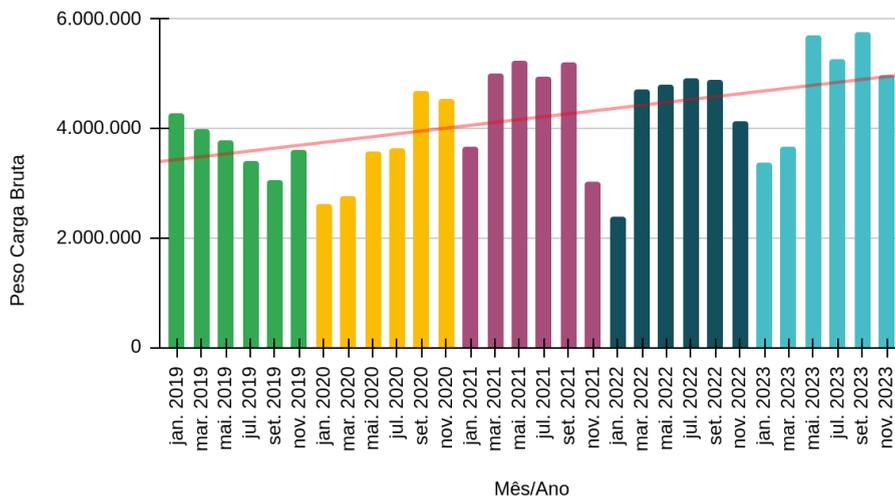
Fonte: ANTAQ.

A movimentação no Porto Público de Itaguaí de janeiro a novembro de 2023 atingiu 50.876.726, um aumento de 9,45% em relação ao mesmo período do ano anterior, quando registrou 50.619.463. O gráfico 5 ilustra a evolução da atividade portuária e os números dizem respeito exclusivamente ao

porto público. Uma observação importante é que o gráfico não inclui as movimentações do Terminal da Ilha Guaíba, parte do mesmo Complexo Portuário (Itaguaí) situado em Mangaratiba, abordado posteriormente.

## Gráfico 6 Evolução da Movimentação do Porto Público de Itaguaí (2019 e 2023)

Evolução da Movimentação do Porto Público de Itaguaí entre os os anos 2019 e 2023



**Fonte:** Elaboração Própria com base nos dados da ANTAQ (2024).

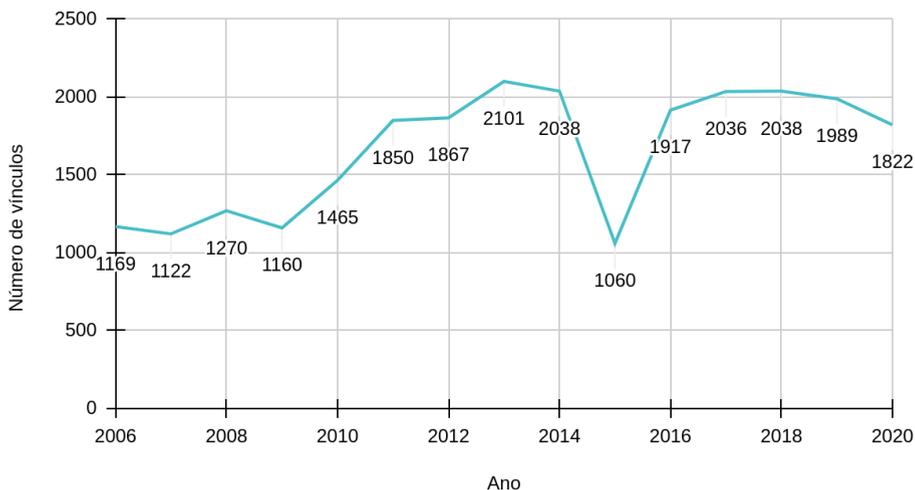
O Porto de Itaguaí aprovou um projeto em 2023 por parte da Portos Rio, com a perspectiva de aprimorar a eficiência no escoamento de carga na região e incrementar o volume de navios em trânsito. O investimento em questão visa a implementação de um novo terminal destinado ao transporte e armazenagem de minérios sólidos a granel, identificado como ITG 02. No primeiro ano de vigência do contrato, está previsto um investimento aproximado de 3 bilhões de reais, alinhado a uma capacidade anual de processamento de 20 milhões de toneladas.

Como supracitado, a expansão dos megaprojetos e, principalmente, dos

terminais de minério de ferro, principal carga movimentada pelo complexo portuário de Itaguaí pode agravar os impactos ambientais na cidade. A movimentação da carga é a principal causa de poluição ambiental na Baía de Sepetiba, porém não gera arrecadação de impostos para o Rio de Janeiro e sim no estado de origem da carga. Além disso, o prefeito alega que o número de empregos gerados na região não é suficiente para compensar os malefícios da atividade. Abaixo temos o gráfico que mostra o número de empregos gerados pelo setor de Transporte Marítimo e Portos (Gráfico 7).

### Gráfico 7. Evolução do setor Transporte Marítimo e Portos em Itaguaí (2006 a 2020)

Evolução do setor Transporte Marítimo e Portos em Itaguaí de 2006 a 2020

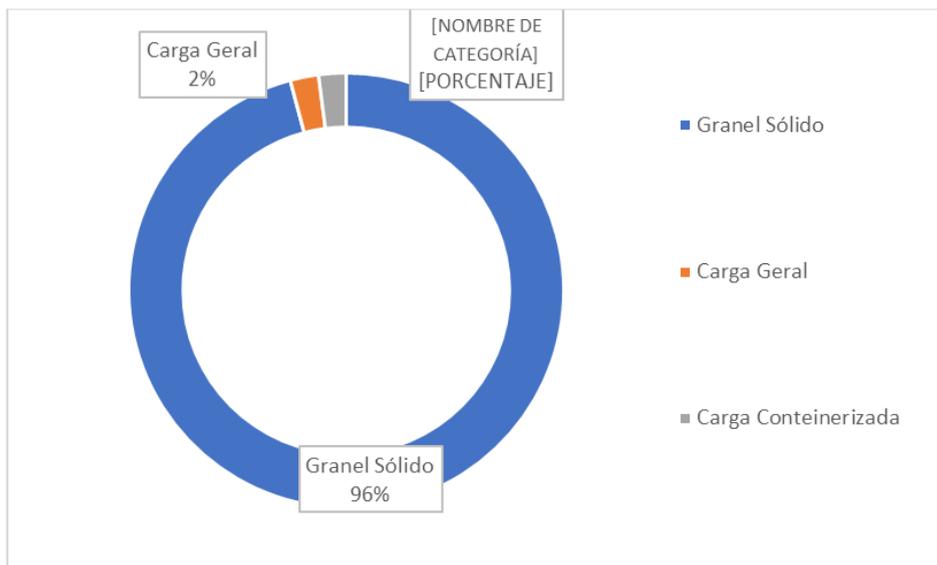


**Fonte:** Elaboração Própria com base nos dados da RAIS.

O Complexo Portuário pode ser um grande vetor de desenvolvimento regional conforme mencionamos acima. O município de Itaguaí teve na produção agrária, pecuária e pesqueira, suas atividades econômicas principais em termos de renda e emprego. A chegada do Porto em 1982 prometia mudar a situação. Porém, 40 anos depois, as promessas de um desenvolvimento econômico regional robusto não atingiram as expectativas iniciais. Segundo Melo e Dominato (2009: 10), o porto de Itaguaí:

“foi planejado para transformar-se em Complexo Portuário e Industrial de Itaguaí, voltado para ser o escoadouro das exportações e o receptor das importações do Polo Industrial ou Distrito Industrial da Zona Oeste. Ele é estratégico para o desenvolvimento econômico da Zona Oeste do Rio do Janeiro pela sua localização geográfica e pelo fluxo de transporte interno ao município do Rio de Janeiro”

**Gráfico 8.**  
**Tipo de Carga Porto de Itaguaí (2023)**



**Fonte:** Elaboração Própria.

No entanto, conforme podemos ver no gráfico 8, a movimentação de carga do porto é majoritariamente de minério de ferro. Enquanto que os contêineres, uma classe de carga mais

sofisticada que indica um grau de sofisticação de atividades portuárias, representa apenas 2 % do total do volume movimentado pelo complexo de Itaguaí.

**Tabela 1.**  
**Perfil da Movimentação do Porto de Itaguaí (2023)**

	Peso Carga Bruta
Minério de Ferro	46.122.966
Combustíveis, Óleos e Produtos Minerais	1.266.431
Ferro e Aço	1.088.206
Contêineres	1.038.375
Carvão Mineral	1.032.178
Terras e Pedras	180.355
Pirita de Ferro	50.371
Minérios Diversos	39.103
Obras de Madeira	24.669

Produtos Químicos Inorgânicos	16.966
Máquinas e Materiais Elétricos	8.684
Reatores, Caldeiras e Máquinas	8.101
Veículos e Material - Vias Férreas	321

**Fonte:** Elaboração própria com base em Antaq (2023).

A tabela 1 descreve as principais mercadorias que movimentadas pelo Porto de Itaguaí. O Minério de ferro é disparado a mercadoria mais exportada através do porto. Isso corrobora análise o parágrafo acima, de que o porto de Itaguaí ao se resumir a ser um ponto de escoamento de minério, não é capaz de traduzir sua importância estratégica em desenvolvimento econômico para a cidade.

Conforme discutido anteriormente, quanto maior o valor adicionado gerado no porto, mais empregos ele gerará. Menos então menos interessa o volume e mais a qualidade do que o porto movimentada. No caso do Porto de Itaguaí, sua condição de exportador de matérias primas a granel, não o coloca como um ativo econômico que vá contribuir para o desenvolvimento mais robusto da cidade e da região como um todo.

Pelo contrário, conforme vimos, uma das desvantagens de se ter um porto localizado na cidade é seu impacto ambiental. E o transporte de minério de ferro possui um impacto bastante nocivo para o ecossistema costeiro e marinho da região.

### Considerações finais

A relação Cidade-Portos vem mudando ao longo dos anos. As atividades portuárias se espalharam para além da cidade porto. Serviços financeiros, administrativos, agenciamento e negócios, passaram a ser realizados em outras cidades. Isso levou a uma perda de empregos de qualidade nas cidades portuárias.

Mas o futuro pode trazer novas oportunidades. O crescimento do setor de energia renovável offshore transformará os portos em

hubs de energia renovável. Ainda no setor de energia, a produção de hidrogênio verde se localizará preferencialmente perto dos portos para tornar possível a exportação de energia. Por fim, o próximo estágio de desenvolvimento portuário é a construção dos chamados “portos verdes”, onde as atividades de logística portuária se somam a necessidade de proteção e restauração dos ecossistemas marinhos.

O Porto de Itaguaí possui características naturais que lhe permite prosperar para esta nova fase do desenvolvimento portuário no mundo. Mas é preciso que o governo da cidade, junto com o estado do Rio de Janeiro, planeje este novo futuro. Apenas assim o porto se tornará um ativo econômico regional capaz de impulsionar o desenvolvimento de toda a região da Costa Verde.

### Referências bibliográficas

- Chagas, G. (2020). Porto de Itaguaí: Indutor de um polo logístico-produtivo. *Espaço e Economia*. Ano IX, Núm. 19: 1-25.
- Botasso, A., Conti, M., Ferrari, C., Tei, A. (2014). Ports and regional development: A spatial analysis on a panel of European regions. *Transportation Research Part A* 65. Vol. 65: 44-55.
- Dooms, M., Haezendonck, E., Verbeke, A. (2015). Towards a meta-analysis and toolkit for port-related socio-economic impacts: a review of socio-economic impact studies conducted for seaports. *Maritime Policy & Management*. Ano, Vol. 42: 459-480.
- Ferrari, C., Merk, O., Botasso, A., Conti, M. e Tei, A. (2012). Ports and Regional Develop-

- ment: A European Perspective. *OECD Regional Development Working Papers*. Vol.7: 1-30.
- Merk, O. (2013). The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report. *OECD Regional Development Working Papers*. Vol. 13: 1-180.
- Merk, O., Dang, T. (2013). The Effectiveness of Port-City Policies; a comparative approach. *OECD Regional Development Working Papers*. Vol. 25: 1-37.
- Precot, J. (2023). *How can we ensure that “money in the bank” leads to “shovels in the ground?”*. Disponivel em: <https://blogs.worldbank.org/en/ppps/how-can-we-ensure-money-bank-leads-shovels-ground>
- Qifei, Ma., Peng, J., Xinran, S., Hercules, H., Haibo, K. (2021). Port integration and regional economic development: Lessons from China. *Transport Policy*. Vol.110: 430-439.
- Zhigao Liua, B., Seth Schindler, C. and Weidong Liua, B. (2020). Demystifying Chinese overseas investment in infrastructure: Port development, the Belt and Road Initiative and regional development. *Journal of Transport Geography*. Vol. 87: 1-10.



# Portos fluminenses e seus espaços urbano-regionais.

## *Uma exploração da indústria e logística de exportação de commodities*

*Ports in Rio de Janeiro and their urban-regional spaces.  
An exploration of the commodity export industry and logistics*

Por **Martín Scarpacci\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2024.  
**Fecha de Aceptación:** 11 de mayo de 2024.

### RESUMO

O trabalho analisa as relações complexas entre portos e *hinterlândias* do Estado de Rio de Janeiro a partir do estudo das transformações materiais e imateriais que induzem no espaço multiescalar as cadeias globais de valor de minério de ferro (Minas Gerais) e petróleo (*offshore*) que se exportam pelos portos do litoral do Estado de Rio de Janeiro (ERJ). No trabalho nos perguntamos se é possível aproveitar a transição energética global para gradualmente aprimorar e diversificar a base produtiva e a estrutura urbano-regional do ERJ e avançar em outra direção da que impõe o capital industrial-financeiro global. Espera-se contribuir para a discussão de alternativas concretas à atual produção hegemônica do espaço, que se processa em um contexto de uma economia vulnerável, propensa a enclave, dependente e pouco diversificada, centrada na exportação primário-extrativa, que vem se materializando desde 1990, mas que se consolidou nas últi-

mas duas décadas no auge da demanda internacional por commodities. No território fluminense operam grandes *players* estratégicos oligopólicos que controlam (porta-porta) as cadeias globais de valor; esses conglomerados industriais-empresariais-financeiros, concentram grande parte do seu poder de decisão sobre os destinos de cidades e regiões, que se veem submetidas aos movimentos originados em diversas escalas extralocais. Eles promovem a especialização produtiva restrita e conspiram contra uma outra produção social do espaço urbano-regional alternativa. Uma que fosse dotada de maior justiça socioespacial e ambiental, duração no tempo e autonomia decisória nos níveis municipais e estadual; nesse sentido as infraestruturas jogam um papel profundamente contraditório e portanto não podem ser entendidas unicamente como o caminho ao desenvolvimento sem considerar a subordinação dependente, a exploração de mão de obra e a depredação da natureza. Neste

---

\* Doutor em Planificação Urbana e Regional pelo IPPUR-UFRJ. Pós-Doutorado com apoio CNPq-FAPERJ. Correio electrónico: martinescarpacci@gmail.com

contexto cada vez mais dramático, há a necessidade urgente em se avançar na proposição de outros horizontes de possibilidades alternativos e estratégicos para o presente e o futuro do Estado do Rio de Janeiro, e por que não, do Brasil e do mundo.

**Palavras-chave:** *Estado do Rio de Janeiro, Infraestruturas, Portos, Cadeias Globais de Valor, Espaços urbano-regionais.*

## ABSTRACT

The work analyzes the complex relationships between ports and hinterlands in the State of Rio de Janeiro based on the study of the material and immaterial transformations that induce in the multiscale space the global value chains of iron ore (Minas Gerais) and oil (offshore) that are export through ports on the coast of the State of Rio de Janeiro (ERJ). In the work we ask ourselves whether it is possible to take advantage of the global energy transition to gradually improve and diversify the productive base and urban-regional structure of the ERJ and move in a different direction from that imposed by global industrial-financial capital. It is expected to contribute to the discussion of concrete alternatives to the current hegemonic production of space, which takes place in the context of a vulnerable economy, prone to enclave, dependent and little diversified, centered on primary-extractive exports, which has been materializing since 1990, but which was consolidated in the last two decades at the height of international demand for commodities. In the territory of Rio de Janeiro, there are large strategic oligopolistic players that control (door-to-door) global value chains; These industrial-business-financial conglomerates concentrate a large part of their decision-making power over the destinies of cities and regions, which are subject to movements originating at various extra-local scales. They promote restricted productive specialization and conspire against another alternative social production of urban-regional space.

One that was endowed with greater socio-spatial and environmental justice, duration over time and decision-making autonomy at the municipal and state levels; In this sense, infrastructures play a deeply contradictory role and therefore cannot be understood solely as the path to development without considering dependent subordination, the exploitation of labor and the depredation of nature. In this increasingly dramatic context, there is an urgent need to move forward in proposing other horizons of alternative and strategic possibilities for the present and future of the State of Rio de Janeiro, and why not, of Brazil and the world.

**Keywords:** *State of Rio de Janeiro, Infrastructures, Ports, Global Value Chains, Urban-regional spaces.*

## Introdução

O Estado do Rio de Janeiro possui uma costa, voltada ao Oceano Atlântico, com 635 quilômetros de extensão. O litoral fluminense apresenta um potencial enorme para sua população, abrigando relações complexas entre seus portos e cidades, o que coloca oportunidades, mas também desafios, na hora de debater e formular estratégias para avançar na direção de uma produção social do espaço diferente da dominante; no entanto, isto acontece num contexto dramático desde o ponto de vista ambiental e socioeconômico desigual que atravessamos. Nesse contexto nos perguntamos se é possível aprimorar a base tecnoprodutiva e a estrutura urbano-regional do litoral e suas hinterlândias.

Floriano Godinho de Oliveira (2008) analisou as transformações centrais ocorridas nas últimas décadas no espaço fluminense. O autor explica que, em função do processo histórico particular do Estado e da cidade do Rio de Janeiro, apenas alguns eixos viários de conexão inter-regionais evoluíram ao longo de uma rede urbano-regional pouco articulada; diferente do que ocorreu entre a cidade

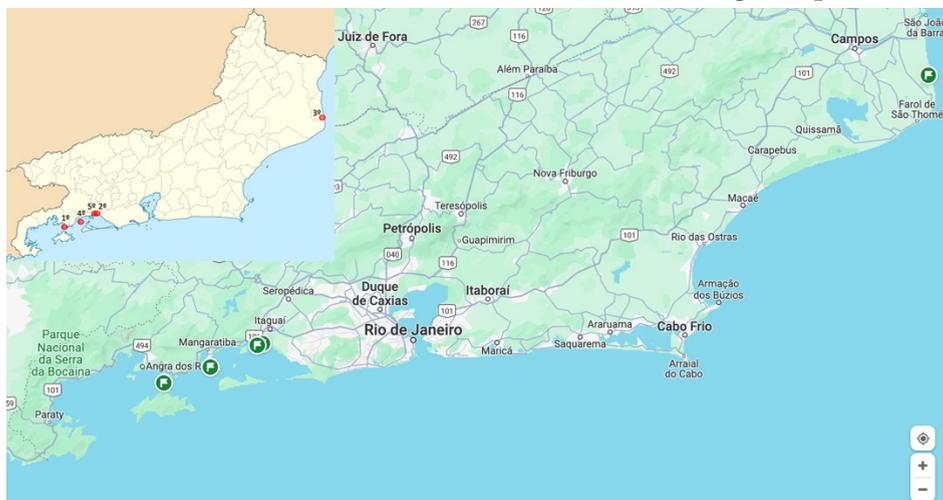
e o estado de São Paulo, que desenvolveram uma complexa e integrada rede urbana estadual (Oliveira e Pessanha, 2019). Assim, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro produziu uma fraca integração com o restante do território estadual ao longo do tempo. Essa situação se agravou com a perda da capitalidade e de parte de sua importância financeira e industrial no contexto nacional (Dain, 1990 e Lessa 2000).

No período mais recente, como demonstram Oliveira (2008) e Oliveira e Oliveira (2020a e 2020b), aconteceram importantes mudanças que transformaram os vetores histórico-geográficos do ERJ. As novas redes de infraestrutura provocaram reconfigurações estruturais no território fluminense, inclusive, considerando as novas atividades portuárias. Mesmo assim, estas mudanças, segundo Rosélia Piquet, “repetem o padrão histórico de extensos territórios logísticos de escoamento” (Pi-

quet, 2021: 45). Isto marca o predomínio do interesse do capital pelo fluxo sobre o espaço.

Neste contexto histórico-estrutural, este trabalho procura identificar e analisar as múltiplas interdependências que emergem das relações entre as Cadeias Globais de Valor e de extração de minério de ferro e petróleo com as estruturas produtivas e urbano-regionais da infraestrutura portuária localizadas no litoral fluminense. Os casos a serem estudados e comparados são os terminais portuários da: 1) Baía de Ilha Grande; 2) Ilha Guaíba; 3) Porto de Itaguaí; 4) Porto do Açu; e 5) Porto Sudeste do Brasil. Os casos de estudo são bem diferentes um do outro, quatro deles estão concentrados nos municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba e Itaguaí entre a Bahia da Ilha Grande e de Sepetiba, enquanto que o quinto se encontra no município de São João da Barra no outro extremo do litoral fluminense, como podemos ver na figura 1.

**Figura 1.**  
**Portos analisados do Estado de Rio de Janeiro. Google Maps**



**Fonte:** Elaboração própria sobre base de Google maps

O Estado do Rio de Janeiro possui 5 dos 15 maiores portos exportadores do país, sendo

que o tipo de carga mais movimentada por eles são as commodities de minério de ferro e

petróleo. A Tabela 1 apresenta as cargas principais e o volume de operações nestes 5 portos, que serão analisados neste trabalho.

**Quadro 1.**  
**Principais Portos e Terminais do Estado de Rio de Janeiro**  
**(movimentação e cargas principais em milhões de toneladas para 2019)**

Brasil	RJ	Portos e Terminais	Cargas principais	2019
4º	1º	Terminal da Baía de Ilha Grande (TEBIG), Município de Angra dos Reis.	Petróleo,	51,9mt
6º	2º	Porto de Itaguaí Município de Itaguaí.	Minério de ferro, Contêineres,	43,2mt
8º	3º	Porto do Açú e T.pet / T.Oil. Município de São João da Barra.	Minério de ferro, Petróleo,	32,3mt
12º	4º	Terminal da Ilha Guafba – TIG Município de Mangaratiba.	Minério de ferro,	21,0mt
15º	5º	Porto Sudeste do Brasil Município de Itaguaí.	Minério de ferro,	16,4mt

**Fonte:** ANTAQ (2019). Elaboração própria.

Estes cinco casos de suporte infraestrutural portuário articulam, acionam e se associam com espaços urbano-regionais e territorialidades muito distintas, segundo processos mediados por relações sociais (interescales e disputadas) de poder, suscitando que os fluxos globais se confrontem no território com outras formas de uso produzidas por diversos atores com distintos interesses. Assim, há um processo multiescalar de produção social do espaço composto por diferentes atores que compartilham o mesmo meio físico e produzem, com suas ações, uma gama de multiterritorialidades nunca fixas e em permanente transformação (Haesbaert, 2006).

De modo que, embora existam diferentes formas de uso e apropriação do território, o presente trabalho enfoca-se, inicialmente, na territorialidade dominante, produzida pelos grandes agentes econômicos, sem esquecer do papel de resistência dos atores subalternizados e impactados pelos processos hegemônicos. Então, a noção de *hegemonia* que aqui usamos

é de cunho gramsciano, que, como explica Lencioni (2017: 31), “detém a direção e dominação de um processo que não opera apenas na estrutura econômica e política da sociedade, incluindo-se no caso, a estrutura urbana, mas que também atua diretamente sobre o modo de pensar, de comportar e de agir das pessoas”.

A proposta incorpora uma noção ampliada do conceito de extrativismo (Mantovani e Scarpacci, 2024), procurando realizar uma análise empírica, explicativa, teórica e comparativa acerca destes complexos processos de articulação porto-espaço. Seu objetivo é propor alternativas concretas à produção hegemônica do espaço dominada por uma economia vulnerável, dependente e pouco diversificada centrada na exportação primária-extrativa, que vem se materializando desde 1990, mas que se consolidou nas últimas duas décadas, no auge da demanda por commodities, estimulada pela emergência da China na disputa pela hegemônica global.

As mudanças na geopolítica e na geoeconomia modificaram e aprofundaram a divisão

social do trabalho entre Norte e o Sul Globais, ao mesmo tempo em que alterações na logística das atividades extrativas desencadearam processos de desterritorialização e reterritorialização da produção, com variados conflitos territoriais urbanos e regionais provocados pela força de *destruição criativa* do capital. Nesse contexto, a contínua expansão do comércio internacional conferiu aos portos um papel estratégico nas redes produtivas e logísticas da indústria planetária que se constituíram em epicentros e verdadeiras espinhas dorsais da dinâmica da globalização (Monié, 2021).

Nesse jogo de forças desiguais, as relações de poder que estruturam o tipo de uso do espaço social e definem a intensa dinâmica de transformações são as seguintes:

- i. imperativo de fluidez (Monié, 2015): movimento que destrói rugosidades espaciais e institucionais com o objetivo de aniquilar o espaço pelo tempo, ou seja, realizar a circulação das mercadorias no menor tempo possível eliminando congestionamentos burocráticos, tecnológicos, naturais, ¿culturais? entre outros;
- ii. imperativo de valorização e aumento constante da composição orgânica do capital com horizonte no crescimento económico infinito: força impulsionada pela competição intercapitalista, com a intenção de aumentar a velocidade de produção e o volume das operações, destruindo o velho e criando o novo (Monié, 2011; Arboleda, 2022) de acordo com a natureza da destruição criativa do capital.
- iii. imperativo da seleção instrumental do espaço: interesse que promove a “lógica de enclave” pautada pelo uso seletivo e excludente do espaço. Neste tipo de decisões o Estado cumpre um papel decisivo, regulando as excepcionalidades em um espaço diferenciado de seu entorno; seja através da participação direta do Estado ou regulando em favor do capital privado multinacional, grandes investimentos globais

que se integram com muita dificuldade ao mercado local (Piquet, 2021). Na verdade, estes grandes projetos geralmente pouco ou nada se articulam a seu entorno, aos territórios periurbanos e muito menos aos espaços urbano-regionais de suas respectivas hinterlândias (Hoggart, 2005; Akhavan, 2020; Sdoukopoulou and Boile, 2020).

Dessa forma, os processos extrativos de commodities, desconectados da base produtiva local, resultam em infraestruturas logísticas e de circulação com os seus nós, como os portos, que exercem suas atividades de forma isolada e/ou autônoma, em relação aos atores locais e aos espaços adjacentes em que estão inseridos, ou seja, na maioria das vezes com a desconsideração do meio social e espacial do entorno (Arboleda, 2022; Brenner, 2022; Irrázaval, 2022).

Nas palavras de Piquet, “os empreendimentos de grande porte, como os complexos petrolíferos e o portuário, tem grande potencial para decompor e compor regiões, projetando sobre os espaços regionais interesses nacionais e quase sempre globais” (Piquet, 2021: 45). Essas projeções de poder à distância, fazem com que os gestores desses empreendimentos se reportem sobretudo às suas instâncias decisórias extralocais. Tal questão se agrava nas pequenas e médias cidades, sobretudo depois da reforma portuária nacional, que promoveu a (re)regulação do setor da década de 1990, impondo novos métodos de gestão do sistema e o estabelecimento de múltiplos terminais portuários privados, produzindo uma acentuada fragmentação do sistema nacional de portos. Essa fragmentação, em muitos casos, acaba conduzindo à uma “geografia de portos sem cidades (Fouquier) caracterizada por um baixo nível de integração entre o equipamento técnico e sua hinterlândia imediata” (Piquet, 2021: 44).

## 2. Pergunta e enfoque teórico-metodológico

Neste contexto de crescente complexidade e *policrises* planetária (Tooze, 2022) e diante dos padrões de organização espacial urbana e regional que são promovidos no sul Global, nos perguntamos: quais estratégias podem ser desenvolvidas para enfrentar esta lógica instrumental das cadeias globais de valor, procurando desmontar as lógicas de enclave que promovem a especialização produtiva restrita e conspiram contra uma produção social do espaço urbano-regional com maior autonomia decisória e justiça ambiental e socioespacial?

Entendemos que, ao contrário dessa lógica dominante, instrumental, fechada, exclusiva e excludente que nega, ou pior ainda, elimina o entorno e as diferenças, há a necessidade em se avançar em uma matriz socioeconômica mais diversificada e complexa, questionando ao mesmo tempo o norte do crescimento econômico abstrato e ilimitado. Sabendo que frente ao contexto de caos econômico sistêmico e geopolítico global, tentar caminhar para um horizonte contrahegemônico, nem é fácil nem é suficiente. Contudo, a construção de um ambiente urbano-regional diferente ao que estrutura o capital, pode ser o ponto de partida para avançarmos coletivamente em direção a outros horizontes mais ousados e democráticos, considerando o poder da criatividade humana para transformar o espaço (e, ao transformá-lo, transformar-se).

De acordo com o anterior, o artigo procura analisar a produção social do espaço a partir das relações e as interdependências entre os portos (com suas hinterlândias) e seus respectivos espaços urbano-regionais no Estado do Rio de Janeiro. Relações e interdependências que são articuladas pelos movimentos, em diversas escalas, dos circuitos de extração e circulação de commodities, com destaque para o minério de ferro e o petróleo. Para alcançar o objetivo, seguimos a proposta teórico-metodológica de Carlos Antônio Brandão (2022; 2018; 2017) que, para analisar a *divisão social e espacial do*

*trabalho* propõe observar as interamificações econômicas; interregionalidades; interurbanidades; e finalmente, as interestatalidades.

A noção de interamificações econômicas se interessa em identificar e analisar (quantificar e qualificar) as múltiplas interdependências do processo produtivo que emergem das relações entre as Cadeias Globais de Valor (situando-os nas escalas mundial, nacional e regional) de extração e circulação de commodities (minério de ferro e petróleo), considerando suas trajetórias estruturais e conjunturais (no tempo e no espaço concretos) e sua relação (risco de tornar-se enclave?) mais direta com as infraestruturas (de mero escoamento?) montadas no Estado do Rio de Janeiro (nos cinco casos delimitados).

O estudo das interregionalidades espaciais urbano-regionais permitem-nos compreender a estrutura e a dinâmica socioeconômica das cinco áreas já mencionadas, suas trajetórias histórico-estruturais, suas estruturas produtivas, do mercado de trabalho e sociais, com ênfase no período 2003/2023.

Conjuntamente, o estudo das interurbanidades permitem-nos compreender os impactos sociais, econômicos, espaciais e ambientais, nos cinco espaços urbano-regionais eleitos, analisando o processo de urbanização e suas interfaces litorânea e respectivas hinterlândias dos espaços dos terminais portuários.

Por fim, o análises das interestatalidades, busca contribuir para a discussão de proposições de políticas públicas e para o planejamento urbano e regional que procure orientar ações estratégicas de diversificação e complexificação, tanto da matriz produtiva, quanto da rede urbana das cidades-portos eleitas no litoral fluminense e de sua hinterlândia interiorizada.

De acordo com essa proposta teórico-metodológica, fazemos aqui uma primeira aproximação aos casos analisados por médio da sistematização da literatura especializada, junto com entrevistas a pesquisadores chave e as primeiras aproximações ao campo. Estamos tentando avaliar as articulações inter e intras-

setoriais das mercadorias que chegam e saem dos portos referidos (quantidades, preços, estratégias empresariais etc.), procurando dimensionar seus impactos econômicos e espaciais. A meta de “problematizar a produção e apropriação de valor” proposta por Mariana Mazzucato (2020), procura evitar “que atores econômicos se movimentem predatoriamente em torno de um valor existente” - discutindo outras formas alternativas de geração e agregação de valor nas respectivas sub-região dos portos, é dizer, nas suas hinterlândias.

Nosso propósito é analisar a estrutura e a dinâmica socioeconômica das cinco áreas, os impactos econômicos e urbano-regionais (estrutura econômica, do mercado de trabalho, social) e as heterogeneidades estruturais (econômicas, sociais e regionais) presentes na área multiescalar de estudo. Especificamente quando ao análises das interstatalidades a meta é discutir as formas de governança multinível e de relações federativas (com uma interestatalidade ativa e participativa), que seriam necessárias para que se possa tentar reverter o tipo de modernização restrita e subordinada à lógica de enclave, que arrisca promover uma especialização regressiva e extrativista de commodities no Estado do Rio de Janeiro. Por último, este trabalho que inicia, procura caminhar o campo do concreto, debater e interagir com as sociedades locais e regionais, com o objetivo final de contribuir com o debate sobre o planejamento regional e democrático para o ERJ.

### **3. Uma primeira aproximação ao caso e a suas infraestruturas**

Numa pesquisa anterior analisamos a logística portuária e agroindustrial da região Rosario na Argentina. Um sistema portuário especializado na agroindústria concentrado em perto de cem quilômetros de litoral fluvial no rio Paraná, e que exporta perto do 80% do total das exportações nacionais, espalhado ao norte e o sul da cidade de Rosario, na província de Santa Fe, no mesmo epicentro da pampa húmida.

No ano 2015 o complexo da soja marcou seu máximo, representando o 33% das exportações argentinas, enquanto que a agroindústria como um todo superou o 50%, tudo concentrado nos vinte terminais portuários, dos quais doze industrializam grãos. Além disso, os terminais portuários concentram o 80% da capacidade de esmagamento e o 73% da capacidade de armazenamento nacional. O 85% dessa capacidade de esmagamento de Argentina, está concentrado em apenas doze prantas mistas (terminais portuários + pranta de esmagamento), demonstrando centralização, concentração, domínio, e o claro perfil exportador do polo econômico mais competitivo do país (Scarpacci e Siqueira, 2023).

A notável capacidade de esmagamento instalada nesse pequeno cantinho nacional, tomando como referência o ano 2021, é de 163.106 toneladas diárias, muito perto da capacidade de esmagamento total do Brasil, que nesse momento era de 172.100 toneladas diárias, segundo produtor de soja do mundo depois dos Estados Unidos. Brasil está muito longe de ter esse nível de concentração geográfica por ter diferentes regiões do país onde se desenvolve a agroindústria e por ter um maior número de empresas vinculadas ao negocio, que mesmo assim, é muito alta. No caso argentino, a concentração do agronegócio na região Rosario e a centralização num reduzido pero poderoso grupo de atores transnacionais, se traduz em uma enorme capacidade de decisão sobre o espaço, a economia, e a política, nos diferentes níveis de governo, conformando assim, uma espécie de armadilha para o desenvolvimento nacional (Scarpacci e Siqueira, 2023).

Adicionalmente, essa especialização econômica no agronegócio, tende a diversificar suas atividades cooptando todos os diferentes elos da cadeia de valor global da soja e do agro em geral.

Os investimentos destinados ao complexo oleaginoso fazem parte da chamada de *resource*

seeking [busca de recursos], seja voltada à utilização de recursos naturais para exportação. De acordo com Kulfas *et al.* (2002), a estratégia de produção dessas empresas procura aumentar a escala de produção diante da expansão da demanda e da garantia de oferta de matérias-primas. Ao mesmo tempo, as empresas visavam controlar os canais de *marketing* internacionais, vantagem essencial para intervir neste tipo de negócio (Barreda *et al.* 2018: 183).

Em aquele momento da pesquisa (2017-2021) caracterizamos a base material urbana-regional do sistema logístico e infraestrutural (ou inclusive superestrutural)<sup>1</sup> que domina o complexo da soja, conformando uma estrutura verticalizada e transversal nas diferentes escalas espaciais da região Rosario (Scarpacci, 2022). Analisamos os diferentes setores económicos que integram a cadeia de valor global, isto é, a *estrutura produtiva* junto ao *sistema social de produção*, o qual nos permitiu compreender as coerências e complementariedades entre os diferentes setores da cadeia, pero ainda mais importante, também deixou exposto as suas contradições. A *estrutura produtiva* resulta do entrelaçamento e das articulações da economia e das diferentes atividades primarias, secundarias e terciarias; o estudo desse tipo de articulações determinou o tipo de especialização produtiva. Enquanto, os *sistemas sociais de produção* dependiam de três questões principais: 1) forma do controle do capital, é dizer, das regulações estatais, como por exemplo pode ser o tipo de estrutura financeira que pode permitir o não diferentes graus de acumulação en-

dógena; 2) forma que adota o setor produtivo, isto é, os modos recorrentes de geração de renda nos setores dominantes e suas articulações com o setores secundários, como por exemplo o setor da construção; e 3) forma que adoptam as relações entre financiamento junto com as atividades de investigação + desenvolvimento (I+D), em outras palavras, quem é que financia e qual é o origem dos fundos.

Tal vez, uma das descobertas mais importantes dessa pesquisa (Scarpacci, 2022) seja que o agronegócio instaura um movimento contraditório, por uma lado, desencadeia um processo expansivo-excludente com aspirações totalizantes sobre o uso do solo pressionando acima de tudo o que não seja agro, e por outro, ao mesmo tempo, o sistema logístico de todo o processo é cada vez mais blindado e voltado sobre se mesmo.

Contudo, no caso do Estado de Rio de Janeiro, as cadeias de valor globais de minério de ferro e petróleo parecem compartilhar e ao mesmo tempo, se diferenciar, de algumas dessas características estruturais. Porém, o que sim se mantém inalterável, é razão unívoca do capital que se expande em função da acumulação mediante um processo económico combinado chamado por Schumpeter (1942) de destruição criativa. Esse mesmo processo de implosão/explosão que promove o capital é analisado por Lefebvre (1972) no espaço; e a partir desse movimento crescente, propõe a tese radical da urbanização completa da sociedade. No início do século XXI a tese da urbanização planetária é retomada por Brenner (2013), quem explica que as geografias históricas do tecido urbano-industrial capitalista mundial acabam conformando uma paisagem operacional de escala planetária que somente podem ser compreendidas analisando os processos de urbanização promovidas pelo capitalismo global no qual as infraestruturas ostentam um papel vertebral.

No caso da Argentina e nos países da Bacia do Prata, a cadeia do agronegócio empurra por incorporar qualquer tipo de solo ao sistema, tan-

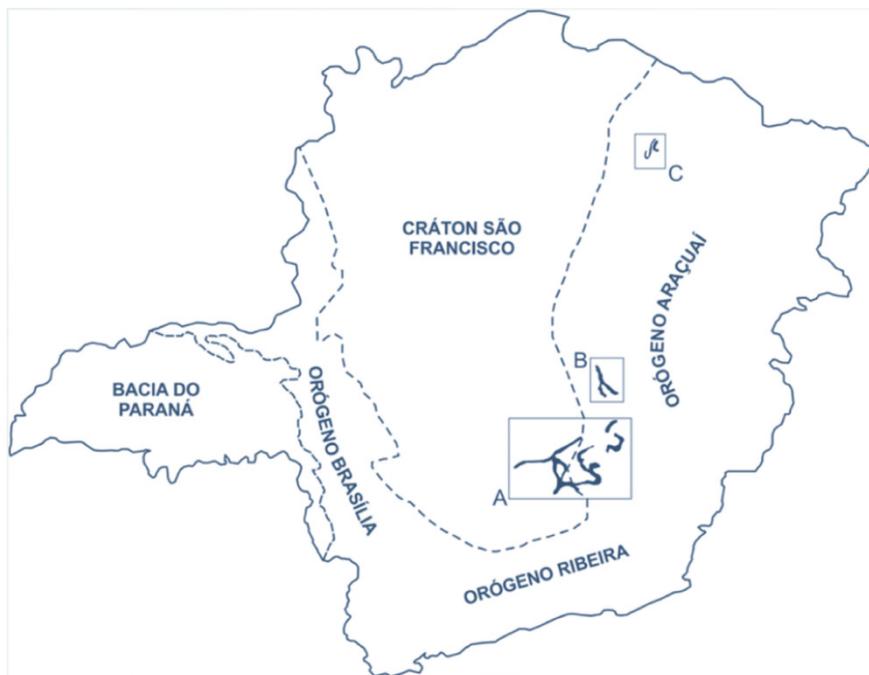
---

1 Sandra Lencioni no Congresso LASA 2021 foi coordenadora da mesa Economia Política Urbana na qual o autor participou, foi ali que ela brincou com esse jogo de palavras. Sinalizando que as megaestruturas de circulação commodities não tem nada de “infra”, e que por tanto, é mais apropriado chama-las de superestruturas.

to assim que, se por ele fosse, haveria soja também no Polo Sul. Em outras palavras, o modelo de produção agroindustrial instrumentaliza o espaço com aspirações totalizantes e reduz à região Rosario a uma megaindústria a céu aberto, uma mera plataforma de valor, na que tudo *pode* produzir valor, por tanto tudo *deve* produzir valor, e, ao mesmo tempo, paradoxalmente, esse processo totalizante é excludente e por tanto, os benefícios não são para todos (Scarpacci, 2022).

Diferente do anterior, as cadeias globais de valor de ferro e petróleo estão condicionadas pela localização que delimita a jazida. Essa característica natural, é a que, por exemplo leva à exploração *offshore* de petróleo no mar, com destaque do Pré-sal nas bacias de Santos e Campos; mas também delimita as províncias exportadoras de minério de ferro no Estado de Minas Gerais demarcadas em: A) Quadrilátero Ferrífero; B) Conceição de Mato Dentro; e C) Nova Aurora de acordo com a figura 2.

**Figura 2.**  
**Esquema com as principais províncias portadoras de minério de ferro de Minas Gerais**



**Fonte:** Recursos Minerais de Minas Gerais *On Line* (2018).

Como já foi exposto anteriormente, nosso trabalho tem como centro de análise os cinco portos que mais exportam no Estado de Rio de Janeiro, porém, desde um enfoque relacional, a pesquisa considera o percurso origem-

destino completo das mercadorias de exportação, levando os contornos da pesquisa a uma abrangência territorial muito além dos portos, além do Estado, e além do país. Essa perspectiva de análise, nos obriga também a considerar

o território anfíbio *hidrosocial* marítimo, particularmente na bacia de Campos e a grande *hinterlandia* terrestre dos portos que abrange a região Centro Atlântica do Brasil. Todo esse sistema socionatural, estabelece um grande e complexo circuito de extração, que a sua vez,

esta articulado por ferrovias que conectam os Estados litorâneos de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia e Sergipe, junto aos mediterrâneos de Minas Gerais, Goiás e Brasília como expõe a figura 3.

Figura 3.  
Ferrovias Centro Atlântica



Fonte: Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT).

Com maior detalhe, as reservas ferrosas de Minas Gerais estão conectadas com quatro dos cinco portos analisados no Estado de Rio de Janeiro (Porto de Itaguaí; Porto do Açú; Terminal da Ilha Guaíba; e, Porto Sudeste). Por outro lado, quando analisamos os movimentos do *commodity* petróleo, os principais pontos de extração estão *offshore* na baía de Campos, e se conectam principalmente com dois dos cinco portos analisados (Terminal da Baía de Ilha Grande e Porto do Açú). Claro está, os *commodities* exportados pelos portos do ERJ se conectam com os portos do mundo, com destaque para os portos da China, o principal comprador do petróleo e do minério de ferro do Brasil.

No ano 2017, o Estado de Minas Gerais representou um 46,4% do total das exportações de mineral de ferro, enquanto o Estado de Pará marcou um 42, 48% concentrado no complexo de Carajás na mina Serra Norte<sup>2</sup>, exportando anualmente cada um deles, o volume descomunal de perto de 190 milhões de toneladas de minério de ferro. Agora bem, uma diferença importante, é que o minério do Estado de Pará é de maior qualidade que o do Estado de Minas Gerais, e é por isso, que neste último, o minério tem que passar por um processo para retirar rejeitos que são depositados em enormes barragens onde fica o resíduo da extração; retomaremos esta informação mais enfrente. Está claro, ambos Estados Minas Gerais e Pará, dominam a produção extrativa

de minério de ferro no Brasil. Com base em dados de 2017, igual que no argentino acima analisado, China foi também o principal comprador do minério de ferro marcando um 56,8% do total das exportações (Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, 2017).

Por outro lado, quando analisamos o *commodity* petróleo, os dados explicam que o Brasil é o oitavo país exportador de petróleo do mundo, sendo o segundo *commodity* de exportação nacional depois da soja; que é, o primeiro produto de exportação. Outro dado relevante, é que o Brasil exporta aproximadamente o 45% do total do petróleo que extrai, o restante é para consumo interno. Em 2023, marcou um 46%, dos quais, a Petrobras sozinha representou um 39% desse subtotal exportado, é dizer, perto de um 85% do total. Pelo lado do *commodity* ferro, o Brasil é o segundo maior produtor de minério de ferro do mundo depois da Austrália, e é o terceiro *commodity* de exportação nacional (depois da soja e do petróleo), sendo o primeiro em termos de volume. O 76% do minério de ferro é extraído pela empresa Vale, criada por Getúlio Vargas e privatizada pelo Fernando Henrique Cardoso.

Antes de terminar, também é importante apontar alguns dos megadesastres socioambientais que também deixa o *boom dos commodities* (Svampa, 2011), acontecidos apenas nos últimos anos: rotura da barragem de Mariana em 2015 e Brumadinho em 2018 e o maior derramamento de petróleo no mar em 2019, só por citar os mais recentes e que tiveram maior repercussão global.

Mais em detalhe: i) Rompimento da barragem da mineradora Samarco de Fundão, em 2015 no município de Mariana em Minas Gerais, um desastre num tamanho nunca registrado no mundo que destruiu territórios ribeirinhos ao longo de 800 quilômetros quando 55 milhões de metros cúbicos de rejeitos percorreram o Rio Doce até chegar ao mar, que também foi contaminado, numa faixa

---

2 Os minérios extraídos do complexo Carajás, que não formam parte de nossa pesquisa, são levados por uma estrada de ferro construída especificamente para transportar ao longo de 892 quilômetros os minérios até chegar ao Porto da Madeira no Estado de Maranhão na cidade de São Luís. Com 330 vagões, é um dos maiores trens do mundo; a indústria chinesa o principal destino deste *commodity* de altíssima qualidade.

de uns 650 quilômetros de litoral do Estado de Espírito Santo; 19 pessoas morreram; ii) Apenas uns anos depois, em 2018, foi o turno do rompimento da barragem que soltou 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos da mina Córrego do Feijão, no município de Brumadinho, também em Minas Gerais, também administrada pelo mesmo grupo minerador, com o triste recorde de mortes num acidente de trabalho no Brasil; mais de 270 pessoas morreram; iii) Em 2019 foi descoberto um derramamento de petróleo (óleo bruto) que atingiu mais de 4300 quilômetros de litoral de onze Estados do Nordeste e Sudeste brasileiro. O maior desastre do tipo da história do país e uns dos mais extensos registrados no mundo, “as manchas de óleo bruto colocaram em risco a saúde de 144 mil pescadores artesanais do Nordeste do país, segundo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)” (Lopes Pena *et al.*, 2020). Os autores agregam que “a sequência desses fenômenos não pode ser reputada ao acaso, mas expressa a probabilidades que se ampliam em função de modelos de desenvolvimento insustentável” (Lopes Pena *et al.*, 2020).

### **Considerações finais abertas**

Os impactos ambientais e sociais na escala local e em outras escalas apenas foram mencionados, no entanto, para completar uma primeira aproximação faltaria ademais avaliar os benefícios econômicos -que todo o justificam- e saber como eles são distribuídos entre o setor privado e o setor público, como também entre os diferentes níveis do Estado, e finalmente avaliar como isso traz benefícios para à população. Mas também, saber como são os intercâmbios econômicos e ecológicos desiguais entre as múltiplas escalas espaciais (locais, regionais, nacionais, internacionais e global que, como se sabe a muito tempo, tem uma tendência secular à deterioração em favor do centro e em detrimento da periferia),

avaliando benefícios e cargas dessa grande complexidade que ademais, não pode ser compreendida sem pensar classe, raça, nacionalidade e escala.

Neste final que apenas inicia, mais que conclusões temos perguntas que aqui resumimos. O tipo de desenvolvimento massivo que realiza Brasil e América Latina é acertado e é possível de sustentar no tempo? No marco da transição energética e da crise climática (entre muitas outras) é lógico continuar explorando o leito marino para extração de petróleo com o objetivo de aprofundar os padrões desiguais de produção e consumo atuais? Nos perguntamos também se em lugar de exportar esse volume colossal de minério de ferro -montanhas e montanhas que produzem barragens e barragens que terminam em acidentes? E desastres- o parque siderúrgico brasileiro, não poderia diminuir o tamanho da extração e ao mesmo tempo aumentar o volume de industrialização, elevando também o valor agregado dos seus produtos, aumentando postos de trabalho de qualidade, diversificando sua matriz produtiva e diminuindo os impactos socioambientais?

O paradigma de especialização produtiva restrita com seu padrão de elevados níveis de consumo de matéria e energia, imprime no espaço multiescalar do Brasil e do mundo uma dinâmica sociometabólica financeirizada crescente que tende a industrializar e monetizar todo o planeta. Se o mundo é concebido como uma grande indústria a céu aberto que promove uma cada vez mais intensa divisão socio-territorial do trabalho que produz claramente um pequeno grupo de vencedores e ao mesmo tempo, muitos, pero muitos perdedores para produzir a “cidade sustentável” do norte global a costa de inúmeras “zonas de sacrifícios” do sul global, então, o resultado não pode ser outro que uma ruptura metabólica planetária que produz uma geografia socioeconômica desigual e desigualmente distribuída entre pessoas e lugares.

Nesse circuito de acumulação global, as infraestruturas logísticas são os veículos que vertebram o atual metabolismo planetário, e os portos, os nós-chaves que poderiam desenvolver um papel crucial em uma possível e cada vez mais necessária transformação. Uma reestruturação profunda (ontológica diríamos) da matriz produtiva que nos permita avançar para um planejamento democrático multiescalar transnacional com base em ações estratégicas que alimentem uma diversificação e complexificação tanto da matriz produtiva, quanto da rede urbana das cidades-portos tanto do litoral fluminense como de sua hinterlândia interiorizada desarticulando ao mesmo tempo a catastrófica globalização neoliberal.

### Referências bibliográficas

- Akhavan, M. (2020). *Port geography and hinterland development dynamics: insights from major port-cities of the Middle*. Cham, Switzerland: Springer.
- Brandão, C. (2022). El campo de los estudios urbanos y regionales desde el Sur: anotaciones acerca de los desafíos teóricos y las posibilidades de una reconstrucción teórico-metodológica crítica en la periferia del capitalismo. *Revista EURE*. Vol. 48, Núm. 144: 1-22.
- Brandão, C. et al. (Orgs.). (2021). *Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Consequência.
- Brenner, N. (2018). *Espaço de urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- Castro, R. H. e Piquet, R. (2019). O Complexo Portuário do Açu e sua influência no mercado de trabalho em São João da Barra/RJ. *Revista Desenvol. Econômico*. Ano XXI, Vol. 3, Núm. 44: 252-272.
- Cocco, G. e Silva, G. (1999). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Cruz Vianna J. L. e Terra, D. C. T. (2015). Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*. Vol. 4, Núm. 1: 31-44.
- Dain, S. (1990). O Rio de todas as crises. *Série Estudos*. Núm. 80.
- Haesbaert, R. (2006). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hoggart, K. (Org.) (2005). *The city’s hinterland: dynamism and divergence in Europe’s peri-urban territories*. New York: Routledge.
- Lefebvre, H. [1970] (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lencioni, S. (2017). *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Editorial Consequência.
- Lopes Pena, P. G., Northcross, A. L., Gomes de Lima, M. A. e Franco Rêgo, R. de C. (2020). Derramamento de óleo bruto na costa brasileira em 2019: emergência em saúde pública em questão. *Cadernos de Saúde Pública*.
- Monié, F. (2015). *As cidades portuárias diante do imperativo de fluidez: território, circulação e reestruturação das hinterlândias dos portos*. En M. Arroyo e R. Cruz (Orgs.). (2015). *Território e circulação: dinâmica contraditória da globalização* (pp. 103-128). São Paulo: Editora Telha.
- Monié, F. (2021). *A inserção do Porto do Açu (São João da Barra-RJ) no sistema marítimo portuário mundial: hinterlândia, foreland e cidade-porto*. En R. Piquet (Org.). *Norte Fluminense: uma região petrodependente* (pp.177-205). Rio de Janeiro: Editora Telha.
- Oliveira, F. J. G.; Oliveira, L. D. (2020a). Espaço metropolitano, regionalização da economia e reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cyonomics investigaciones en economía regional*. Ano 3: 39-66.
- Oliveira, F. J. G. e Oliveira, L. D. (2020b). Circuitos espaciais da produção e a economia do petróleo no estado do Rio de Janeiro: as transformações territoriais por ação dos níveis superiores da economia. *GEQUECE*. Vol. 9: 9-32.

- Oliveira, F. J. G. e Pessanha, R. M. (2019). Os circuitos espaciais de produção do petróleo no Rio de Janeiro e São Paulo: formação e integração da megarregião Rio-SP. *Geographia* (UFF). Núm. 21: 3-17.
- Pessanha, L. S. G.; Piquet, R.; Terra, D. C. T. (2015). O Complexo Portuário do Açu: as relações comerciais entre as empresas âncoras e as fornecedoras locais. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, Campos Goytacazes*. Vol. 4 Núm. 1: 125-146.
- Piquet, R. (2021). *O Norte Fluminense entre dois tempos*. En R. Piquet (Org.). *Norte Fluminense: uma região petrodependente* (pp.11-47). Rio de Janeiro: Editora Telha.
- Rangel, H. C. (2020). Tese de doutorado: *O Complexo Portuário do Açu e suas relações industriais e comerciais em municípios selecionados do Norte Fluminense*. Campos dos Goytacazes: UCAM.
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Scarpacci, M. y Siqueira, H. 2023. Infraestrutura portuaria, urbanización y extractivismo: un estudio de la producción social del espacio en la región Rosario, Argentina (1995-2021). *Revista Desarrollo, Estado y Espacio*. Núm. 2 (1).
- Scarpacci, M. (2022). Tese de doutorado: *Un proyecto instrumental para las periferias: dimensiones de poder, geometrías variables y agronegocio en la Región Rosario, Argentina (1995-2021)*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Buenos Aires: Página Indómita.
- Stoessel S. e Scarpacci M. (2021) Disputas en torno al desarrollo y el territorio: el caso de Yasuní-itt durante el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Territorios - Revista de Estudios Urbanos y Regionales*. Núm. 45: 1-21.
- Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Werner, D. e Brandão, C. (2019). Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Vol. 15: 287-301.

# La era pandemia (2020): Un camino hacia la iniciativa de la Franja y la Ruta de China, el caso de la Argentina

*The pandemic era (2020):  
A path towards China's Belt and Road initiative, the case of Argentina*

Por Li Yongfeng\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 16 de abril de 2024.

## RESUMEN

Con la “extensión natural” de la iniciativa de la Franja y la Ruta de China en América Latina, cada vez más países de la región han optado por participar en dicho proyecto. En el caso de Argentina, el brote de COVID-19 y la crisis económica parecen actuar como catalizadores para reestructurar la política comercial global y el desarrollo de las relaciones bilaterales con el país asiático. En este marco, el trabajo pretende analizar las características de la iniciativa, explicando el estado de situación del proyecto en América Latina, el impacto de la pandemia en Argentina, y en ese contexto especial, las ventajas que puede traer para el país austral sumarse al proyecto chino.

**Palabras clave:** *Argentina, la iniciativa de la Franja y la Ruta, China, Cooperación, Relación bilateral.*

## ABSTRACT

With the “natural extension” of the Belt and Road initiative of China in Latin America, more and more countries in the region have chosen to participate in this project. In the case of Argentina, the outbreak of COVID-19 and the economic crisis seem to act as a catalyst to restructure global trade policy and the development of bilateral relations with the Asian country. Within this framework, the article aims to analyze the characteristics of the initiative, explaining the status of the project in Latin America, the impact of the pandemic in Argentina, and in this special context, the advantages of joining the Chinese project.

**Keywords:** *Argentina, the Belt and Road initiative, China, Cooperation, Bilateral relationship.*

\* Magíster de la Universidad de Buenos Aires en Administración de Organizaciones del Sector Cultural y Creativo. Especialista en Estudios Contemporáneos de América y Europa por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Diplomado Superior en Gestión y Enseñanza del Español por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Licenciado en Letras y Filología Hispánica por la Universidad de Estudios Internacionales de Jilin, China. Correo electrónico: li.yongfeng@posgrado.economicas.uba.ar

## Introducción

Hoy en día, en el proceso de redistribución del poder mundial, el ascenso de China siempre es acompañado por debates constantes, especialmente ante el megaproyecto global chino: la iniciativa de la Franja de la Ruta (IFR). Que sea una “oportunidad” o una “trampa” ya se ha convertido en una de las cuestiones más discutidas a nivel internacional. Para la región de América Latina y el Caribe (ALC) que está en el proceso de “extensión natural” de dicho proyecto, este aspecto parece más significativo. Desde la perspectiva de Oviedo (2018), históricamente ALC no ha sido una “extensión natural” de las tradicionales Rutas de la Seda. Sin embargo, con el fin de modernizar y ampliar estas ancestrales rutas comerciales, el proyecto chino ofrece a los países de esta región la oportunidad de acceder a ingentes recursos financieros que la segunda potencia mundial pretende utilizar para acrecentar su poder global.

En el 2020, afectadas por el COVID-19, las relaciones sino-latinoamericanas han vivido un profundo cambio, lo que también crea incertidumbre en la futura cooperación. Sin embargo, en tal contexto la relación bilateral sino-argentina está dirigiéndose hacia un mejor rumbo tanto a través de las ayudas mutuas sanitarias como de las conversaciones gubernamentales. En una entrevista con el embajador de Argentina en China, Luis María Kreckler indica que el gobierno argentino está analizando la cuestión del proyecto chino; después de que se controle la pandemia en ambos países, el año que viene, se espera que Argentina se adhiera a la iniciativa de China lo más rápido posible.<sup>1</sup>

Cabe interrogarse entonces si la iniciativa de China va a ofrecer a Argentina las oportu-

nidades y soluciones para el desarrollo sostenible en la era post pandemia. Este trabajo tiene como objetivo argumentar que es favorable para Argentina la participación en la iniciativa, analizando los cambios de la relación sino-argentina en tiempos de pandemia y sus posibles razones de participación en la iniciativa de la Franja y la Ruta. Aunque muchos autores ya han investigado la relación entre esta iniciativa y la región de ALC, los estudios que relacionan la Argentina con esta iniciativa en el contexto de la pandemia de COVID-19 no son muchos, se espera que este análisis pueda hacer un aporte a este vacío.

## 1. Presentación general de la iniciativa de la Franja y la Ruta

Con la rápida evolución de la economía en todo el mundo, para un país, el futuro desarrollo sostenible no sólo depende del entorno interno, sino también de sus relaciones con el resto del mundo. Como dice el presidente Xi, “nuestro futuro está en manos de todos los países por igual y todas las naciones deben procurar el diálogo en vez de la confrontación entre ellos y forjar asociaciones en lugar de alianzas” (Xinhua, 2017). Establecer relaciones multilaterales contribuye para evitar entrar en un cuello de botella del desarrollo, esta política también ya ha sido verificada por la experiencia del desarrollo acelerado de China.

Desde la perspectiva de Liu y Dunford (2016), el desarrollo chino se encontró en una encrucijada, lo que debe hacer es reestructurar y renovar su modelo de economía desde la orientación a la exportación y el factor de intensidad hacia un rumbo más balanceado, innovador y sostenible. Por lo tanto, como una de las superpotencias en el escenario internacional, la tarea principal de China en esta etapa es mantener el poder y evitar el cambio de la distribución internacional del mismo. Recién China ha puesto sus visiones e intereses en la agenda multilateral a través de una

---

1 Entrevista completa disponible en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=kUadi4CVif0>

serie de proyectos globales (Ramón Berjano, 2018: 37).

En tal panorama internacional, la iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (en adelante la IFR) se propuso por el presidente chino Xi Jinping en 2013 en su discurso en Kazajistán.<sup>2</sup> Cabe subrayar que no es una idea totalmente nueva, su origen puede remontarse a la antigua Ruta de la Seda de China, que fue uno de los sistemas mercantiles primigenios entre Asia y Occidental, a través de la cual también se dio el diálogo entre diferentes civilizaciones (Zottele y Zottele, 2020).

“La propuesta inicial planteaba masivas inversiones en infraestructura, principalmente de comunicación, pero se ha venido ampliando a casi cada forma de interrelación desde las comunicaciones satelitales a los intercambios culturales” (Cornejo, 2018: 75). Hoy en día, a medida que China continúa profundizando su significación y fortaleciendo la promoción en muchas ocasiones internacionales, así como atrayendo cada vez más participantes, esta iniciativa se ha cambiado desde el plano regional a la iniciativa mundial. Por esto, ya se ha con-

vertido en una etiqueta de China al mencionar la promoción del desarrollo global.

### 1.1. La globalización del marco de la IFR y sus características

Para la China, la iniciativa de la Franja y la Ruta es una estrategia exitosa, su implementación no sólo satisface las necesidades tanto del desarrollo de la economía como de político exterior, sino también obtiene una buena reputación desde la comunidad internacional impulsando activamente el desarrollo pacífico a nivel global.

Según la definición de Held y McGrew, la globalización significa una “ampliación, profundización y aceleración de la interconectividad del mundo en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural a lo criminal, desde lo financiero a lo espiritual” (202: 2). La IFR se encuadra en este concepto, porque resulta conocido que, bajo el marco de la ella, los proyectos respaldados por China principalmente son sobre rutas, vías férreas y puertos. En este sentido, la IFR efectivamente desempeña un papel activo en la promoción de la globalización geográfica impulsando la interconexión e intercomunicación a un nuevo nivel.

“Mejorar la integración en infraestructura es una de las condiciones previas para que los países en desarrollo se unan al proceso de globalización económica y accedan al desarrollo” (Malena, 2018: 160). Sin embargo, la mayoría de los participantes a lo largo de la iniciativa son los países en desarrollo y sus infraestructuras están relativamente atrasadas. La participación de la construcción conjunta a partir de la IFR ayuda al desarrollo equitativo del mundo. Eso también coincide con la visión de Xi: El mundo es una comunidad de destino común, un hogar compartido para la humanidad (Xinhua, 2017).

El proyecto más representativo de todos, impulsado bajo el marco de la IFR, es la construcción del corredor económico chino-pakis-

---

2 Según la introducción del sitio web oficial: Portal de la Franja y la Ruta, en documentos diplomáticos, la versión española de “丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路” es “la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI”. La versión española de “一带一路” es “la Franja y la Ruta”. En ocasiones informales cuando “一带一路” aparece por la primera vez, debe traducirse a la versión completa: “la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI”. Y, además, se puede traducir al español de manera flexible, como “la iniciativa de la Franja y la Ruta”. Véase: <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/ydylyzt.htm>

taní. Este es un megaproyecto, anunciado en abril de 2015, que busca conectar el puerto de Gwadar, en el suroeste de Pakistán, con la región autónoma de Xinjiang, en el noroeste de China, mediante una red de autopistas, vías ferroviarias y ductos petrolíferos (Shah, 2015). Hasta la fecha, dicho proyecto cuenta con la mayor inversión de China, por lo cual también se promueve enormemente el desarrollo económico de la región.

Sin lugar a dudas, la globalización impulsada por China tiene su estilo. Si tomamos la IFR como ejemplo, la globalización no es el objetivo principal de esta iniciativa, sino una especie de beneficio marginal con la bendición de varios megaproyectos, o bien una etiqueta para esconder su fuerza para reformar la estructura internacional tradicional y la ambición de desarrollo. China inicia una agresiva política de inversiones orientadas a sectores primario-extractivos en África durante la primera década del siglo XXI, que se expande hacia América Latina durante la década siguiente; es fácil observar que las inversiones están orientadas más a su (auto)aseguramiento de energía y materia prima (Slipak y Ghiotto, 2019).

Al mismo tiempo, lo que viene detrás de la IFR es una apertura más profunda. En mayo de 2017, el presidente de China, Xi Jinping, anunció, en el Foro de la Cumbre de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, que el país celebrará la Exposición Internacional de Importación de China (CIIE) a partir de 2018.<sup>3</sup> La CIIE no sólo promueve una nueva ronda de apertura del mercado chino al mundo exterior a un nivel superior, sino que también ofrece una plataforma para la interacción de los productos del mercado internacional.

En términos políticos exteriores, según *Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI*, la firma de adhesión a la IFR significa que ambas partes contratistas tienen que respetar recíprocamente la soberanía y la integridad territoriales, la no agresión mutua, la no intervención en asuntos internos de otros países, la coexistencia pacífica, la igualdad y el beneficio recíproco. Como durante los últimos años, la cuestión de la soberanía de Taiwán sigue en disputa en la comunidad internacional, el desarrollo integral de China se ve gravemente afectado. En este caso, respetar la soberanía y la integridad territoriales como una premisa principal al participar de la IFR, promoverá las relaciones bilaterales entre China y otros países y también eliminará la divergencia en el tema de Taiwán.

Como se viene observando, con el desarrollo de la IFR progresivamente, casi todas las inversiones de China en el extranjero se van a relacionar con ella. Las áreas que cubre también se están expandiendo masivamente y su implicación tanto para China como para la comunidad internacional se actualiza gradualmente. Desde *rule shaper* hasta *rule maker*, los proyectos chinos contra el movimiento global, desafiando al modelo Occidental, sin embargo, no proponen explícitamente la destrucción de sus bases institucionales (Vadell, y Staiano, 2020). En medio de las dudas de la comunidad internacional, China sigue avanzando hacia una superpotencia que cuenta con más poder en su discurso. Hoy en día, la extensión natural de la IFR hacia América Latina y el Caribe está ayudando a lograr este objetivo ambicioso. Según la descripción del gobierno chino, la participación de los países de Asia central y Medio Oriente es una extensión histórica mientras que la participación de los países de ALC es una extensión natural. Eso también muestra que no es un proyecto cerrado, sino un libre círculo, pues con

---

3 La CIIE se celebra anualmente, sus informaciones se muestran en la página: <https://www.ciie.org/zbh/en/>

la actitud abierta de China, todos los países del mundo son bienvenidos a participar en su construcción. Además, cabe subrayar que una característica de la IFR es que la participación en ella parece no tener ningún costo, porque su acuerdo, que principalmente es el Memorándum de Entendimiento (MOU), no incluye condiciones vinculantes, justamente por eso, cada vez más países podrían querer participar en la IFR.

## 1.2. Implementación de la IFR en América Latina y el Caribe y la participación de Argentina

Durante mucho tiempo, las relaciones entre China, América Latina y el Caribe (ALC) no fueron muy cercanas, tanto por términos geográficos como por las pasadas y conocidas políticas domésticas chinas. Las vinculaciones diplomáticas y políticas entre China y ALC comenzaron a profundizarse recién a partir de 1978, tras las reformas impulsadas por Deng Xiaoping y la apertura de la economía china a las corrientes del comercio internacional (GREFI, 2019: 6). Comenzado el siglo XXI, con el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la implementación del principio “*go out policy*”, China comenzó a expandir su inversión hacia el extranjero poco a poco. La IFR, como representante de los megaproyectos chinos para incrementar la Inversión Extranjera Directa (IED), en los primeros años de su formulación no incluía a ALC. Sin embargo, como su potencialidad para promover el desarrollo económico de la región es atractiva, las autoridades de ciertos países de ALC también comenzaron a mostrar interés en participar de la misma.

Así, durante el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional de 2017, en Beijing, la interpretación “extensión natural” se mencionó por primera vez por Xi Jinping, en la reunión con el entonces presidente argentino Mauricio Macri. En seguida, Panamá, como primer país de la región de ALC,

participó en la IFR. Hoy en día, 19 países de la región de ALC ya firmaron respectivamente el MOU o documento de cooperación para fortalecer la cooperación práctica en áreas afines en el marco de la promoción conjunta de la iniciativa.<sup>4</sup> Estos son: Perú, Jamaica, Barbados, Ecuador, Dominica, Granada, Cuba, El Salvador, Chile, Surinam, Venezuela, Guyana, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda y Panamá.

China está promoviendo la construcción de la IFR activamente en ALC, siendo el modelo de la relación de cooperación entre China y esta región siempre el que corresponde a la IFR (Barrios, 2018). Desde la perspectiva de Barrios, la inversión en infraestructura es el principal método con el que China ingresó a ALC durante más de una década. En este sentido, la IFR solamente sirve como una nueva plataforma u oportunidad para facilitar el acceso al financiamiento de China.

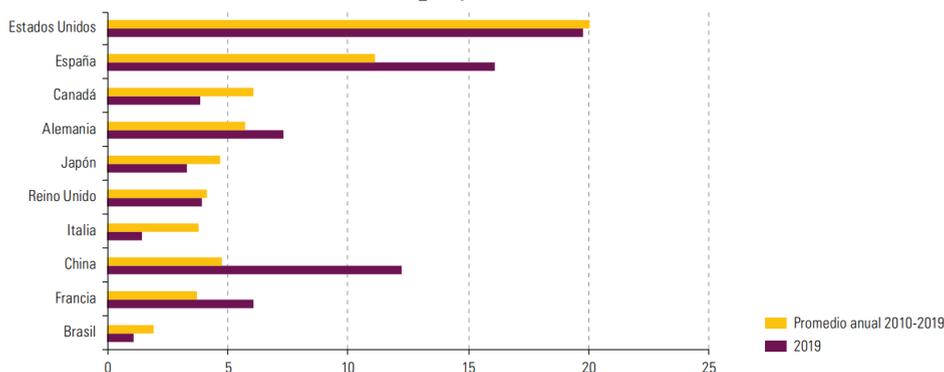
A pesar de que China ha tenido un peso creciente como inversor en la región durante la última década, según las estadísticas oficiales, sólo Estados Unidos, Europa y ALC, aparecen como orígenes significativos de la IED por un inconveniente al identificar las fuentes de los fondos<sup>5</sup> (CEPAL, 2020).

---

4 Datos válidos hasta enero de 2020.

5 El ingreso de fondos a través de terceros países, como los Países Bajos y Luxemburgo, que son mercados que las empresas transnacionales utilizan con frecuencia, dificulta la identificación del origen de esos capitales (CEPAL, 2020: 42).

**Gráfico 1:**  
**Anuncios de proyectos de inversión<sup>6</sup>**



**Fuente:** Informe de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2020: 43.

A partir del gráfico 1, podemos ver que en el 2019 China mostró un gran interés por invertir en ALC, lo cual indica que China está expandiendo su influencia sobre ésta en los últimos años. Cabe señalar que, en comparación con los inversores históricos de la región, como Estados Unidos y España, hoy en día China todavía no es el inversor más significativo. Pero, con el desarrollo de la IFR y las constantes inversiones en infraestructura, China va a tener mayor control del abastecimiento que se origina en la región.

En el caso argentino, la misma, hasta la fecha no es miembro de la IFR y, como lo afirma Barrios anteriormente, el modelo de cooperación que se da corresponde a la idea general de la IFR. Durante mucho tiempo, la inversión de China hacia el país no se ha detenido, por ejemplo, uno de los proyectos más icónicos es el Proyecto de Explotación de Recursos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz. El mismo cuenta con un total de inversión de

4.100 millones de dólares de la empresa china Gezhouba Group Co. (CGGC) (Gandini, 2019). Después de finalizar dicho proyecto, se generarán por año 3.167 gigavatios por hora (Gwh).

La historia de la participación en las actividades de la IFR puede remontarse al gobierno de Macri. En el 2017, el mismo, en representación de Argentina, participó en el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional (Casa Rosada, 2017). En el 2019, el canciller Jorge Faurie (2017-2019) participó en la reunión plenaria del II Foro de la Franja y la Ruta (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2020). En los dos foros, ambos representantes elogiaron mucho la contribución de China a la ALC, indicaron que la magna iniciativa podía generar nuevo vigor para la misma, también destacaron el interés de Argentina en participar. Sin embargo, hasta la fecha aún no se firmó ninguna adhesión a la IFR. Por un lado, el presidente Macri logró sacar a Argentina de la dependencia del capital chino y aumentó su autonomía (Oviedo, 2018) y, por otro lado, en cierto grado, la Guerra Comercial entre China y Estados Unidos desde 2018, también es un un obstáculo por el que Argentina no se

6 Los anuncios reflejan el interés por invertir en nuevas capacidades, lo que es de esperar que tenga un impacto mayor en las economías receptoras (CEPAL, 2020: 43).

pudo alinear tanto con China por la presión externa.

Desde que Alberto Fernández asumió el cargo a finales del año 2019, la relación bilateral entre China y Argentina ha aumentado mucho, es posible que Argentina se una a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en el 2021.

### 1.3. Posible función de Argentina en el objetivo estratégico de la iniciativa de China

El 19 de febrero de 1972, China y Argentina establecieron relaciones diplomáticas; en las siguientes cuatro décadas, tanto la relación bilateral como el comercio entre ambos países ya han mejorado cualitativamente. Hoy en día, en el plan de extensión natural de la IFR de China, Argentina también ocupa un papel importante.

En términos geográficos, Argentina y Chile son los dos países más alejados de China que pueden ser vistos como destinos de la IFR. Chile ya es un miembro de la ella, si en el 2021 la Argentina firmara el MOU de adhesión a la IFR, se demostrará aún más la apertura del proyecto chino y la amplitud de la cobertura en la región de ALC. Frente al debate sobre “amenaza” u “oportunidad”, la participación de cada vez más países es favorable para reducir la teoría de las amenazas. Según la descripción del gobierno chino, la tendencia de que cada vez más países participen en el proyecto significa que ambos integrantes tienen la misma idea, siguen la misma ruta y también que la IFR satisface los intereses de ambas partes. La participación de Argentina mejorará aún más el atractivo de la iniciativa, y, por lo tanto, consolidará la imagen positiva de esta iniciativa en el mundo.

Otra cosa más importante es que si Argentina puede ingresar en la IFR, la posición general de esta iniciativa en ALC mejorará aún más. En ese momento, la relevancia de la cuestión de quién ya participa en la IFR y quién todavía no lo hace, será discutida otra vez. En

el caso de Paraguay, que es el único país sin tener relación diplomática con China dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur), si este quisiera firmar un acuerdo de libre comercio con China, el tema encontraría un escollo insalvable porque la premisa de ingresar a la IFR es respetar la soberanía completa de ambas partes. En el 2021, con la posible participación de Argentina, Paraguay podría tener más presión de parte del Mercosur. Tendría que enfrentar la elección entre Taiwán y China, de nuevo, durante la próxima década del siglo XXI. Eso también puede ser visto como un objetivo estratégico de la IFR.

En términos económicos, el comercio bilateral ha crecido sustancialmente en los últimos años, “China se convirtió en uno de los principales socios comerciales de la Argentina y en un importante proveedor de financiamiento, así como país de origen de inversiones externas destinadas a sectores claves para el desarrollo local” (Sevares, 2019: 19). Según las estadísticas de la Aduana de China, el volumen del comercio bilateral en 2019 fue de 14.275 millones de dólares, de los cuales las exportaciones de China fueron de 6.884 millones de dólares y las importaciones de 7.391 millones de dólares, un aumento del 19,6%, -18,2% y 110,1% respectivamente. Y, según lo que muestra el Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2020), en la actualidad, Argentina es el sexto socio comercial más grande de China en ALC, y China es el socio comercial más grande de Argentina.

La Argentina es uno de los países del mundo con mayores recursos naturales, su exportación se basa principalmente en los sectores de la agricultura, la ganadería y alimentos. Según los datos del Observatorio de la Complejidad Económica (OEC)<sup>7</sup>, durante los últimos años, China exporta a la Argentina principalmente

---

7 Su nombre en inglés es: “The Observatory of Economic Complexity”.

máquinas, productos químicos, textiles, metales, transporte, y Argentina exporta a China principalmente productos animales, vegetales y pieles de animales. No sólo para China, sino también para el mundo, la Argentina tiene un papel estratégico en términos de suministro de alimentos.

Resulta conocido que China es el mayor importador de soja del mundo, tiene una alta dependencia del mercado exterior. Según el Informe de Cadenas de Valor Oleaginosas: Soja - septiembre de 2019, China importó el 62% de porotos de soja del mundo en el año 2017. Al mismo tiempo, en Argentina la producción de la soja ocupa el primer lugar, considerando el promedio de los últimos 5 años de la producción de granos (más de 53 millones de toneladas anuales),<sup>8</sup> destacándose China como el principal importador de la misma. Si Argentina firmara la IFR, no se descarta que China fuera a invertir más en el sector de materias primas. Esto va a promover el comercio bilateral y, al mismo tiempo, también puede conducir a que China tenga más control sobre ese campo, y, por lo tanto, logre un ahorro de costos.

Claramente, China no quiere centralizarse solamente en un país. Para ésta, la promoción de la IFR ayudará a estabilizar y facilitar el acceso a los recursos de materias primas de todo el mundo, por lo tanto, garantizaría su desarrollo sostenible. Por ejemplo, por la fricción comercial entre China y Australia en el 2020, China tuvo que reducir su dependencia excesiva del trigo australiano y buscar fuentes de importación descentralizadas. En un caso así, los países que cuentan con inversiones de China a partir de la IFR siempre están en primer orden. En el contexto de las relaciones econó-

micas y comerciales que comienzan a cambiar desde 2018, China empezó a abrir gradualmente canales diversificados de importación de soja, y ha recurrido a Brasil, Argentina, Canadá, Rusia y otros países para importarla. En este sentido, Argentina puede ser un socio estratégico.

## 2. La relación sino-argentina en el contexto de la pandemia

La pandemia de COVID-19 no sólo ha afectado la economía del mundo, sino también la solidaridad internacional, especialmente la relación entre China y el resto de los países del mundo. Al inicio de la pandemia, la comunidad internacional apoyó a China tanto en materia sanitaria como espiritual. Cuando finalmente la pandemia alcanzó a todo el mundo, China empezó a jugar un papel proactivo a la hora de proporcionar ayuda sanitaria. Este contexto tan delicado permitió que algunos países como Estados Unidos, bajo el gobierno de Trump, estableciera progresivamente una tensa relación con China mientras que algunos países, como la República de Serbia, dispusieron de una relación bilateral más cercana.

En Argentina, el brote de COVID-19, se dio poco tiempo después de la asunción del nuevo presidente. En este contexto, China y Argentina comienzan sus relaciones de cooperación del año 2020. Durante este tiempo de crisis, los dos países mantienen tanto intercambios de orden sanitario como políticos, lo que promueve en gran medida el desarrollo de las relaciones entre los dos países.

En el campo del comercio bilateral, según el informe de mayo de 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), los principales socios comerciales (tomando en cuenta la suma de exportaciones e importaciones) fueron China, Brasil y los Estados Unidos, en ese orden. Las exportaciones a China alcanzaron 963 millones de dólares y las importaciones, 656 millones de dólares. El inter-

---

8 Buenos Aires concentra el 32,9% de la producción del país, seguida por Córdoba (29,2%), Santa Fe (17,5%) y Santiago del Estero (4,8%).

cambio con China registró, en mayo, un saldo comercial positivo de 307 millones de dólares. Según Imhof (2020):

En el plano económico y comercial, la relevancia del comercio bilateral con China no

solamente se mantuvo, sino que se acentuó durante los primeros meses de 2020; ubicándose en abril y en mayo a la República Popular China como el principal socio comercial de la Argentina.

## Gráfico 2: Intercambio comercial argentino: Cifras estimadas de mayo de 2020



Fuente: Comercio exterior. Vol. 4, Núm. 10: 3.

Al mismo tiempo, cabe subrayar otro hecho especial que ocurrió durante la pandemia. En la apertura de la Feria Internacional de China para el Comercio de Servicios (CIFTIS), que se celebró en Beijing, el Presidente Argentino fue el único mandatario de América Latina que expuso en el evento de manera remota, por invitación de su par Xi Jinping. A. Fernández remarcó que “los momentos de dificultad han encontrado a nuestros países en las antípodas del mundo, pero siempre unidos” y mostró la aspiración de profundizar los lazos con China. Otro signo de que la relación entre las dos partes se está fortaleciendo gradualmente es que, en el transcurso de esta pande-

mia, el gobierno argentino mostró varias veces el interés de participar en la IFR.

### 2.1. Impactos del COVID-19 en la economía argentina

Sin lugar a dudas, la pandemia de COVID-19 está causando una recesión de proporciones significativas, tanto en Argentina como en el mundo. La manifestación más clara del impacto económico es la caída del Producto Interno Bruto (PIB), según lo confirmó de Diamante (2020), la Argentina está entre los países cuyo PIB cayó más en el momento crítico de la pandemia.

**Gráfico 3:**  
**Producto Interno Bruto - variación porcentual**

Período	Respecto al trimestre anterior (desestacionalizado)	Respecto al trimestre anterior (tendencia-ciclo)	Igual trimestre año anterior	Acumulado del año respecto a igual acumulado del año anterior
%				
<b>2019 (¹)</b>				
Tercer trimestre	0,8	-0,7	-1,8	-2,4
Cuarto trimestre	-1,0	-2,6	-1,1	-2,1
<b>2020 (¹)</b>				
Primer trimestre	-4,1	-3,7	-5,2	-5,2
Segundo trimestre	-16,0	-3,7	-19,0	-12,5
Tercer trimestre	12,8	-2,7	-10,2	-11,8

(¹) Datos preliminares.

**Fuente:** Cuentas nacionales. Vol. 4, Núm. 22: 5.

Con el aumento de la cantidad de contagios y la continuación de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio, casi todas las actividades se vieron limitadas. Tal como puede observarse en el gráfico 3, la estimación preliminar del PIB, en el segundo trimestre de 2020, muestra una caída de 19,0% con relación al mismo período del año anterior, el segundo trimestre del 2020 ya se ha convertido en el peor momento de la Argentina en el contexto de la pandemia.

En el documento “Proyecto de Ley de Presupuesto 2021” se registraron algunos que reflejan la irrupción de la pandemia del COVID-19:

Durante el mes de marzo (con tan solo doce días de ASPO) el Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE) elaborado por INDEC retrocedió el 10,2% respecto a febrero y un 11,5% en la comparación interanual. Por su parte, todos los sectores relevados registraron caídas interanuales excepto electricidad, gas y agua. Muchos registraron caídas de dos dígitos: la industria (-15,4%), la construcción (-41,4%), el comercio (-13,5%) y el transporte y las comunicaciones (-14,0%).

Se observa claramente que la economía argentina registró un derrumbe sin precedentes en cuanto a su profundidad y difusión secto-

rial. Sin embargo, la economía argentina ya estaba en crisis antes de la pandemia, la mismo sirvió como un catalizador para acelerar el deterioro económico. El Informe Macroeconómico de CREA (2020) indica que la debilidad de la economía local, anterior a la crisis, hace que el país enfrente complicaciones adicionales para responder adecuadamente. En 2020, las palabras claves más repetidas en la Argentina incluyen “inflación” “renegociación de deuda” “tasa de cambio” y “pobreza”, todas tienen relación con la economía y muestran una recesión.

Por un lado, a lo largo de la historia, la Argentina se ha caracterizado por numerosos episodios inflacionarios e hiperinflacionarios. El freno a la actividad económica ante la pandemia provocó un impacto aún más negativo en términos de ingresos y capacidad de compra de los consumidores, lo que hizo moderar inicialmente el ritmo de la inflación. La demanda sigue cayendo en picada y los precios no subieron al mismo ritmo durante los primeros meses. Tal como puede observarse en el gráfico 4, desde la mitad de 2018 se aceleró marcadamente y duplicó los registros previos a aquel momento, la tasa de inflación del 2020 parece moderarse en comparación con la del año 2019 y 2018.

**Gráfico 4:**  
**Índice de inflación en Argentina anual y mensual: últimos años**

AÑO	Inflación Anual	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
2020	35,80%(anualizado al último mes)	2,25%	2,01%	3,34%	1,50%	1,54%	2,24%	1,93%	2,70%	2,84%	3,76%	3,16%	
2019	53,83%	2,91%	3,77%	4,68%	3,44%	3,06%	2,72%	2,20%	3,95%	5,89%	3,29%	4,25%	3,74%
2018	47,65%	1,76%	2,42%	2,34%	2,74%	2,08%	3,74%	3,10%	3,89%	6,53%	5,39%	3,15%	2,57%
2017	24,80%	1,60%	2,10%	2,20%	2,10%	1,80%	1,30%	2,10%	1,50%	1,60%	1,50%	1,40%	3,10%
2016	40,30%	3,60%	4,80%	3,20%	6,70%	3,50%	2,90%	2,40%	0,50%	0,80%	2,90%	1,90%	1,60%
2015	27,50%	2,08%	1,48%	2,12%	2,01%	2,00%	1,53%	1,92%	2,17%	1,92%	1,52%	2,20%	3,80%
2014	38,53%	4,62%	4,31%	3,42%	2,59%	2,28%	2,20%	2,47%	2,65%	2,48%	2,25%	1,86%	1,87%
2013	23,28%	2,61%	1,14%	1,50%	1,43%	1,63%	2,19%	2,63%	2,14%	2,12%	2,11%	2,38%	3,30%
2012	25,98%	1,84%	1,79%	2,27%	2,19%	1,81%	1,63%	1,80%	1,93%	1,92%	1,72%	1,81%	2,04%
2011	23,97%	2,10%	1,50%	2,10%	1,80%	1,33%	1,56%	1,66%	1,85%	1,82%	1,52%	1,46%	1,86%

Fuente: Ámbito Financiero/INDEC.

Hacia adelante, el panorama tampoco parece alentador, la tasa de inflación todavía se acelera frente a un shock en la moneda. Durante la pandemia, a pesar de las medidas económicas anunciadas por el Gobierno con la intención de evitar el ensanchamiento de la brecha cambiaria, la cotización del dólar blue no dejó de crecer, en octubre el precio del dólar blue llegó a 190 pesos, máximo de la historia. Esto afectó mucho la confianza de los locales en el peso. En este momento tan complejo, una medida que tomó el Banco Central de la República Argentina fue que (BCRA) renovó el swap con China por USD 18.200 millones (ámbito, 2020); la función directa del swap de divisas es evitar los riesgos del shock de la moneda, reducir los costos de cambio y facilitar el financiamiento y comercio internacionales. Hasta cierto punto, se puede utilizar el swap como una herramienta de política para estabilizar la inflación y mantener la calma del mercado financiero.

Por otro lado, cabe subrayar la renegociación de la deuda en pleno proceso. La caída de tasas en el mundo puede de algún modo limitar el peso de la deuda, eso parece ser favorable al lado argentino. Sin embargo, lo cierto es que bajo las circunstancias actuales los inversores tienden a preferir desprenderse de sus activos más riesgosos, entre los que lamentablemente se encuentran los bonos argentinos, para ir hacia otras colocaciones consideradas más seguras. En la era post pandemia, un elemento relevante para la recuperación de la economía sería la IED, en este sentido, la renovación del swap con China y la posible adhesión a la IFR pueden ser decisiones estratégicas de Argentina para una rápida recuperación económica.

## 2.2. Ayuda humanitaria y relación bilateral

“Hay acontecimientos no políticos que pueden conectarse por su escala con el sistema internacional e incluso afectarlo” (Malena, 2020). En el 2020, además del destacado

desempeño de China en las relaciones económicas y comerciales con Argentina, los intercambios fuera del área de economía, tanto políticos como no políticos, frecuentes entre ambas partes durante la pandemia, parecen fortalecer la relación bilateral.

A principios de febrero del 2020, el año nuevo de China, también fue el momento más tenso de la pandemia en este país. El ministro consejero de la Embajada de China en Argentina, Wang Xiaolin, se reunió con el director del Ministerio de Salud de Argentina, Ginés González García, para intercambiar opiniones sobre la prevención y el control de la pandemia. Esta reunión, como primer encuentro del año acerca del tema coronavirus, abrió un camino de intercambio durante el transcurso del mismo.

Luego, a medida que el COVID-19 se extendió gradualmente por Argentina, el problema más grave al que se enfrentó, como la mayoría de los países, fue la escasez de suministros médicos, las máscaras parecían haberse convertido en un lujo por la falta de ellas. En esta situación, China se convirtió en el primer país en proporcionar suministros médicos a Argentina. Hasta mayo del 2020, la Embajada China en Buenos Aires ya había gestionado el envío de 2.500 kits de reactivos para diagnosticar COVID-19; 5.000 trajes de protección desechable; 2.500 trajes de protección desechable de uso industrial; 5.000 trajes aislantes; 2.000 antiparras de protección; 66.000 barbijos N95; 100.000 barbijos médicos; 30.000 barbijos quirúrgicos; 60.000 barbijos descartables; 20.000 guantes descartables; 22.000 cofias descartables; 550 termómetros digitales; 3 termómetro infrarrojo-digital para uso en aeropuertos y el servicio gratuito de Sistemas de Detección de Epidemia (Dinatale, 2020).

Cabe subrayar algo especial en relación con la donación del preciado material sanitario: casi en todas las cajas del material aparece un escrito en el idioma del país receptor. En las cajas para Argentina se pone: “Los hermanos

sean unidos porque esa es la ley primera. Tengan unión verdadera en cualquier tiempo que sea.” Son versos del poema gauchesco “Martín Fierro”, de José Hernández. Los envíos de China a distintos puntos del planeta para combatir la pandemia ya se conocen como “diplomacia de las mascarillas” (Deutsche Welle, 2020). En efecto, esta medida está en consonancia con la actitud china de hacer cosas novedosas en los últimos años. Así, no sólo ofrece generosidad, sino que también construye una imagen de la gran potencia mundial. La “diplomacia de las mascarillas” conduce con éxito a que la llegada de la donación china a Argentina sea una noticia novedosa y, en gran parte, eso tiene la función de mejorar la amistad entre ambos pueblos.

Como se describe en la primera parte de este trabajo, el COVID-19 sirvió como un catalizador para fortalecer la relación bilateral. Esto se da porque ambos países mostraron sus aspectos insuficientes ante la crisis repentina, y encontraron los problemas del desarrollo sostenible, así, trabajar en conjunto se ha convertido en la única opción. Desde que Fernández llegó al poder, ambos mandatarios no tuvieron la oportunidad de realizar oficialmente una visita de estado, pero han hablado vía telefónica y han intercambiado cartas en muchas ocasiones, llegando a un importante consenso sobre el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y el fomento de la cooperación en campos como la lucha contra la pandemia. Xi Jinping dijo que China concede gran importancia a los lazos bilaterales en un reciente intercambio de cartas con el presidente argentino en el que también pidió esfuerzos concertados para mantener y potenciar el desarrollo de la asociación estratégica integral entre los dos países (Xinhua, 2020).

A su vez, se puede observar que la pandemia parece crear un estado favorable para promover la IFR, por lo tanto, no es sorprendente que dicho tema fue repetido casi en todos los intercambios con el gobierno chino. Hoy en día, China tiene el deseo de atraer a Argentina

para unirse a la IFR, y para Argentina, la IFR también es una “oportunidad”.

Otra señal positiva que puede ser vista como un fortalecimiento de la relación bilateral es que, el 18 de noviembre del 2020, la ley 27.571 aprobó el ingreso de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), con carácter de miembro no regional (Boletín oficial, 2020). Este hecho puede ser visto como un dato más en la consolidación de las relaciones bilaterales con China.

### 2.3. La participación de Argentina en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) es un banco de desarrollo multilateral bajo el patrocinio del gobierno chino con la misión de mejorar y promover el proceso de construcción de interconexión e integración económica en la región asiática. Desde la perspectiva de Narvaja:

La motivación política detrás de la creación de esta nueva estructura financiera multilateral radicó en la necesidad de China de construir un nuevo orden regional, que respondiera a una lógica diferente a la que gobierna al sistema que emergiera tras los acuerdos celebrados en Bretton Woods en el período de posguerra (2015: 22).

En la inauguración del banco en el año 2016, Xi Jinping dijo que el AIIB hará que las interacciones económicas mundiales sean “más justas, equitativas y eficaces. Y, según la descripción del presidente del AIIB, Jin Liqun, la fundación del AIIB no incluye la intención de abogar por derrocar el sistema económico y político internacional existentes, sí cree que el sistema necesita reformas, y que es necesario reflejar la voluntad y la experiencia de los países en desarrollo, incluida China.

Históricamente ALC presenta una inversión crónica insuficiente en infraestructura. Actualmente, solo el 3% del PIB de la región se canaliza hacia proyectos vitales de transpor-

te y logística, la mitad del 6% recomendado necesario para sostener el crecimiento. Los gobiernos esperan abordar, al menos parcialmente, esta brecha uniéndose al AIIB y accediendo a su financiamiento (Koop, 2021).

No importa si su creación se dio pues se detectó el problema de las dificultades de financiamiento para infraestructura en Asia e incluso a nivel mundial, o porque China tenía la intención de ser un reemplazo del antiguo orden, desde su inauguración en enero de 2016 hasta la fecha, ya logró cierto éxito. En la actualidad, consta de 103 miembros, y ha invertido en más de 100 proyectos a gran escala, con un monto total de 22.03 mil millones de dólares estadounidenses. Hoy en día, no cabe duda de que el ingreso al AIIB ofrecerá a Argentina una nueva opción de acceder al financiamiento de un organismo multilateral para sectores estratégicos como la infraestructura, digitalización, energía, finanzas, telecomunicaciones, construcciones rurales, transporte, urbanización recursos hídricos, entre otros.

La intención de Argentina de formar parte del AIIB data de la gestión de Mauricio Macri, pues en el primer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional realizado en el 2017, presentó el deseo del país de formar parte del mismo. Ese mismo año, el Directorio del AIIB aprobó el ingreso de Argentina a la institución (Fundeps, 2020).

Hoy, este ingreso puede ser visto como una señal positiva de la participación en la IFR el año que viene. Justamente, el AIIB se fundó detrás de la IFR, por lo tanto, se lo considera también como el “motor financiero” de la iniciativa. Incluso, muchos analistas consideran que la finalidad principal de China, a la hora de impulsar este banco multilateral, es la de contar con un instrumento de financiamiento accesible para poder cubrir los proyectos contemplados en la IFR (Camoletto, y Roza, 2019). Hasta la fecha, hay principalmente 4 instituciones que brindan financiamiento para los países desde la IFR:

**Gráfico 5:**  
**Las principales fuentes de financiamiento de la IFR**

1	Instituciones de apoyo financiero chinas	<b>Policy banks of China</b> - China Development Bank, The Export-Import Bank of China.
		<b>The Silk Road Fund</b> - creado en 2014 con un capital inicial total de US \$ 40 mil millones.
2	Instituciones de apoyo financiero internacional	<b>Asian Infrastructure Investment Bank</b> - creado en 2014 con un capital inicial total de US \$ 100 mil millones.
		<b>BRICS Development Bank</b> - creado en 2014 por los países de BRICS.

**Fuente:** Elaboración propia.

Ahora bien, cabe preguntar cuál es el papel que juega el AIIB para la Argentina de hoy. ¿Es una panacea? La respuesta es que no. Argentina recién logró un hito importante al acordar con sus principales acreedores privados extranjeros la reestructuración de su deuda y salir del “default selectivo” en el que cayó a finales de mayo pasado (Smink, 2020). Además, con el impacto en la economía por la pandemia, Argentina cursará un período complejo en el futuro. El ingreso al AIIB, en este momento, realmente ayuda a aliviar la presión actual por el extraordinario acceso al financiamiento con bajas tasas sin condicionalidades. Pero, también debería darse cuenta de que es sólo un acceso al financiamiento y que se deberían usar los créditos futuros con precaución para evitar

un desastre similar al de la deuda del Fondo Monetario Internacional (FMI).

### 3. La significación de la posible participación en la era post-pandemia

Después de los intercambios a distancia por casi un año, el canciller Felipe Solá expresó que Alberto Fernández tiene “pendiente” una visita a China, que se podría concretar entre marzo y mayo del 2021, según la evolución de la pandemia (Dinatale, 2020). En la era post-pandemia, el interés mutuo es, obviamente, cómo construir en conjunto el proyecto de la IFR del que ya tanto se habla. Esta visita de estado será una oportunidad en la que Argentina podría optar por participar en ella.

**Gráfico 6:**  
**Inversión Extranjera Directa (IED) de China a Argentina (2000-2018)**



Fuente: Diálogo Chino.

Al pensar cuál es la importancia de la IFR para Argentina, es fácil relacionarla con la IED de China hacia Argentina. El canciller Felipe Solá expresó que hoy en día el stock de inversión chino es bajo y que puede aumentar muchísimo más. Pero, afectada por muchos factores, la IED de China hacia Argentina disminuyó mucho en comparación con la de los años anteriores. Al mismo tiempo, China está aumen-

tando el volumen de la IED hacia los países a través de la iniciativa progresivamente. En este caso, la IFR puede ser una “oportunidad” para atraer más inversiones de China.

En términos de política, en comparación con los documentos, la IFR debe entenderse como una declaración de misión, porque no tiene una lista fija de miembros ni una definición precisa de los proyectos bajo su marco.

Incluso los proyectos anteriores pueden incluirse en la IFR. Después de firmar el MOU, ambas partes necesitan discutir de nuevo sobre las cooperaciones y las nuevas inversiones de proyectos de interés común. En otras palabras, la participación en la IFR puede que no logre traer financiamiento con rapidez, especialmente por la incertidumbre política y económica en general de la era post- pandemia. En este sentido, no hace falta exagerar su significado para el aumento de la IED. Sin embargo, sin dudas, la función de la firma de adhesión de Argentina a la IFR en la era post- pandemia activará aún más el intercambio y el diálogo con China.

Para Argentina, la IFR es como una nueva puerta del gigante que es China, detrás ella hay distintos recursos atractivos, lo que se necesita para abrir esta puerta no es esfuerzo, sino el coraje para enfrentar la afluencia y consecuencias que traen los recursos chinos después de entrar al mercado interno.

### 3.1. Proyecto de infraestructura argentina con inversión china

La infraestructura siempre juega un papel con mucha importancia para el desarrollo sostenible de un país, tiene un impacto directo en el crecimiento económico porque permite aumentar el stock de capital. De modo indirecto es un medio para incrementar la productividad, ampliar el mercado por la interconexión de distintas regiones y promover las exportaciones. Tradicionalmente la infraestructura pública generalmente se refiere a la construcción de carreteras, puertos, ferrocarriles, etc., los cuales suelen requerir gran cantidad de inversión; sin embargo, siempre se tarda mucho más tiempo en cosechar los beneficios. Hoy en día, la demanda significativa en ALC y la oferta explícita de la IFR, en relación con proyectos de infraestructura, permiten considerar que los proyectos chinos en la región continuarán aumentando de forma considerable en el futuro (Dussel Peters, 2020).

Argentina, durante mucho tiempo, ha sido uno de los países de destino en ALC con mayor atención de China en el tema de las inversiones en infraestructura. Según el reporte "Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020", elaborado por el especialista Enrique Dussel Peters, investigador de la Red ALC-China, Argentina es el país cuyos 17 proyectos representaron el mayor monto, con total de US\$ 30,618 millones (o el 39.83 % del monto de ALC) durante el período 2005-2019. Y, muestra una participación en la generación de empleo de 26,205 puestos, equivalente al 9.57 % de ALC.

Durante la pandemia, aunque muchas obras se detuvieron por falta de financiamiento, las inversiones hacia Argentina por parte de China no se interrumpieron. El 11 de diciembre, el presidente Alberto Fernández participó, en la Casa Rosada, de la firma de cuatro acuerdos con China por 4.695 millones de dólares, para la reactivación de tres líneas ferroviarias de carga y la adquisición de material rodante para el transporte ferroviario de pasajeros en trece provincias. Las obras, que generarán más de 28 mil puestos de trabajo en todo el país, beneficiarán a las provincias de Santa Fe, San Luis, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Jujuy, Salta, Tucumán, Chaco, Corrientes, Río Negro, La Pampa y Neuquén (Cancillería Argentina, 2020).

Para entender los proyectos de las inversiones chinas en profundidad, cabe subrayar un elemento de mucha importancia: el Proyecto Público-Privado o Participación Pública-Privada (PPP). Los contratos PPP son aquellos firmados por organismos que integran el sector público nacional y sujetos privados o públicos (como empresas estatales, siempre que intervengan en carácter de contratistas) con el objeto de desarrollar proyectos de infraestructura, vivienda, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica (Krakowiak, 2019). La modalidad PPP que se propuso durante el mandato de Macri, es una

herramienta para resolver el déficit de infraestructura sin generar aún más déficit fiscal. Este tipo de cooperación ayuda a acortar los tiempos en comparación con los de la obra pública y minimizar los costos compartiendo los riesgos involucrados en el proyecto. Pero, por falta de financiamiento externo a él, el Estado solo no conseguirá que arranquen las obras. Hoy en día, la situación de dicha modalidad, aplicada en la construcción de Corredores es que todos los contratos para construir los seis corredores tuvieron que ser rescindidos por la crisis, dentro los cuales también se incluye el contrato del corredor vial B, una autovía que une Luján con La Pampa, que iba a ser ejecutado por el Consorcio China Construction America, Green SA (Krakowiak, 2020).

La modalidad PPP, como forma de abrir nuevos contratos, tiene una función importante bajo el marco de la IFR. La recesión económica en varios países del mundo ofrece una buena oportunidad de desarrollo para la inversión de proyectos PPP en el extranjero, que, al mismo tiempo, enfrenta también enormes riesgos.

Bajo tal circunstancia, para allanar el camino hacia la acción conjunta de Argentina y la IFR en la era post-pandemia, los proyectos preexistentes chinos en Argentina también ocupan un papel importante, por ejemplo, el citado proyecto del corredor vial B. Por eso, para garantizar el buen avance de éste, durante la pandemia la empresa China Construction America (CCA) le informó al Gobierno Argentino que está dispuesto a desembolsar USD 1.150 millones para la concreción de la obra. Como destacó el representante de la compañía, David Wang: “la concreción del Corredor Vial B es de suma importancia para la República Popular China”. La misma, una vez finalizado el proyecto, recibirá reconocimiento y elogios de parte de Argentina, y, en el futuro, este proyecto será un testimonio fuerte para la IFR.

### 3.2. Oportunidades o amenazas

Desde la perspectiva de China y acorde a la descripción de la IFR, ésta siempre es una oportunidad que se ofrece al mundo y que no tiene amenaza alguna. Como lo destacó Wang Yi “La Iniciativa de la Franja y la Ruta no es un Plan Marshall, sino una vívida práctica de la construcción conjunta de una comunidad de destino compartido de la humanidad.” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2020). Esta idea también se puede notar desde la denominación “extensión natural” de la IFR en ALC. En efecto, esta expresión es otra forma críptica de señalar que esta iniciativa no es un plan agresivo, la participación de los países de ALC se da por tener la misma idea y querer seguir la misma ruta.

Los miembros de la iniciativa o los países que todavía permanecen a la expectativa también saben que es una oportunidad, al mismo tiempo que una “estrategia” jugada por China. Sin embargo, ésta, en sí misma, no representa algo negativo. Además, la estrategia, que ha sido estudiada por mucho tiempo, también va a desarrollarse hacia una ruta sin tantas críticas. En el pasado, algunos proyectos bajo el marco de la IFR han sido criticados, por ej., por causar daños al medio ambiente. Por eso, ante esto, recientemente Xi Jinping propuso el concepto de la Ruta de la Seda Verde elevando los criterios de selección para los proyectos de la IFR, y, así, eliminar las voces negativas.

Para Argentina, es necesario estudiar y conocer bien la IFR para evitar el ingreso a la llamada trampa de la deuda y exacerbación de la asimetría y poder tomarla como una oportunidad. La IFR tiene como objetivo impulsar la exportación e importación hacia y desde China, orientar a las empresas tanto estatales como privadas chinas para expandir el negocio en el extranjero y fortalecer la posición del RMB en el mundo, entre otros. Cada objetivo estratégico chino puede negociarse y aprovecharse para el desarrollo argentino. Por

ejemplo, el problema de la tasa de cambio de moneda en Argentina se agravó mucho en el año 2020, aunque el gobierno ya ha tomado medidas para controlarlo. En este caso, el swap entre pesos argentinos y RMB puede tomarse como un método para apoyar el desarrollo sostenible.

Además, bajo el marco de la IFR, también se debe buscar activamente la transferencia de tecnología y las inversiones para la industrialización, solicitar eliminar el proteccionismo chino y otras medidas que afectan la complementación económica, como lo sostuvo Faurie en la reunión plenaria del II Foro de la Franja y la Ruta:

La inversión y el comercio son prioridades y necesitamos que revitalicen la economía, pero debemos promover el comercio equilibrado – con China, por ejemplo, tenemos déficit en la balanza comercial–. En los diferentes proyectos nos interesa la transferencia tecnológica y trabajamos para bajar los costos y la burocracia, y aumentar así la competitividad.

En este sentido, Argentina como un receptor o miembro futuro, tendría que enfrentar los desafíos enumerados. China está en el camino hacia un mejor desarrollo y, en este caso, debe reflexionar si Argentina ante la IFR se quedará satisfecha con esta estrategia de inversión o persigue un mayor desarrollo con un plan propio.

Hoy en día, por los impactos de la pandemia, la IED es una clave para la recuperación de la economía. Sin embargo, según un estudio de la ONU, Argentina ocupa el segundo peor lugar, según una investigación sobre 202 países, en la evolución de la inversión extranjera directa en lo que va del siglo XXI. Inestabilidad política, economía errática, presión tributaria e inseguridad jurídica son causas apuntadas por empresarios y economistas (Serriochio y Cayón, 2020). En esta circunstancia, aunque el ingreso a la IFR no pueda garantizar ciento por ciento la inversión china, puede ser

visto como un nuevo acceso al financiamiento, es decir, como una oportunidad.

## **Conclusiones**

Como hemos visto, el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta cumple con los intereses de China, su alcance abarca no sólo las relaciones bilaterales, el comercio exterior bilateral, sino también aspectos culturales, sociales y muchos otros. Será un objetivo principal para China durante los próximos años, incluso décadas.

En el mundo cada vez más globalizado de hoy, la IFR crea un círculo de intercambio para la infraestructura y otros campos, promoviendo en gran medida el desarrollo de la globalización. En este sentido, es una oportunidad para todos los países del mundo.

Desde un plan regional hasta un plan global, la extensión natural hacia ALC ha enriquecido enormemente el significado de la iniciativa. Dirigida por la IFR, China continúa prestando atención e invirtiendo en ALC, creando una imagen muy atractiva, y, al mismo tiempo, un plan estratégico para seguir con un desarrollo sostenible, garantizar el poder y un estado inquebrantable. Sin dudas, China va a continuar expandiendo su alcance y mejorando el contenido de la IFR.

En el caso de Argentina, ella ocupa un papel insustituible en el diseño de la IFR a largo plazo. Con el cambio de gobierno, el ingreso a la IFR puede ser sólo un problema de tiempo. Cabe subrayar que, en el contexto del COVID-19, se acelera aún más la alianza con la gigante China. La pandemia creó una crisis sin precedentes para todo el mundo y especialmente grave para la economía de Argentina. El COVID-19 conduce a que la crisis argentina preexistente se agrave y, también, brinda a China una “oportunidad” para ejecutar su “diplomacia de las mascarillas”.

Por la ayuda humanitaria e intercambios a distancia frecuentes, el ingreso argentino al AIIB y las nuevas inversiones por parte de

China, las relaciones bilaterales sino-argentinas se fortalecieron mucho más.

En los últimos años, la IFR ha sido estudiada aún más por los investigadores. Bajo su marco, China pretende lograr el interés mutuo y su ascenso está funcionando de forma pacífica. Para Argentina, la IFR puede describirse como una importante puerta. En la era post-pandemia deberían realizarse más investigaciones sobre esta iniciativa, una frecuente negociación con China para firmar el MOU y elaborar proyectos nuevos que contemplen el interés de ambas partes.

En el futuro, las investigaciones sobre los modelos de cooperación de los proyectos pre-existentes bajo el marco de la IFR son claves para elaborar nuevos planes exitosos. Siempre conocer algo bien, permite utilizarlo de buena forma.

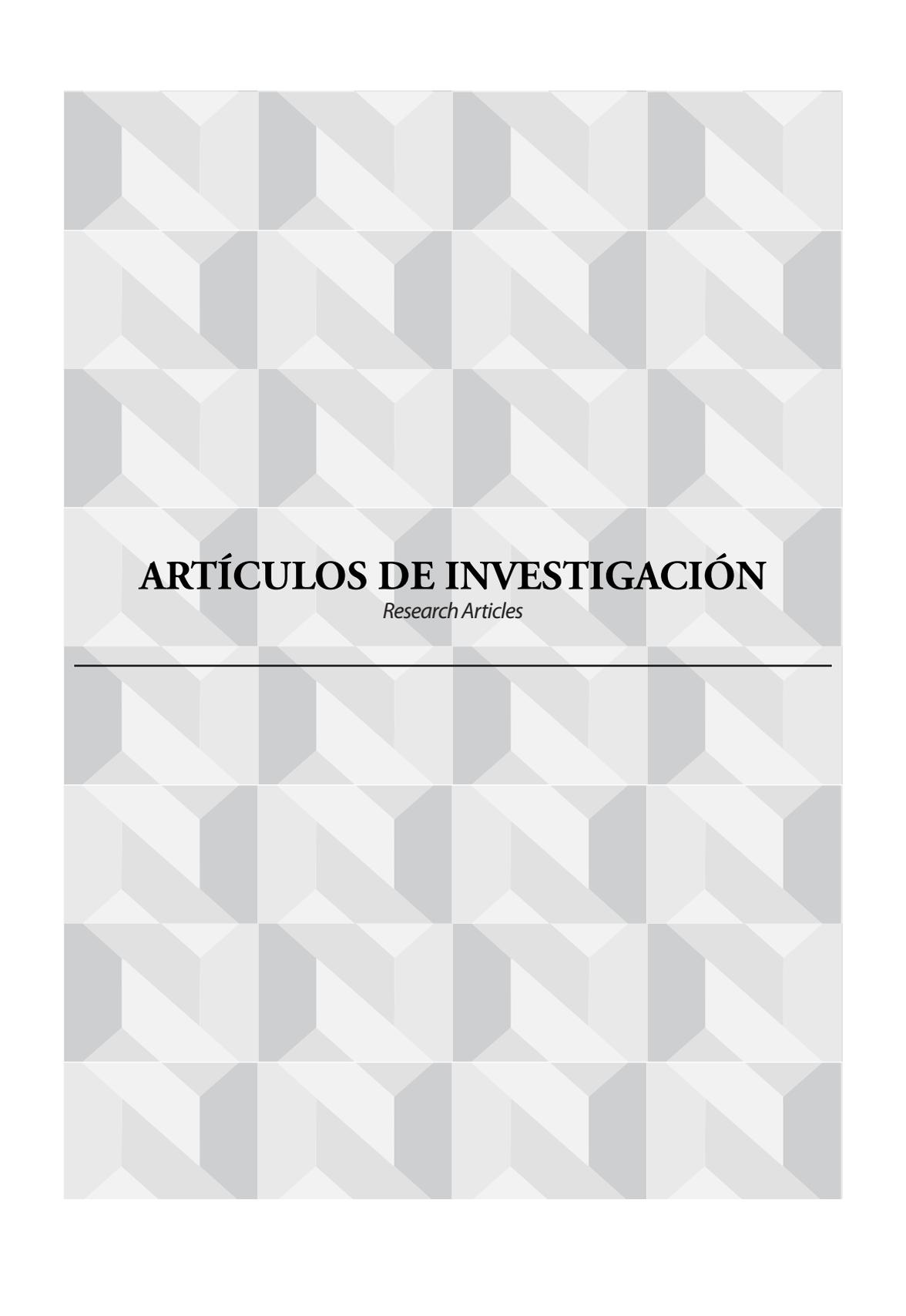
## Referencias bibliográficas

- Ámbito (s/d). *El Banco Central renovó el swap con China por u\$s18.200 millones*. Disponible en: <https://www.ambito.com/finanzas/swap/el-banco-central-renovo-el-china-us18200-millones-n5119662>
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía. (2021). *Proyecto de Ley de Presupuesto 2021. Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional*. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/mensaje/mensaje2021.pdf>
- Barrios, R. (2018, 11 de julio). “一带一路” 倡议登陆拉美. *China Dialogue*. Disponible en: <https://chinadialogue.net/zh/1/43995/>
- Berjano, C. (2018). *La iniciativa de la Ruta de la Seda: crisis del multilateralismo y globalización con “características chinas*. En S. Vaca Narvaja y Z. Zhan (Eds.). *China y América Latina en la Geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda* (pp. 34-57). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Boletín Oficial (s/d). *Legislación y Avisos Oficiales, Ley 27571*. Disponible en: [www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237402/20201118](https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237402/20201118)
- Camoletto, M. y Roza, G. (2019). *El rol del AIIB en la Nueva Ruta de la Seda Verde*. Buenos Aires: Fundeps.
- Cancillería Argentina (s/d). *El Presidente encabezó la firma de cuatro acuerdos con China por USD 4.695 millones para la reactivación de líneas ferroviarias*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-encabezo-la-firma-de-cuatro-acuerdos-con-china-por-usd-4695>
- Casa Rosada Presidencia (2017, 15 de mayo). *El Presidente expuso en el foro “Una Franja y una Ruta para la Cooperación Internacional”*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/39552-el-presidente-expuso-en-el-foro-una-franja-y-una-ruta-para-la-cooperacion-internacional>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cornejo, R. (2018). *El proyecto “Una Franja, Una Ruta” de China y América Latina, entre las posibilidades y la realidad*. En S. Vaca Narvaja, S. y Z. Zhan (Eds.). *China y América Latina en la Geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda* (pp. 59-80). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- CREA (2020, 6 de abril). El impacto del COVID-19 en la economía. *Informe Macroeconómico*. Núm. 266. Disponible en: [www.crea.org.ar/informe-macroeconomico-n-266/](http://www.crea.org.ar/informe-macroeconomico-n-266/)
- Cuéllar, A., y Bauer, S. (2019, 17 de abril). Se desacelera la inversión extranjera directa china hacia América Latina. *Dialogo Chino*. Disponible en: <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/25775-se-desacelera-la-inversion-extranjera-directa-china-hacia-america-latina/>
- Dellatorre, R. (2020, 3 de julio). Los turbios PPP de la obra pública macrista. *Página12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com>

- ar/269900-los-turbios-ppp-de-la-obra-publica-macrista
- Deutsche Welle. (s/d). ¿Qué busca la diplomacia china de las mascarillas en Latinoamérica? Disponible en: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-busca-la-diplomacia-china-de-las-mascarillas-en-latinoam%C3%A9rica/a-53227101>
- Diamante, S. (s/d). PBI. La economía argentina, entre las que más cayeron por la pandemia. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/pbi-la-argentina-economias-mas-cayeron-pandemia-nid2458005>
- Dinatale, M. (2020, 20 de noviembre). Alberto Fernández viajará el año que viene a China: se reunirá con Xi Jinping para fortalecer las relaciones bilaterales. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/11/20/alberto-fernandez-viajara-el-ano-que-viene-a-china-para-una-visita-de-estado-y-un-encuentro-con-xi-jinping/>
- Dinatale, M. (2020, 22 de marzo). La Argentina sólo recibió ayuda sanitaria de China para enfrentar la pandemia del coronavirus. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/03/22/la-argentina-solo-recibio-ayuda-sanitaria-de-china-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus/>
- Dussel Peters, E. (2020). *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RED ALC China.
- Fundeps. (2020). *Argentina, a un paso de convertirse en miembro del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura*. Disponible en: <https://www.fundeps.org/argentina-banco-asiatico-infraestructura/>
- Gandini, N. (2019, 6 de junio). *Represas de Santa Cruz, la avanzada china en infraestructura energética*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2019/06/represas-de-santa-cruz-la-avanzada-china-en-infraestructura/>
- Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura (GREFI). (2019). *El rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la estrategia política de China hacia la región*. Perú: GREFI.
- Held, D., & McGrew, A. (2000). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Imhof, E. (2020). *La relación entre Argentina y China en el actual contexto de pandemia*. *Argentina. Red China y América Latina*. Disponible en: <https://chinayamericalatina.com/la-relacion-entre-argentina-y-china-en-el-actual-contexto-de-pandemia/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (s/d). *Informe de avance del nivel de actividad*. *Cuentas nacionales*. Vol. 4, Núm. 22. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_12\\_20B8DE4D14D2.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_20B8DE4D14D2.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (s/d). *Inflación*. Disponible en: <http://estudiodelamo.com/inflacion-argentina-anual-mensual-2020/>
- Koop, F. (2021). *Explainer: Latin America and the AIIB. Diálogo Chino*. Disponible en: <https://dialogochino.net/en/trade-investment/39049-explainer-latin-america-aiib-the-asian-infrastructure-investment-bank/>
- Krakowiak, F. (2019, 11 de noviembre). El fracaso de los PPP: No se construyó ni un kilómetro de red de transporte. *EconoJournal*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2019/11/el-fracaso-de-los-ppp-no-se-construyo-ni-un-kilometro-de-red-de-transporte/>
- Liu, W. & Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*. 1 (3): 323-340.
- Malena, J. (2018). *Cooperación entre China y América Latina dentro de la iniciativa ampliada "Una Franja, Un Camino"*. *Estudio de caso sobre infraestructura ferroviaria*. En S. Vaca Narvaja y Z. Zhan (Eds.). *China y América Latina en la Geopolítica de la Nueva Ruta de la*

- Seda (pp. 34-57). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Malena, J. (2020). La pandemia del COVID-19: impacto en las relaciones sino-latinoamericanas. El caso argentino. *Revista Institucional*. Núm. 1.539. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/revista-institucional/noticias-revista-institucional/la-pandemia-del-covid-19-impacto-en>
- Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación. (2019). *Informe de Cadenas de Valor Oleaginosas: Soja - septiembre 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (s/d). *Wang Yi: La Iniciativa de "La Franja y la Ruta no es un Plan Marshall", sino una Viva Práctica de la Construcción Conjunta de una Comunidad de Destino Compartido de la Humanidad*. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1588268.shtml>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (s/d). *Faurie en China: "Debemos promover un comercio equilibrado"*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/faurie-en-china-debemos-promover-un-comercio-equilibrado>.
- Narvaja, S. (2015). ¿Por qué China? Miradas sobre la *Asociación Estratégica Integral* (pp. 21-28). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Oviedo, E. D. (2018). América Latina: ¿Extensión natural de la Ruta de la Seda? *Comercio Exterior Bancomext*. Núm. 15: 16-19.
- Oviedo, E. D. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política. Un lugar bajo el sol. Argentina. *Voces en el Fénix*. N.º 67. Disponible en: <https://www.vocesenelfenix.com/content/las-relaciones-argentino-chinas-dos-a%C3%B1os-de-la-alternancia-pol%C3%ADtica>
- Serrichio, S. & Cayón, D. (2020, 13 de septiembre). ¿Por qué la Argentina no atrae inversiones? *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/09/13/por-que-la-argentina-no-atrae-inversiones/>
- Sevares, J. (2019). *Estrategias de relacionamiento con China VII: Hacia una política de Estado con la República Popular China. La relación económica sino-argentina: situación y perspectivas en tiempo de crisis*. Buenos Aires: CARI.
- Shah, S. (2015, 20 de abril). China's Xi Jinping Launches Investment Deal in Pakistan. *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/chinas-xi-jinping-set-to-launch-investment-deal-in-pakistan-1429533767>
- Slipak, A. & Ghiotto, L. (2019). *América Latina en la Nueva Ruta de la Seda, el rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica*. Buenos Aires: CADTM.
- Smink, V. (2020, 5 de agosto). *La paradoja de cómo el FMI se convirtió en un aliado de Argentina en la renegociación de su deuda externa privada (y por qué es buena señal para otros países)*. BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52828376>
- Vadell, J. & Staiano, M. F. (2020). China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: La Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Año 2020: 433-455.
- Xinhua (2017, 16 de enero). *La visión de Xi del mundo: Una comunidad de destino común, un hogar compartido para la humanidad*. Disponible en: [http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c\\_135986889.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c_135986889.htm)
- Xinhua (2021, 4 de enero). *Xi aboga por una asociación más estrecha con Argentina*. Disponible en: [http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/04/c\\_139640119.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/04/c_139640119.htm)
- Zottele, E. & Zottele, A. C. (2020). *Aproximaciones a la Franja y la Ruta*. México: Universidad veracruzana.
- 中国外交部. (s. f.). 中国同阿根廷的关系. *Ministerio de Relaciones Exteriores de*

*China. Relaciones internacionales entre China y Argentina.* Disponible en: [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/1206\\_680926/sbgx\\_680930/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680926/sbgx_680930/)



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# Estado, Políticas Públicas y Desarrollo: *Claves para el análisis de sociedades complejas*

*State, public policies and development:  
Key to the analysis of complex societies*

Por Alejandro Casalis\*, Daniel García Delgado\*\* y Agustina Gradin\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 20 de abril de 2024.

## RESUMEN

En este artículo presentamos el dispositivo analítico y metodológico que desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina utilizamos para analizar las políticas públicas en sociedades complejas como las latinoamericanas, y particularmente cíclica como la Argentina debido a las interrupciones y cambios en el modelo de desarrollo a lo largo de su historia. Esta perspectiva ha sido aplicada y puesta en discusión en infinidad de publicaciones colectivas e individuales de nuestro equipo, en espacios de reflexión y encuentro como el Congreso Nacional de Estado y Po-

líticas Públicas de FLACSO, y en diferentes espacios de formación académica de posgrado. En este marco, el propósito principal consiste en brindar un dispositivo analítico, holístico y estructural con énfasis en la importancia del Estado en la región y sus tensiones con el mercado, las élites y el poder fáctico que permite analizar las políticas públicas desde las perspectivas de incidencia.

**Palabras clave:** *Estado, política pública, desarrollo, sociedades complejas.*

---

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: [acasalis@flacso.org.ar](mailto:acasalis@flacso.org.ar)

\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador. Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [dgarciad@flacso.org.ar](mailto:dgarciad@flacso.org.ar)

\*\*\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [agradin@flacso.org.ar](mailto:agradin@flacso.org.ar)

## ABSTRACT

This article presents the analytical and methodological device that the State and Public Policies Area of FLACSO Argentina, use to analyze public policies in complex societies such as Latin American ones, and particularly cyclical ones like Argentina due to interruptions and changes in the development model along its history. This perspective has been applied and discussed in countless collective and individual publications of our team, in spaces for reflection and meeting such as the National Congress of State and Public Policies of FLACSO, and in different spaces of postgraduate academic training. In this framework, the main purpose is to provide an analytical, holistic and structural device with emphasis on the importance of the State in the region and its tensions with the market, the elites and the de facto power that allows analyzing public policies from the perspectives of incidence.

**Keywords:** *State, public policies, development, complex societies.*

## Introducción

En este artículo presentamos el dispositivo analítico y metodológico que desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina utilizamos, en nuestra trayectoria académica, para analizar las políticas públicas en sociedades complejas como las latinoamericanas, y particularmente cíclica como la Argentina debido a las interrupciones y cambios en el modelo de desarrollo a lo largo de su historia. Esta perspectiva ha sido aplicada y puesta en discusión en infinidad de publicaciones colectivas e individuales de nuestro equipo, en espacios de reflexión y encuentro como el Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, y en diferentes espacios de formación académica de posgrado. A lo largo de los años, y bajo la dirección del Dr. Daniel García Delgado, hemos madurado y cristalizado una perspectiva teórica metodológica que

se compone de cuatro aspectos interrelacionados que detallamos a continuación.

Primero, una estrategia metodológica y marcos interpretativos que se caracterizan por el uso prioritario de métodos cualitativos para explicar problemas sociales y analizar políticas públicas, triangulada con la utilización de datos cuantitativos de forma complementaria en las investigaciones. El análisis basado en evidencia empírica cualitativa y cuantitativa a partir de la cual se construyen teorías que permitan explicar - comprender nuestra realidad.

En segundo lugar, la utilización de un método de análisis holístico, que integre las políticas públicas dentro de procesos de cambio más amplios, enmarcado en una teoría del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, sobre modelos de relación Estado-sociedad que analice los cambios históricos y recientes de los gobiernos, de los modelos de desarrollo, en el sistema político e institucional, y en la inserción internacional, en particular en Argentina. A su vez, es un método que integra de forma interdisciplinaria los aportes provenientes de la ciencia política, la filosofía, la sociología y la economía política, entre otras, para comprender los procesos sociales.

En tercer lugar, es un estilo y una metodología de análisis que se enfoca en el análisis de la capacidad de agencia de los actores, sobre los aspectos institucionales, y donde el interés principal se encuentra puesto en el poder y el conflicto en la distribución de los recursos y bienes públicos que está en juego en cada caso. En particular, en una sociedad que no solo es compleja sino cíclica como la nuestra, por el conflicto entre dos coaliciones de poder y tradiciones políticas: la neoliberal y la nacional-popular. Se analizan las dimensiones que incluyen opciones o restricciones en las políticas, el contexto en el que opera la disputa por el poder entre los actores en conflicto y el proyecto político que impulsan las diferentes coaliciones en disputa.

En último lugar, utilizamos tres niveles de comprensión de la arena pública: la dimensión global, que se refiere a la identificación de factores externos, cambios geopolíticos, y en las políticas económicas y sociales que el Estado pretende implementar; y modificaciones en relación con las características de la sociedad civil, solicitudes e intereses de los actores. La dimensión nacional, a través de un análisis local, identificando los aspectos particulares de las políticas públicas como los procesos y la interacción de los actores de la sociedad civil con las burocracias públicas. La dimensión regional de los procesos de desarrollo y las políticas de integración en vinculación con los cambios en el orden global, las disputas por la hegemonía mundial y el modelo de desarrollo nacional.

En este marco, el propósito principal de este artículo consiste en brindar un dispositivo analítico, holístico y estructural con énfasis en la importancia del Estado en la región y sus tensiones con el mercado, las élites y el poder fáctico que permite analizar las políticas públicas desde las perspectivas de incidencia.

### **1- Estado, políticas públicas y desarrollo: metodologías y marcos interpretativos**

Desde el comienzo de la larga historia de investigación del Área Estado y Políticas Públicas, asumimos una postura epistemológica interpretativa y comprensiva de los fenómenos sociales, y entre ellos específicamente las políticas públicas y los procesos de desarrollo, recuperando los principales debates sobre cómo construir conocimiento científico que abone este campo de estudio. En este sentido, recuperamos la preocupación por el sentido subjetivo de la acción social planteada por Weber y, por lo tanto, su historicidad y su intersubjetividad. La realidad social no es concebida como un hecho objetivo en sí mismo, sino como una construcción, histórica e intersubjetiva, que puede ser captada única-

mente a través de la experiencia de los sujetos. Esta cuestión supone que la realidad sólo puede ser comprendida a través de la perspectiva de los sujetos. Éstos portan construcciones teóricas de primer grado (sentido común) sobre su relación con el mundo social, mediada por el lenguaje y los discursos. La construcción de conocimiento científico, como señala Giddens, responde entonces a un proceso de doble hermenéutica, ya que éste se asienta sobre el sentido común de los propios sujetos y de su comprensión del mundo social. En la misma línea, Majone (1997) recuerda de manera oportuna que las políticas públicas están hechas de palabras, subrayando el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos. Esta perspectiva nos permite recuperar la dimensión “política” de la política pública, incorporando al análisis las disputas de poder y de sentido que las atraviesan.

Por todo esto, nos inscribimos en el paradigma epistemológico post empirista y realista que concibe a la realidad social como externa al sujeto y su conciencia, pero mediada por la subjetividad y/o la cultura, y por lo tanto por la “teoría”. De aquí que los marcos interpretativos construidos a lo largo de la trayectoria de investigación del Área Estado y Políticas Públicas porten una fuerte carga teórica e histórica para recortar la realidad y problematizar su análisis. El análisis de los procesos de cambio estructural, de desarrollo y de las políticas públicas que los acompañan en los diferentes momentos históricos de nuestras sociedades, nos obligan a construir marcos interpretativos que aborden en profundidad la complejidad de estos fenómenos (García Delgado, 1994, 1998; García Delgado y Gradín, 2017; García Delgado y Casalis, 2023).

Esta perspectiva metodológica de las políticas públicas, el Estado y el desarrollo, recupera la pretensión de generar clave de interpretativas situadas que permitan analizar estos fenómenos, y para ello recurre a la construcción de modelos analíticos que permitan

recortar la realidad social para su investigación, y también para proponer orientaciones superadoras, recuperando la dimensión normativa de la ciencia política. Para el análisis de las transformaciones ocurridas a nivel de la relación Estado - sociedad, los modelos permiten explorar las diferentes características y los procesos de cambio que se generan en diferentes momentos históricos. Para una mejor comprensión de este proceso de cambio utilizamos la metodología de tipos ideales. Ellos nos permiten contrastar diferentes modelos de Estado y de sociedad, diferenciar sus rasgos, coherencia y lógicas internas. La apuesta por los modelos deriva de una búsqueda de revelar las lógicas profundas del cambio y de sus modalidades. Pero los modelos, si bien permiten algunas cosas, también dificultan otras. Sí posibilitan reducir la complejidad, también pueden simplificar la realidad en el riesgo opuesto al de una crónica histórica minuciosa y detallada. De allí que, si la modelística utilizada nos posibilita diferenciar entre dos tipos de sociedad y Estado, vamos a presentar este cambio no como algo totalmente terminado o definido, sino como tendencias dominantes (García Delgado, 1994).

Para construir estos modelos y claves interpretativas situadas reponemos el desarrollo teórico de los tipos ideales de Weber, y le incorporamos, un elemento distintivo de nuestra estrategia metodológica como la combinación de fuentes y datos cuantitativos y cualitativos, recuperando una mirada macro, meso y micro social de los fenómenos estudiados. La complejidad de los fenómenos sociales, y el recorte analítico de los problemas de investigación abordados nos invitan a triangular estrategias y datos de diversa procedencia con el objetivo de profundizar en las diferentes texturas de nuestros objetos de estudio.

Por último, el Área procuró, a través de sus investigaciones (García Delgado, 1994, 1998, 2010; 2020; De Piero, 2005; García Delgado y Nosetto, 2006; Altschuler y Casalis, 2006;

Casalis, 2011, 2013, 2019, 2020, 2020, 2021; De Piero y Gradin, 2015; García Delgado y Gradin, 2017; Ruiz del Ferrier, 2017, Gradin, 2018; Gradin y De Piero, 2018; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013, 2015; 2018, 2020; Gradin y Soto Pimentel, 2020; Ruiz del Ferrier y Tirenni, 2016, 2021; Racovschik y González, 2022; Mazzola y Vommaro, 2022; Soto Pimentel y Gradin, 2023; 2024; García Delgado y Casalis, 2023), generar teoría de mediano alcance para explicar los fenómenos sociales en el marco de los debates sobre el Estado y la sociedad, sobre el ascenso y la consolidación del neoliberalismo en la región y las transformaciones en la teoría democrática. Esta pretensión confronta con la producción teórica de corto alcance que se centra en el estudio de casos o de fenómenos específicos y de forma exhaustiva, como así también de las teorías de largo alcance que recurriendo al análisis histórico y documental pretenden encontrar regularidades de alcance universal.

En este marco, recuperamos los desarrollos teóricos de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en diferentes obras, y concebimos al Estado como relación social por lo que procuramos sistematizar sus mediaciones con la sociedad, tanto en lo económico, en lo político, como en lo socio-cultural. Pensamos el poder del Estado como relacional, buscando alejarnos tanto de perspectivas ahistóricas, que impiden comprender el fenómeno en su evolución y complejidad, como de aquellas que lo enfocan desde el nivel puramente institucional, suponiéndolo como una estructura autónoma y homogénea. Se trata de un distanciamiento tanto de las concepciones jurídicas como de las sistémicas, que consideran al Estado como autónomo de la sociedad civil y de su cultura y no influido o modelado recíprocamente por ésta.

## 2- Un método de análisis holístico

El Área Estado y Políticas Públicas desarrolló un método de análisis holístico e interdiscipli-

nar para el estudio de las políticas públicas que permitan captar la complejidad del proceso social como así también explicar la recurrencia cíclica de ciertos fenómenos económicos, políticos, sociales e institucionales que caracteriza a la Argentina. Diversas perspectivas aportan a una interpretación del Área sobre los cambios en los modelos de desarrollo. Diamand (1972) explica los cambios en los modelos de desarrollo por problemas de “restricción externa” (crisis de la balanza de pago) para financiar el proceso de industrialización. Por su parte, desde una perspectiva gramsciana Portantiero (1972) sostiene la existencia de un “empate hegemónico” entre el bloque de poder agrario-exportador que se constituye como dominante a fines del siglo XIX y el industrial-mercado internista que surge a mediados de la década de 1940. Por otra parte, O’Donnell (1977) explica los golpes de Estado y la emergencia del Estado burocrático autoritario como la consecuencia del proceso de modernización que genera la activación de la clase trabajadora y movilización por demandas.

Para dar cuenta de esto analizamos las políticas públicas en relación a los cambios en los modelos de relación Estado-sociedad y a las transformaciones en los modelos de desarrollo. Consideramos por modelo de relación Estado-sociedad a la configuración que surge a partir de la interacción y relacionamiento entre el Estado y la sociedad (conflicto, dominación, cooptación, complementación y/o cooperación) en un territorio nacional en un período histórico determinado.

A su vez, recuperamos los debates sobre el desarrollo del estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1949; Jaguaribe, 1973; Ferrer, 1963) y de la teoría de la dependencia (Cardozo y Faletto, 1969). Entendemos por modelo de desarrollo a la configuración que resulta de las transformaciones de la relación Estado-sociedad con respecto a la cuestión del desarrollo a partir la articulación de la dimensión rol del Estado, modelo de acumulación, sistema de

representación, dimensión social, e inserción internacional por mencionar a las más significativas. Este esquema se puede ampliar -cuando la investigación lo exija- mediante la inclusión de otras dimensiones específicas como el sujeto político, la administración pública, el mercado de trabajo, el desarrollo regional o territorial, entre otras.

Este método de análisis holístico lo aplicamos en el libro *El desarrollo en un contexto posneoliberal* (2006) para estudiar las transformaciones en la relación Estado-Sociedad en relación a las políticas públicas y al desarrollo durante la crisis del modelo neoliberal y la emergencia del modelo de desarrollo productivo-inclusivo durante los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner (2003-2015). El foco de dicho trabajo estuvo puesto en el retorno del desarrollo que, sin embargo, ocurre en un escenario profundamente transformado. En términos políticos, se ha operado una gran modificación en los actores principales de la política. En términos económicos, la conjunción del proceso de globalización con la implementación del paradigma neoliberal ha implicado también para la Argentina una transformación radical en su estructura productiva, que redujo en términos dramáticos el producto industrial, reprimarizó la economía y fragmentó y destruyó ramas productivas hasta entonces densamente integradas. La sociedad, a su tiempo, ha dejado de caracterizarse como una comunidad de trabajadores asalariados, homogéneos e integrados y de movilidad ascendente mostrando una sociedad con más peso en los servicios, más diferenciada social y funcionalmente, pero también con una configuración excluyente, crecientemente desigual, fragmentada y, a su vez, escéptica. En este sentido, a comienzos del siglo XXI, el retorno del debate en torno al desarrollo se da en un escenario profundamente transformado” (García Delgado y Nosetto, 2006). A su vez, para indagar y analizar en su complejidad las políticas públicas que se gestaron durante el

gobierno de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner (2003-2015), partimos de la base de que el desarrollo entonces queda equiparado a la problemática del rumbo, en un sentido más amplio que una política o estrategia económica. La problemática del desarrollo es un aspecto central del debate no sólo económico, sino también político, social, cultural y ambiental. Esto hace del concepto de desarrollo un espacio polisémico y provisional desde el momento en que su definición forma parte de un campo de debate y de una deliberación colectiva. Y esto es, precisamente, lo que hace al desarrollo inescindible de la democracia; lo que hace del desarrollo una tarea ética de definición de valores, fines y medios socialmente construidos, incorporados y promovidos).

Por otra parte, en el libro *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (2017) aplicamos este método para analizar las políticas públicas en el marco de las transformaciones en la relación Estado-sociedad y en el modelo de desarrollo durante el gobierno de Cambiemos presidido por M. Macri (2015-2019). Allí señalamos que la coyuntura marcada por el “giro conservador” y el *lawfare* que atravesaba Argentina y la región, mostraba cambios estructurales que configuraron lo que dimos en llamar “neoliberalismo tardío”. A su vez, para explicar las transformaciones en las políticas públicas públicas del “neoliberalismo tardío” indagamos en las siguientes dimensiones: los “ciclos” políticos de la región; especialización productiva, endeudamiento externo y “volver al mundo”; democracia restringida y judicialización de la política; la construcción de consensos y la “batalla cultural”; la fragmentación social y política; el gobierno de los CEOs y una nueva reforma estructural del Estado; conflictos y resistencias al neoliberalismo tardío (García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2019; García Delgado, 2021; García Delgado y Casalis, 2023).

En definitiva, este método nos permite, de forma holística, articular los debates sobre el

desarrollo y las políticas públicas, los patrones de distribución de riqueza y de poder, las transformaciones en la administración y en la gestión pública, la construcción de subjetividades, el conflicto y las resistencias de la sociedad civil.

### 3- Ciclos, capacidad de agencia y poder en los modelos de desarrollo

Como señalamos en el apartado anterior, para analizar las transformaciones de los modelos de desarrollo, debemos necesariamente modelizar los ciclos en los cuales se inscriben. Al hablar de ciclos nos estamos refiriendo a la lógica histórica, ya señalada desde diferentes miradas por Diamand (1972), Portantiero (1973), y por O’Donnell (1972), entre otros, y caracterizada por la disputa de poder entre la corriente popular expansionista y la corriente liberal, por la conducción del proceso de desarrollo en la región. Los ciclos del desarrollo pueden ser explicados a partir de la hegemonía de una corriente sobre otra, primando los intereses de la élite económica sobre los populares en los ciclos neoliberales, recuperando también los desarrollos de Juan Carlos Portantiero y el concepto de “empate hegemónico” para explicar la relación capital - trabajo en la Argentina desarrollista. Esta perspectiva pone en el centro del análisis a los actores, su capacidad de agencia y las disputas de poder que condicionan los ciclos entre los modelos de desarrollo. Para esto recuperamos el enfoque de la dominación política, económica y cultural, que incorpora el análisis de las relaciones de poder en los modelos de desarrollo y en las democracias, incorporando al análisis conceptos de la ciencia política como las relaciones de clase, los bloques históricos, la acción colectiva, los movimientos sociales y el conflicto social, el estudio de las elites y su relación con el Estado, y la geopolítica en la cual se inscriben.

Desde esta perspectiva, los ciclos de los modelos de desarrollo en la región y en la Argentina en particular fueron analizados en

diferentes trabajos científicos de nuestra área. Construir modelos que nos permitan caracterizar estos ciclos, y por lo tanto identificar las disputas de poder y las capacidades de agencia de sus protagonistas, nos permite entender de dónde venimos y a dónde vamos en materia de desarrollo.

En el libro colectivo *Neoliberalismo tardío* (García Delgado y Gradín, 2017) aplicamos esta mirada al caso de Argentina, para identificar diferentes momentos del ciclo neoliberal en la región. En este sentido, identificamos que el primer momento neoliberal en la región emergió con la crisis del capitalismo y de su expresión estatal, el *Welfare State*, a mediados de la década de los 70 (García Delgado, 1994). El aumento de los precios de la energía por parte de la OPEP generó la crisis del Petróleo en 1973 con su consecuente aumento exponencial del déficit de la balanza de pagos en los países industrialistas, quienes, como respuesta de este escenario, comenzaron a aplicar planes de austeridad, disminuyendo el consumo, la demanda y, por lo tanto, el nivel de vida de sus naciones. Este proceso, económico y estructural fue acompañado por un proceso político-institucional de gran trascendencia, vinculado a la crisis del Estado social como arreglo institucional de las sociedades de posguerra. La crítica neoliberal al funcionamiento de Estado de bienestar, anclado en el esquema de seguros sociales y el fortalecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares, se basó en la rigidez del mercado de trabajo, el déficit público y el costo de la mano de obra. Crítica que escondía la disputa por la apropiación de la riqueza de las sociedades entre las élites económicas y los sectores trabajadores, en el marco de la revolución científico-técnica que estaba transformando las formas de producción de capital en los países centrales. Este proceso fue conceptualizado como el pasaje al modelo posfordista.

En diferentes trabajos (García Delgado, 1994, 2003) se puso el foco de análisis en el

modelo neoliberal del Consenso de Washington, que se instaló junto a la hegemonía del capitalismo a nivel mundial, a fines de los 80, con sus consecuencias políticas e ideológicas a nivel global. La reflexión posmoderna giró en torno al fin de los grandes relatos (Lefort, 2004), el fin de la historia (Fukuyama, 1992), el fin del empleo (Rifkin, 1996), el fin de la soberanía de los Estados nacionales y subordinación a una gobernanza global (Held, 1997), y la sociedad red (Castell, 2004). La unipolaridad, la flexibilización del empleo y de las formas de cohesión e integración social fueron sintetizados en un decálogo incondicional: el Consenso de Washington (Petrella, 1996). Desde las producciones del Área Estado y Políticas Públicas, pusimos el foco de análisis en los cambios estructurales a nivel geopolítico y a nivel del modelo de acumulación con el avance de la revolución tecnológica y la financiarización de la economía, y en las transformaciones sociales que fueron consolidando una sociedad de servicios, de consumo y de la comunicación. El inicio del nuevo siglo se encontró con un escenario de crisis terminal del neoliberalismo en la región. La situación socioeconómica abonó un camino de explosiones y protestas sociales y, por lo tanto, de crisis político-institucional marcada por la desafección política de los sectores medios y bajos.

Este proceso abrió un nuevo ciclo posneoliberal, de heterodoxia económica y de liderazgos transformadores en diversos países de América del Sur, que se constituyeron en un laboratorio de experimentación posneoliberal y del surgimiento un nuevo paradigma de revalorización del Estado (activo, presente), de los derechos sociales, de la política y del accionar estatal: el paradigma productivo-inclusivo en contraposición al Estado “mínimo” de la etapa anterior. Este paradigma se inscribía dentro de la búsqueda de inserción geopolítica Sur-Sur (desde los países emergentes), que intentaba superar la globalización unipolar y

sus asimetrías de poder, fue analizado en diversas producciones como García Delgado y Nosetto (2006), García Delgado (2010), García Delgado y Peirano (2011), y Racovschik y Raimundi (2016). Esta situación, que fue acompañado a nivel global por la revolución de los commodities, el ascenso de China como gran potencia, y el aumento del precio de las materias primas, dio auge a las economías primarias y a los Estados de la región para poder hacer frente a las demandas sociales, mejorar los ingresos y generar empleo en un marco de desendeudamiento de los países y de la región. Todo este proceso de integración social y de ampliación de la reconstrucción del entramado productivo de la economía y de la transformación de la forma de inserción global, tuvo al Estado como su principal actor (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

Sin embargo, a partir de la crisis financiera global del 2008 y 2009, la resolución conservadora y monetarista de la misma, dieron lugar a una época de “estancamiento secular” que mostró las limitaciones de los proyectos neo desarrollistas (Crespo y Ghibaudi, 2017). En cierta forma, los gobiernos populares de América Latina atendieron desde el Estado al nivel de consumo y de distribución del ingreso, pero no supieron resolver el aumento de la inversión privada como factor estratégico de la demanda agregada de los países. Evidentemente, los intentos por diversificar y por transformar estructuralmente la matriz productiva de cada país, encontraron en la restricción externa su principal limitación (Wainer y Schorr, 2014). Esta crisis impactó en los países de la región, especialmente a partir de la caída de la demanda externa de commodities, recrudesciendo esta situación. El problema de la restricción externa comenzó a mermar o debilitar sus posibilidades distributivas, lo cual contribuyó a sus derrotas políticas al cambiar el ciclo mundial de precios. Este escenario de crisis de las condiciones internacionales tuvo diferentes traducciones a las escenas políticas

locales, pero claramente condicionó la correlación de fuerzas entre las élites económicas coaligadas con el poder financiero-comunicacional, judicial e internacional, y los gobiernos progresistas de la región. El fin de la década denominada por algunos autores como “populista” o “nacional-popular” abrió la puerta al tardo Neoliberalismo. Como señalamos en un artículo de investigación anterior (García Delgado y Gradín, 2017), el nuevo ciclo produjo un giro sustantivo respecto del rumbo que mantenían los anteriores gobiernos nacional-populares, neo desarrollistas y de centroizquierda de primera década y media de este siglo en América del Sur. Este Neoliberalismo tardío, en tanto modelo económico, social y geopolítico, tiene características específicas y distintivas respecto de los momentos anteriores como los '70 y los '90.

Si bien, a principios del siglo XXI, y en el marco de la crisis del Consenso de Washington, se fueron configurando en América Latina nuevos y progresivos modelos de desarrollo que tuvieron como eje común un rol activo del Estado en cuanto a fomentar el empleo, políticas sociales universales, la inclusión y a la ampliación de derechos; como también por orientar el proceso de acumulación hacia lo productivo y por procurar ampliar los márgenes de autonomía política mediante nuevas estrategias de integración regional e inserción internacional. No obstante, a partir de mediados de la segunda década del siglo XXI, dichas transformaciones ocurridas en la mayoría de los países de América del Sur fueron interrumpidas por diferentes gobiernos de raigambre ortodoxa y conservadora que asumieron en la región mediante un cambio en la orientación del desarrollo y de las políticas públicas y la implementación de “golpes blandos”, *lawfare* y la captura del Estado por las elites. Asimismo, estos cambios fueron sostenidos por medio de estrategias comunicacionales que acentuaban la subjetividad, meritocracia y desigualdad abriendo un proceso que hemos

caracterizado desde el Área Estado y Políticas Públicas como “neoliberalismo tardío” (García Delgado y Gradin, 2017; García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2019).

Los ciclos políticos en la región y en nuestro país se encuentran enraizados en la discusión por las relaciones de poder y la construcción de hegemonía en cada momento histórico. En los diferentes modelos de desarrollo, las relaciones de poder adquieren características específicas que deben ser incorporadas en el análisis de las políticas públicas en sociedad complejas. Y para esto es necesario reponer el concepto de “pueblo” como referente político en los análisis de la ciencia política. Esta categoría, retomada por Wendy Brown (2015) a través del concepto “*demos*”, pone el foco de análisis en las mediaciones del sistema político en términos amplios, y con el Estado en términos de políticas públicas. Este abordaje fue profundizado en diferentes obras del Área y particularmente para el periodo actual, indagamos sobre la construcción de hegemonía en estos proyectos. El *demos*, para el Neoliberalismo tardío, es entendido como públicos segmentados e individualizados, y construidos como un mercado segmentado en públicos diferentes. El pueblo como proyecto político, se desanima y desvanece sobre un sistemático bombardeo de argumentos basados en “la herencia recibida”, “el sinceramiento de la realidad” y “las fantasías populistas” (García Delgado y Gradin, 2017).

Por otro lado, el neoliberalismo tardío en la región encuentra un límite en las diferentes manifestaciones y movilizaciones ciudadanas producidas en los últimos años en Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Brasil, entre otros, acompañadas por partidos políticos y movimientos sociales en rechazo a la erosión de la democracia, la pérdida de derechos colectivos, el deterioro de la calidad de vida y la profundización de la desigualdad. Asimismo, dicho proceso también se expresa en las orientaciones que toman en los últimos años los gobier-

nos populares, de izquierda y progresistas en Argentina, México y Bolivia (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2019; Racovschik y González, 2022), como así también en el referéndum por la reforma de la constitución y en la última elección en Chile, y las protestas ciudadanas que se llevaron a cabo en Colombia en 2021. En este marco, tal vez pueda hablarse de la emergencia de una segunda ola progresista en la región, si bien el escenario político y económico regional genera interrogantes sobre la evolución y consolidación de un ciclo progresivo de largo plazo.

Hacia el 2020, el surgimiento imprevisto de la pandemia del COVID-19 genera consecuencias económicas, políticas y sociales sin precedentes. Asimismo, introduce incertidumbre en todos los órdenes de la vida y produce una crisis sociosanitaria a nivel mundial que pone en cuestión la capacidad del modelo neoliberal, y del mercado como principal ordenador social, para dar respuestas a dicha situación (García Delgado, 2020). A su vez, esta crisis se suma a otras dos ya existentes. La crisis económica, que se caracteriza por la irresolución a nivel mundial de la crisis financiera del 2008, la creciente concentración de la riqueza, el aumento de la desigualdad, además de la caída de los PBI de los países a causa del COVID-19, como también por los conflictos derivados de la disputa entre los Estados Unidos y China por la hegemonía mundial. También afecta el impacto de la crisis ambiental, la creciente preocupación por los efectos incontrolables que tiene el calentamiento global sobre ‘la casa común’, y las tensiones que provocan las intervenciones productivas, necesarias para el desarrollo, pero al mismo tiempo rechazadas por los movimientos sociales debido a las consecuencias socioambientales que traen aparejadas. De este modo, si bien las aspiraciones el desarrollo con inclusión social, empleo de calidad, sustentabilidad económica, política, social y ambiental son condiciones necesarias para alcanzar sociedades más justas, demo-

cráticas, inclusivas, dichas posibilidades están cuestionadas por los problemas del endeudamiento externo y la forma de resolución.

América Latina se muestra hoy como una región en disputa dentro de la geopolítica mundial, con fuertes tensiones entre los Estados Unidos y China por el comercio con nuestra región, los proyectos de articulación en infraestructura, inversión tecnológica, productiva y conectividad, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, este escenario ofrece la posibilidad de un rol más destacado de la CELAC con perspectivas interesantes para la región.

En este marco económico, político y social incierto y complejo a nivel mundial, regional y nacional se revaloriza el rol del Estado y de las políticas públicas en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo que sea sustentable en lo político, económico, social y ambiental. Lo cual requiere de la promoción de la ciencia y la tecnología, la producción del bienestar y la disminución de la desigualdad, salir de matrices productivas primarizadas y de los condicionamientos provenientes de las instituciones multilaterales, particularmente las derivadas del acuerdo con el FMI. También, da lugar a nuevos debates sobre los tipos de capitalismo, democracia y globalización para el logro de sociedades más inclusivas y solidarias, junto a la configuración de una región con cierta autonomía e identidad. De éste modo, el Área como parte del compromiso de las ciencias sociales de buscar respuestas a estas problemáticas y un camino estratégico, se propone realizar un aporte académico y formativo sobre las políticas públicas, el Estado y los modelos de desarrollo, en el marco de los debates sobre la desigualdad, la relación con la sociedad civil y los procesos de desarrollo a nivel regional, nacional, local y territorial. Sobre estos niveles multiescalares, profundizaremos en el siguiente apartado.

#### **4- Análisis multiescalar para la comprensión de la arena pública, de los procesos de desarrollo y de las políticas públicas**

A partir de mediados de la década de 1970, en el marco de la globalización y de la consolidación del modelo neoliberal, asistimos a un cambio significativo en la capacidad regulatoria del Estado a nivel nacional. El mismo se expresa particularmente de dos formas. Por un lado, en la erosión del principio de soberanía interna y externa del Estado nación y en su capacidad regulatoria sobre su territorio y la población. Por otro lado, la emergencia de lo global, lo local y lo regional como dimensiones de análisis que desafían la preeminencia del Estado nación como unidad explicativa, tal como lo concebimos desde la modernidad. Esto se hizo particularmente evidente por la emergencia de bloques regionales (UE, NAFTA, MERCOSUR, ALCA) y de actores supranacionales (organismos financieros internacionales y empresas transnacionales) como también en la relevancia que adquiere lo *local* para impulsar procesos subnacionales (reforma del Estado, descentralización de la gestión pública, innovación, modernización y profesionalización de la gestión local) (García Delgado, 1997; García Delgado y Casalis, 2006) y los actores locales para la revalorización de los territorios (gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y actores económicos locales) en la orientación del modelo de desarrollo y en la implementación de las políticas públicas (Casalis, 2011; Altschuler y Casalis, 2006).

Dar cuenta de lo anterior requiere incorporar un análisis multiescalar de la comprensión de la arena política, de los procesos de desarrollo, de las políticas públicas, así como así también de los procesos de dominación económica, tecnológica y geopolítica que afectan a las posibilidades de desarrollo. Para ello, desde el Área Estado y Políticas Públicas desplegamos un dispositivo de análisis que per-

mite interpretar dichas modificaciones a nivel nacional en el marco de la globalización, pero identificando las especificidades de dicho proceso tanto a nivel global, local y regional.

Como señalamos en el libro *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio* (García Delgado, 1998):

La globalización se ha vuelto casi un lugar común en la justificación de cualquier medida o en la interpretación del cambio que se produce tanto en la esfera pública como en la privada. (...) Así, aparece como el tema de análisis más relevante de las ciencias sociales de fines de los '90. (...) Asistimos a una suerte de cambio incesante: estructural, de época, civilizatorio o de metamorfosis de la sociedad, y cuya velocidad parece superar la capacidad de los científicos sociales para conceptualizarlo. De allí que surjan interrogantes para abordar este cambio y su relación con la globalización. ¿cómo entender transformaciones que se suceden en todos los planos de la relación Estado-sociedad, sin remitir a una mirada impregnada de economicismo? ¿Desde qué disciplina arrojar luz sobre un fenómeno que aparece tan determinante como complejo? Y al mismo tiempo ¿cómo evitar un enfoque que constituya a la globalización en una variable independiente, omniexplicativa y reductiva? (1998: 9).

Estas múltiples transformaciones requieren ampliar el análisis para dar cuenta de las variadas interrelaciones entre lo global y lo local, lo público y lo privado, lo individual y lo comunitario, la ganancia individual y el bien común, el conflicto y la construcción de consensos, los cambios culturales, la pobreza y las violencias urbanas. Precisamente este carácter multidimensional de la globalización resalta la necesidad de una indagación que pueda realizarse desde una perspectiva integradora y transversal. En ese sentido, se propone construir un marco interpretativo de la nueva realidad que permita comprender las trans-

formaciones contemporáneas y desprender propuestas para incidir en este camino. Para ello nos proponemos analizar el impacto del proceso de globalización en tres dimensiones: la primera, vinculada a los cambios que se registran en el Estado en los niveles central, subnacional y supranacional, o como se revalorizan los niveles locales y se configura el nivel regional. La segunda, relativa a la nueva conflictividad emergente, que se expresa como crisis de representación en el sistema político, fragmentación y exclusión en el campo social, así como pérdida de sentido e identidad cultural. La última dimensión está vinculada a dos problemas de significativa importancia: el de la articulación del Estado con la sociedad civil más diferenciada y fragmentada, y el de la gobernabilidad democrática en una situación donde la política tiene menos poder y parece quedar subordinada a los poderes económicos (García Delgado, 1998).

A su vez, complementamos el análisis multiescalar con el estudio de las transformaciones del Estado, el desarrollo y las políticas públicas a nivel local y territorial. Este desarrollo fue plasmado en el libro *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil* (García Delgado, 1997). Allí indagamos en la emergencia de un cambio en el modelo de gestión del Estado a nivel local y la revalorización de lo local como espacio de gestión (Arocena, 2002), participación social y conflictividad emergente. De este modo, dimos cuenta, entonces, de la aparición de un nuevo localismo que genera el proceso de reforma del Estado, descentraliza competencias, obliga a un ajuste de las cuentas fiscales a niveles subnacionales, al aumento de demandas de la sociedad civil a nivel local. Pero también es producto del impacto de la globalización que estimula las competitividades de las ciudades a la vez que genera concentración y desestructuración del anterior tejido productivo y orienta la participación hacia lo micro y cercano (García Delgado, 1997).

A ello se agrega la constatación de una nueva articulación público-privado (Albuquerque, 2004), la planificación del desarrollo económico local y la planificación *botton up* (Vázquez Barquero, 2000), la acentuación de lógicas territoriales horizontales por sobre las verticales y sectoriales predominantes en el anterior modelo. Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitalizarse y a adquirir protagonismo. Por ello, el libro tuvo los siguientes objetivos. En primer lugar, dar cuenta de la transformación que se estaba produciendo entre lo nacional y lo local. En segundo lugar, recuperar las experiencias exitosas del modelo nuevo de gestión y de su potencial replicabilidad. A partir de estos objetivos e interrogantes, los contenidos temáticos de la obra se organizan en tres ejes: a) el político institucional, b) el económico-productivo, y c) el de políticas sociales locales.

Finalmente, completamos el abordaje teórico, epistemológico y metodológico con una comprensión regional de la relación Estado-sociedad, del modelo de desarrollo y de las políticas públicas en América Latina. De este modo, en el libro “Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral” (Scannone y García Delgado, 2006) procuramos integrar la reflexión ética a la cuestión del desarrollo (Lebret, 1964; Kliksberg, 2002) y vincularla a los procesos de integración regional desde una perspectiva multidimensional. En particular, para evitar el sesgo comercial o jurídico institucional característico en los estudios sobre los procesos de integración regional. Pero también para enriquecer el debate con consideraciones filosóficas y de equidad, inclusión y distribución que hacen a una teoría de la justicia (Rawls, 1971; Nozick, 1974, MacIntyre, 1982).

El tratamiento de la dimensión regional también pone de manifiesto una preocupación propositiva y una apuesta a la transformación

social que no desvincula los procesos regionales del análisis de la relación Estado-Sociedad, modelo de desarrollo y políticas públicas. El libro puede leerse como un intento de contribuir a la construcción de un “regionalismo integral” que articula la dimensión económica, política, social, ambiental, y ético-cultural, en contraposición del modelo economicista, comercial y librecambista plateado en la década del noventa y cuestionado a principios del Siglo XXI por la crisis del modelo neoliberal. De esa forma, buscamos diferenciarlo tanto del denominado “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) como del “nuevo regionalismo” (Bouzas, 2005) que se asoció a la perspectiva de la ampliación del área de influencia del ALCA.

De este modo, el libro *Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral* procuró también fortalecer la autonomía de la región y la articulación de los espacios locales, nacionales y regionales. Por ello, relativiza el atractivo de los modelos de integración puramente comerciales y descuidados, que confirman la pérdida de control de los destinos nacionales en el marco de la globalización unipolar por entonces imperante.

## Reflexiones finales

En cierta forma, la ciencia política y los estudios sobre administración y políticas públicas en Argentina tiene una tradición de pensamiento que pone énfasis sobre la idea del Estado, el poder y su relación con la sociedad civil, más que en la del gobierno, el rol de las instituciones y la gestión de las políticas públicas. En ese sentido, la tradición de pensamiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina se centra en el estudio del Estado, su relación con la Sociedad, y de los modelos de desarrollo y de las políticas públicas, desde una perspectiva histórica y relacional.

La producción científica de la Argentina se caracteriza por desarrollarse dentro de lo que Thomas Kuhn denomina “ciencia normal”, más que poner de manifiesto sus límites para

explicar la realidad social. Así, predomina un sesgo en los estudios sobre las políticas públicas en Argentina que tiende a adoptar de forma acrítica la producción elaborada en los países centrales más que mostrar una vocación por generar teoría propia y situada para explicar la complejidad y repetición cíclica de los procesos sociales.

Al mismo tiempo, la producción del Área procura recuperar la vitalidad y vigencia de la categoría “pueblo” y el rol de lo colectivo como forma de generar demandas y una agenda pública que articula la construcción social con la expresión en el sistema político. Esto busca recuperar el concepto de “pueblo” que remite a la idea de la voluntad popular, lo colectivo, para la toma de decisiones soberanas. Sin embargo, la expresión de pueblo rara vez es recuperada en los estudios sobre políticas públicas.

Este esfuerzo sistemático remite a una epistemología y metodología de análisis que procura pensar los problemas de nuestro país y de nuestro tiempo de forma no deshistorizada. Es decir, procuramos generar un pensamiento situado desde y para la realidad latinoamericana y argentina. A su vez, se trata de un pensamiento que no se presenta como fundacional, sino que reconoce una tradición de pensamiento democrático que abreva en vertientes nacionales populares además de la perspectiva liberal republicana o conservadora de fines del siglo XIX y del siglo XX. También se nutre de autores contemporáneos como Jeffrey Sach, Dani Rodick, Sheldon Wolin y Wendy Brown, entre otros, para interpretar los cambios en el Estado, la sociedad, el desarrollo, la democracia y las políticas públicas. Este debate entre tradiciones recorre el siglo XX y llega hasta el siglo XXI en términos de una recuperación de tradiciones populares, participación política y social, construcción democrática del pueblo.

## Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Núm. 82: 157-171.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). *Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de Desarrollo*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp. 71-117 ). Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Bouzas, R. (2005). El nuevo regionalismo y el área del libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*. Núm. 85: 7-18.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Cardozo, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Casalis, A. (2021). La Economía Social y Solidaria en Argentina frente a los desafíos del COVID-19: iniciativas, políticas públicas y la contribución al desarrollo. *Sobre México Temas De Economía*. Nueva época. Año 1: 161-183.
- Casalis, A. (2020). *Estado, desarrollo y minería en América Latina. Indagaciones sobre las capacidades del Estado para una estrategia de desarrollo*. En S. Ordóñez, V. R. Fernández y C. Brandão (Coords.). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global* (pp. 311-339). México D.F.: UNAM.
- Casalis, A. (2020). *Políticas sociales y gobiernos locales en Argentina: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos de la inclusión y la promoción de derechos*. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.). *Gobierno, políticas y gestión local en Argentina* (pp. 119-131). Quilmes: UNQ.

- Casalis, A. (2019). Litio y desarrollo territorial en Argentina: políticas, actores y conflictos en torno a la explotación e industrialización. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*. Núm. 36: 13-36.
- Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010). *DAAPGE. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 13, Núm. 21: 64-91.
- Casalis, A. (2011). Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas. *Revista Ciencias Sociales*. Núm. 19: 159-177.
- Crespo E. y Ghibaudi, J. (2017). *El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas 29 en América Latina*. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *El Neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 29-40). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Castells, M. (2004). *La sociedad red: una perspectiva transcultural*. Madrid: Alianza.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Piero, S. y Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”: Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 5: 19-39.
- Diamond, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*. Vol. 12, Núm. 45: 25-47.
- Ferrer, A. (1963). *Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y Pandemia*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (2010). La centralidad de las políticas públicas. *Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*. Núm. 8: 20-30.
- García Delgado, D. (1998). *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- García Delgado, D. (Comp.). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA -Universidad Católica de Córdoba .
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad. la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Editorial Norma - FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2023). *Democracias condicionadas. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comps.). (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2006). *Desarrollo local protagonista y estrategia país*. En J. Pereyra (Ed.). *En busca del desarrollo Humano. Prácticas, Ámbitos y Perspectivas del Desarrollo Humano en el marco de un Proyecto Nacional* (pp. 229-253). La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata (Edulap).
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2019). *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, M. C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- García Delgado, D. y Gradin, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demós*: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 7: 49-68.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2015). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 1: 64-81.
- García Delgado, D. y Peirano, M. (Comp.). (2011). *El Modelo de Desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Gradin, A., y De Piero, S. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Núm. 23 (1): 263-294.
- Gradin, A., y Pimentel, V. S. (2020). Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018-2019. *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*. Núm. 12 (16): 253-276.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (Ed.). (2002). *Ética y desarrollo. La relación marginada*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Lebret, J. (1964). *Dinámica concreta del desarrollo*. Herder: Pamplona.
- Lefort, C. (2004). *La cuestión de la democracia. En La incertidumbre democrática* (pp. 36-51). Madrid: Anthropos.
- MacIntyre, A. (1982). *El concepto de inconsciente*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
- Mazzola, R. y Vommaro, P. (2022). *Debates: COVID-19. Desigualdad y políticas públicas distributivas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1972). Modernización y golpes militares Teoría, comparación y el caso argentino. *Desarrollo económico*. Vol. 12. Núm. 47: 519-566.
- O'Donnell, G. (1977). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. *Revista mexicana de sociología*. Vol. 39, Núm.1: 9-59.
- Petrella, R. (1996). El credo de fin de siglo. *El Ciervo: revista mensual de pensamiento y cultura*. Vol. 7, Núm. 4: 544-545.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*. Vol. 39, Núm 2: 531-565.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Racovschik, Ma. A. y Raimundi, C. (Comps.). (2016). *¿Fin de ciclo o paréntesis en la región?: balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Racovschik, A. y González, L. (Comps.). (2022). *Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional: en el escenario post pandemia*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Ruiz del Ferrier, M. C. (Comp.). (2017). *El control de políticas públicas: la cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- Ruiz del Ferrier, M. C. y Tirenni, J. (Comps.). (2021). *La Protección social en América Latina. Argentina*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ruiz del Ferrier, M. C. y Tirenni, J. (Comps.). (2016). *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Scannone, J. C. y García Delgado, D. (Comps.). (2006). *Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral*. Buenos Aires: CICCUS.
- Soto Pimentel, V. y Gradin, A. (2023). Protestas, gestión y legislación. Una mirada sobre el carácter propositivo de la CTEP-UTEP en Argentina en el período 2020-2021. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*. Núm. 15 (19): 65-94.
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*. Núm. 286: 137-174.

# Políticas Públicas: Notas para abordar su análisis y evaluación

*Public Policies:  
Guidelines for Approaching Their Analysis and Evaluation*

Por Nerio Neirotti\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2024.

## RESUMEN

En este trabajo se ofrecen aportes para el análisis y la evaluación de políticas públicas a partir de ocho dimensiones que pueden ser tomadas como perspectivas de estudio. El autor retoma los procedimientos más usuales que son utilizados en el campo del análisis de las políticas públicas y agrega otros, en función de la propia experiencia académica y profesional. Se propone abordar las políticas públicas como: 1) enunciado programático, 2) conglomerado de instrumentos del sector público para su funcionamiento, 3) ciclo de intervención, 4) modelo de conversión, 5) vector de sentido, 6) campo de juego, 7) hipótesis de intervención y 8) construcción discursiva y simbólica. Según los recursos de información disponibles y el foco de estudio, se señala que se puede investigar tomando como referencia una o varias de las dimensiones.

**Palabras clave:** *Políticas Públicas, Gobierno, Actores Sociales y Políticos, Metodología de Análisis y Evaluación.*

## ABSTRACT

This work provides contributions for the analysis and evaluation of public policies based on eight dimensions that can be considered as study perspectives. The author revisits the most common procedures used in the field of public policy analysis and adds others, based on their own academic and professional experience. It is proposed to approach public policies as: 1) a programmatic statement, 2) a cluster of public sector instruments for its operation, 3) intervention cycle, 4) conversion model, 5) sense vector, 6) playing field, 7) intervention hypothesis, 8) discursive and symbolic construction. Depending on the available information resources and the focus of study, it is noted that research can be con-

---

\* Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Master of Public Affairs por la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: nneirotti@flacso.org.ar

ducted using one or several of these dimensions as a reference.

**Keywords:** *Public Policy, Government, Social and Political Actors, Analysis and Evaluation Methodology.*

## Definición de política pública

En este trabajo se ofrecen aportes para el análisis y la evaluación de políticas públicas a partir de ocho dimensiones que pueden ser tomadas como vías de entrada (perspectivas para el análisis). A tal fin comenzamos con una definición muy sencilla: las políticas públicas constituyen “la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989, citado por Subirats *et al.*, 2012: 19). Como se entenderá, no se trata de estudiar el Estado como concepto de teoría política, ni su sistema normativo, ni las estructuras (con sus funciones) dedicadas a la administración pública, sino que se hace referencia a lo que el Estado produce y le brinda a la sociedad.

Las políticas públicas generalmente nos remiten a un sector público o a un área de gobierno: política económica, de trabajo, de salud, de educación, etcétera, ubicado en un determinado nivel o alcance estatal (nacional, provincial / estadual, local). Existe algo en cada uno de esos sectores que nos hace pensar en un hacer y decir, relacionado con un espacio (el Estado) que resulta común para toda la ciudadanía. Sin embargo, cuando queremos definir y analizar la política aparece como un caos en el cual se presentan, de manera desordenada y sin jerarquías, estructuras gubernamentales, leyes, presupuestos, discursos o enunciados públicos de gobernantes, propaganda, eslóganes, anhelos traducidos en metas, proyectos, información estadística, debate de ideas, contiendas entre fuerzas políticas, sociales, de opinión varias y organizaciones diversas.

Un punto de partida para encontrar un hilo conductor que facilite el entendimiento de las políticas públicas son los problemas que las movilizan. Estos problemas deben tener

carácter público, es decir, atañen al conjunto de la sociedad, o a amplios sectores de ésta. Se trata de necesidades colectivas a satisfacer, carencias a resolver o simplemente brechas -entre lo que la sociedad o un sector de ésta tiene y lo que se desea- que es necesario cerrar o achicar. En función de eso la comunidad debate, reclama o propone y los gobiernos toman decisiones (entre distintas prioridades y alternativas) poniendo en marcha un conjunto de acciones. Estas decisiones y acciones no remiten a un solo momento, sino que constituyen un proceso (sucesión concatenada de eventos) que tiene cierta direccionalidad pero que suele ser muchas veces errático, y respecto del cual se puede percibir continuidad, pero también discontinuidad.

Estos procesos de decisión y acción orientados a resolver problemas públicos suelen tener objetivos o enunciados de propósitos y estrategias que, a lo largo del tiempo suelen reafirmarse, debilitarse o abandonarse para ser retomados con nuevas formas o simplemente ser dejados de lado. El juego de lo direccionado con lo errático y de lo continuo con lo discontinuo forma parte de las políticas públicas, debido a que hay múltiples actores que están participando en su hechura.

Al tener carácter público, las políticas cuentan con el Estado como protagonista principal, pero a su vez, son una construcción social, resultado de debates, demandas, propuestas y juegos de poder interactoral (en el que participan fuerzas políticas, movimientos sociales, corporaciones, representaciones empresariales, laborales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, comunidades varias -barriales, culturales, regionales, de identidad-, etcétera) donde se producen antagonismos y colaboraciones relacionadas con el sentido que se quiere dar a las políticas públicas.

A su vez, las políticas son el resultado de circunstancias históricas con marcados antecedentes y, por otra parte, cuentan con un marco

institucional que las constriñen y las potencian (normas, estructuras estatales y sociales) así como aspectos culturales que las caracterizan, propios de sus actores y de las estructuras.

A través de las decisiones se “gobiernan” las políticas, se les da el rumbo, se establecen jerarquías (se define qué problemas o necesidades priorizar) y se puntualiza qué hacer y qué no hacer (las omisiones forman parte de las políticas públicas). Las decisiones consisten en elegir alternativas (descartando varias de ellas en beneficio de una o unas pocas) relacionadas con los problemas a abordar, las líneas de acción a seguir, los recursos a escoger, los destinatarios a los que llegan las políticas, los tiempos de ejecución, etcétera.

Al ser públicas (no pertenecer a intereses particulares de personas, empresas o grupos de carácter privado), las decisiones conllevan mayores restricciones institucionales, tales como normativas, recursos estatales establecidos y limitados presupuestariamente, incumbencias delimitadas, procedimientos reglados, balance entre los poderes del Estado, exigencias de publicidad y transparencia, controles de gestión y auditorías. También están sometidas a condicionamientos políticos (apoyos, acuerdos, ritmos electorales) que son actualizados permanentemente por la ciudadanía, las distintas organizaciones intermediadoras y los gobiernos mismos.

Las decisiones pueden alcanzar a toda la población, pero hay casos donde mejoran la situación de algunos grupos o sectores mientras que otros quedan postergados o son francamente perdedores, en cuanto son afectados negativamente. De allí que estén siempre presentes los componentes políticos tanto como los técnicos. Los primeros están relacionados con la contienda del poder, ya sea que se exprese políticamente de modo institucional -como fuerza política- o simplemente como oposición o colaboración de grupos sociales. Los segundos tienen que ver con el saber de tipo científico o de la experiencia, que estable-

cen la mejor adecuación entre medios (recursos) y fines (objetivos y productos).

Dada la complejidad de las políticas públicas, resulta difícil abordar su análisis comprensivamente y es necesario encontrar un hilo conductor o varios para entenderlas mejor. Hay distintos puntos de vista o perspectivas para acercarnos a su conocimiento, los cuales implican necesariamente hacer una reducción conceptual en base a categorías, seleccionando algunos aspectos en detrimento de otros. A estas perspectivas les llamamos dimensiones de análisis de las políticas públicas.

Proponemos llevar a cabo el análisis de políticas públicas a través de una o varias de las siguientes dimensiones: 1) Enunciado programático. 2) Conglomerado de instrumentos (medios) del sector público para su funcionamiento. 3) Ciclo de políticas. 4) Modelo de conversión. 5) Vector de sentido. 6) Campo de juego. 7) Hipótesis de intervención. 8) Construcción discursiva y simbólica.

### **Enunciado programático**

Las políticas públicas suelen ser anunciadas y presentadas por las autoridades y los medios gubernamentales de distintos modos, desde los más informales, tales como eslóganes, cortos publicitarios, discursos, comunicados, hasta los formales como los diseños de estrategias, planes, programas y proyectos. Los momentos de cambios o inicios de rumbos de las políticas suelen ser propicios para estas presentaciones, aunque también lo son las instancias preelectorales, en las que las fuerzas políticas y sus candidatos exponen sus propósitos a los votantes y hacen conocer el perfil del gobierno que tendrían a cargo en caso de ganar.

En las circunstancias previas a la puesta en marcha de estos propósitos, los enunciados programáticos son los medios para analizar las políticas por venir, para debatir acerca de su factibilidad y su viabilidad, y de su pertinencia en relación con los problemas que la sociedad instala como prioritarios en la agenda pública.

Es el momento de pergeñar las características de las políticas públicas del panorama futuro. Pero los enunciados programáticos también son fructíferos a la hora de hacer un seguimiento de las políticas, para ver si siguen en pie los lineamientos comunicados, si -en el caso de que no fuera así- los cambios fueron justificados, si los objetivos fijados y las estrategias diseñadas fueron realistas, si la sociedad se siente identificada y satisfecha con la marcha de los acontecimientos y si los cursos de acción son sustentables. Más aún, se supone que al enunciar una política los gobernantes se comprometen a llevarla a cabo, dándole el lugar prioritario mencionado y proveyendo los recursos y acuerdos necesarios para su implementación. Verificar su cumplimiento o no es un ejercicio de análisis necesario tanto para el propio gobierno, para sus adversarios como para la ciudadanía en general.

A su vez, una propuesta electoral o de un programa de gobierno, constituye un documento de compromiso, un "contrato electoral" que reclama la atención constante de todos los cuadros de gobierno a fin de sostener y explicitar su cumplimiento y, en el caso de haber cambios, esto supondría una búsqueda de aprobación de la ciudadanía con la correspondiente actualización del contrato.

Vaya esto como primera vía de entrada -por cierto limitada- al análisis de una política pública. Es conocido que se ha dejado de lado muchas veces el cumplimiento de los compromisos, que no se brindan explicaciones al respecto y que cuando se dan se remiten a justificaciones con discursos superficiales. Sin embargo, es tarea de los analistas y evaluadores brindar herramientas para el sostenimiento de la ética gubernamental en este sentido. Por otra parte, es una perspectiva válida para hacer evaluaciones de seguimientos de la acción general de gobierno.

### **Conglomerado de instrumentos (medios) del sector público para el funcionamiento de las políticas públicas**

Existen varias vías y herramientas que ofrecen evidencia empírica a la hora de analizar las políticas, tales como las normas que las rigen, las estructuras que las producen, los presupuestos que las sustentan y las capacidades con las que se desarrollan.

Cualquiera sea el nivel del Estado y el sector desde el cual se lleva a cabo una política, debemos tener en cuenta que siempre hay algún tipo de normativa (ley, decreto, ordenanza, reglamentación, etcétera) que la habilita, que fija sus límites y define la forma de operar. A su vez, esta norma específica se enmarca en otras más amplias -que anteceden y exceden los límites de la política- como así también da pie a otras normas subordinadas (una reglamentación en relación con una ley, un manual operativo de un programa en relación con un decreto, etcétera). La norma es la que pone en marcha la implementación de la política, da fuerza al proceso decisorio y otorga autoridad a quienes lo llevan a cabo. Conocer el contenido, el contexto y las implicaciones de las normas relacionadas con una política nos permite inferir en qué medida está habilitado el Estado, sus autoridades y sus agentes para llevarla a cabo. La norma habla más del "deber ser" que del "ser", pero nos da muchas pistas sobre la potencia, las características y las probabilidades de aplicación de la política.

A su vez, para aplicar la política existe siempre un área o estructura responsable (o varias que se coordinan entre sí), que ocupa un lugar determinado en el organigrama del Estado (ministerio, secretaría, dirección, departamento, división, etcétera), y que está habilitada (es decir, tiene incumbencia) para hacerse cargo de la misma. Esta estructura cuenta con las autoridades y agentes correspondientes (administrativos, técnicos, contables, legales,

personal de contacto con la población). Sin lugar a duda, el nivel y el tamaño de la estructura (con sus implicancias sobre el personal, el presupuesto, las instalaciones, la dotación logística, la extensión en el territorio), como así también su consolidación, producto de su antigüedad y experiencia organizacional, y -lo que no es menos- la atención o apoyo “especial” que le brinda la autoridad política, hablan de la mayor o menor importancia que se le otorga a la política pública.

El presupuesto constituye parte de los recursos necesarios para llevar a cabo la política pública (otros pueden ser recursos materiales y logísticos disponibles, dotaciones de recursos humanos, recursos varios que son comunes entre varios proyectos, programas o políticas, etcétera). Abarca los aspectos de funcionamiento de la política (incluyendo la producción y distribución de bienes y servicios, así como el mantenimiento de la infraestructura) pero también la construcción de nuevas instalaciones, la dotación logística, y la preparación y capacitación del personal (los presupuestos incluyen partidas destinadas a recursos de capital y a gastos corrientes).

Hay casos en los que se anuncia la dotación de un determinado porcentaje del presupuesto (del nivel del gobierno que se trate) a una política, como forma de marcar un compromiso con su permanencia y desarrollo. En otros casos, se anuncia que se compromete un porcentaje fijo del PBI como meta (por ejemplo: la ley de educación nacional de 2006 en Argentina, establece que se debe destinar una cifra no menor al 6% del PBI a la educación). De este modo, analizar su cumplimiento o no y conocer cuáles son las partidas que mes a mes y año a año se van destinando a distintos componentes de una política pública es un modo de monitorear y evaluar su desarrollo. Si bien la asignación y la ejecución presupuestaria son condición, pero no una garantía de que las actividades programadas se desarrollen de manera eficiente, eficaz y efectiva, un análisis

del comportamiento presupuestario de por sí brinda una información no despreciable sobre la política, y a veces, puede ser la única información que se tiene a mano, además de que siempre se trata de datos que permiten una apreciación rápida.

Por capacidades gubernamentales entendemos la cantidad de personal y el desarrollo de sus competencias, la diversificación de funciones, los criterios de su reclutamiento, la pertinencia de los conocimientos en relación con los roles que se deben cumplir, las posibilidades de capacitación y formación continua, las vías de facilitación de su creatividad, los estímulos, la comunicación eficaz, etcétera. En fin, todo aquello que tienda a la mejora de los recursos humanos para cumplir mejor con los fines de la política pública, en extensión y en calidad. Se incluye el equipamiento que potencia el perfeccionamiento y uso de sus capacidades (hardware, software, comunicaciones, metodologías, etcétera), así como el desenvolvimiento de la inteligencia organizacional (aprendizajes colectivos, sinergia, flexibilidad, capacidad de respuesta).

Tal como se planteó en relación con el presupuesto, las capacidades gubernamentales son condición necesaria pero no suficiente para contar con políticas de calidad. Sin embargo, su estudio nos permite igualmente percibir de modo aproximado la mejora de las políticas públicas, aunque sea parcialmente. Como en los casos anteriores de este apartado, podemos analizar la evolución de una política según el avance de las capacidades instaladas, también hacer una comparación entre provincias / Estados o ciudades, o tomar buenas prácticas en materia de capacidades como referencia, ya sea en un mismo país o en otros.

### **Ciclo de política pública**

Una forma ya tradicional de analizar la política es tomándola como un ciclo o proceso de desarrollo que va desde la identificación del problema a resolver hasta la implementa-

ción y evaluación de la política (Dunn, 2017; Parsons, 2007; Aguilar Villanueva, 1996). Existen varias propuestas de periodización, de definición de fases o etapas, aunque es conveniente hablar de momentos porque la secuencia es lógica, pero no necesariamente cronológica. Podemos señalar, desde nuestro punto de vista, cinco momentos: 1) Estructuración de problemas, 2) Formulación de alternativas de solución, 3) Adopción de una política, 4) Implementación, 5) Evaluación de resultados.

Empecemos por el primero. El problema o los problemas (un conjunto de problemas interrelacionados) originan un curso de decisiones y acciones con el propósito de darles fin, disminuirlos o modificar sus características por otras menos críticas para la población. La carencia, necesidad o brecha que constituye el problema se menciona recurrentemente, se traduce en sensaciones sociales de insatisfacción, preocupación o de incomodidad, se discute en los ámbitos diversos de encuentro, y la adoptan los medios de comunicación y las redes (o la “arrojan” al ágora para que sea discutida, muchas veces con marcadas dosis de manipulación de la opinión pública). El tema queda instalado en el “ágora”, se discuten las causas y sus consecuencias y se empiezan a esbozar incluso caminos de solución (“debería hacerse tal cosa...”). Es la instancia en que se estructura una demanda social, instalando el problema (los problemas) en un lugar de prioridad de la agenda pública (conjunto de temas críticos que la población considera que deben ser encarados por el sector público). Pero la población no actúa como un conjunto de individuos aislados unos de otros y en igualdad de condiciones. En la sociedad civil hay desigualdades y pujas, intereses en pugna y movimientos que se van generando por parte de quienes más sufren los problemas y consideran que debe haber solución. Muchas veces los problemas de unos suelen ser ventajas de otros, y del mismo modo, las soluciones para algunos sectores pueden implicar la afectación

de los privilegios de otros. Se agregan intereses, se generan movilizaciones, se produce cierto fenómeno de continuidad en las movilizaciones, se conforman formas incipientes de organización que luego adquieren mayor importancia estructural y de este modo, se produce una demanda que pasa de las formas espontáneas a otras organizadas.

Este el momento en que el analista hace un estudio descriptivo de los problemas e indaga acerca de sus causas, como así también ausculta el grado de poder que los distintos grupos de la sociedad detentan como para incidir en las medidas gubernamentales, moviendo el amperímetro de las decisiones públicas (esta incidencia suele ser más “ruidosa” por parte de los sectores populares más desventajados, y más sutil y silenciosa pero también más poderosa por parte de los sectores de poder económico, financiero y mediático más concentrado).

Estas demandas conforman la referencia que toman los gobernantes para diseñar su propia agenda de prioridades, llamada agenda de gobierno. Cabe aclarar que éstos también pueden instalar problemas en la agenda por propia iniciativa, ya sea porque aprovechan un momento de acumulación de poder (por ejemplo, en el inicio de un período de gobierno luego de haber obtenido un resultado electoral óptimo) para tomar medidas que resultan dolorosas o desagradables (llamadas “remedios necesarios”) o para presentar por sorpresa y con fuerte iniciativa un cambio promisorio en algunas políticas (ganando de este modo una fuerte adhesión popular).

El segundo momento es el de la formulación de alternativas. El gobierno, con mayor o menor interacción con los distintos grupos, fuerzas políticas que participan en la búsqueda de soluciones (según sea su estilo más o menos participativo, según considere que debe compartir o reservarse la iniciativa, etcétera) busca las distintas vías de solución, en relación con los recursos con los que se cuenta, las vo-

luntades (apoyos y oposiciones políticas), el tiempo del que dispone y los condicionantes legales. Se establecen horizontes, objetivos, metas variadas y estrategias para alcanzarlos. En este momento, el analista pasa de estudios de tipo exploratorio, descriptivos y causales propias del momento anterior, de estructuración de problemas, a otros de tipo prospectivo y prescriptivo (¿qué ocurrirá?, ¿Qué se debería hacer? ¿Cómo se puede optimizar?). Se hacen presentes los estudios de factibilidad (análisis de resultados posibles en relación con los recursos económicos, financieros, materiales, técnicos, de capacidades, etcétera), de viabilidad (análisis de voluntades, balance de poder, consenso versus disenso, condicionantes legales e institucionales) y de sostenibilidad (Rovere, 1993).

El tercer momento es el de la adopción de la política. Se elige uno de los cursos de acción en juego, se genera una “convocatoria” de apoyos (no se trata necesariamente de algo formal, estamos haciendo referencia a un movimiento político en busca de consenso), se elaboran argumentos a favor de la elección realizada, se dicta la normativa correspondiente, se disponen las estructuras y los recursos y se toma la decisión de poner en marcha la política, dando un importante paso de legitimación. El analista, en este caso, elabora conocimientos de tipo argumentativo, puesto que es indispensable no sólo ofrecer “datos”, estadísticas y técnicas duras, sino que también es necesario convencer y comunicar de manera efectiva, sobre todo teniendo en cuenta que para sostener el lanzamiento y la implementación de la política harán falta apoyos de todo tipo (tanto de los distintos poderes del Estado, como de los demás factores de poder y de la ciudadanía en general). Asimismo, es la hora de los conocimientos formales propios de la elaboración de las normativas.

El cuarto momento es el de la implementación de la política. La gestión de una política pública supone contar con capacidad e infor-

mación para coordinar distintos recursos a fin de llevar a cabo lo que, previo a la decisión de adopción, fue el diseño. Para esto se ponen en juego capacidades tales como la de conducir los equipos técnicos, políticos, profesionales y administrativos, de estimular, de presupuestar, de manejar los tiempos, de formular y reformular la programación de actividades, de comunicar interna y externamente, etcétera. Es el tiempo de cuidar la consistencia interna del proceso, la adecuación permanente a las condiciones del contexto y al juego de poder de los involucrados. El analista ofrece conocimientos descriptivos propios del seguimiento o monitoreo de políticas, indicando dónde se generan los desvíos en relación con el diseño, en qué medida se realizan las actividades previstas y se obtienen los productos intermedios, cómo se articulan entre sí las actividades, cuáles de ellas requieren una reformulación, cómo es el comportamiento presupuestario (disposición y desembolso de los fondos necesarios), el clima de trabajo, la comunicación, etcétera. También cabe en este caso analizar cómo se articulan los niveles estratégicos de conducción, propios de los máximos responsables gubernamentales, con los tácticos que corresponden a los estratos gerenciales y éstos a su vez con los operarios, incluyendo al personal de contacto con la población (los que ofrecen de manera directa los servicios de educación, salud, seguridad, etcétera). El monitoreo (película descriptiva cuyo desarrollo es concomitante con el curso de las actividades) requiere frecuentemente explicaciones causales que son encontradas en las evaluaciones de gestión, también llamadas evaluaciones de proceso o de medio término.

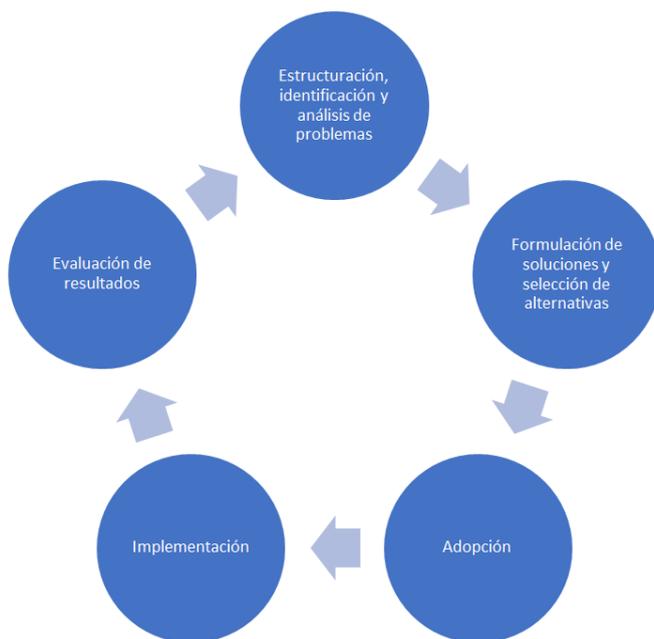
El quinto y último momento señalado en este ciclo es el de la evaluación de resultados. En esta circunstancia, luego de que la política ha sido implementada durante un tiempo considerable como para mostrar sus resultados es tiempo de analizar si los problemas que le dieron origen están en vías de disminución o

desaparición, si los bienes y servicios que la política produce son aptos para generar cambios significativos, si la distribución ha sido adecuada, si existe sinergia con otras políticas relacionadas, si el bienestar de los destinatarios ha mejorado, si la política está orientada a garantizar los derechos de la ciudadanía, etcétera. Nótese que hablamos de “evaluación de resultados” en sentido amplio, lo que contiene la distribución de bienes, servicios y otros recursos transformadores, como así también de efectos (o sea, cambios generados a fin de mejorar las condiciones de la realidad). En rigor de verdad, evaluación se hace durante todo el ciclo, a medida que se va generando conoci-

miento valorativo que esclarece el avance en las decisiones, pero aquí hacemos referencia a la evaluación que se hace una vez que se ha cumplido una etapa significativa del desarrollo de la política, que permite encontrar cambios considerables y hacer un estudio integral.

Se entiende que, una vez que podemos apreciar holísticamente la bondad de la política pública a través de la evaluación (analizando la relación entre efectos, procesos que le dieron lugar, acción de los involucrados y contexto) estamos en condiciones de hacer un nuevo análisis de problemas a fin de retomar el ciclo desde el comienzo, pero potencialmente, a partir de un nivel considerable de mejoras.

**Gráfico 1.**  
**El ciclo de Política Pública**



**Fuente:** Elaboración propia (adaptación libre de Parsons, 2007: 111-113).

**Cuadro 1.**  
**Relación Sociedad / Gobierno y conocimiento producido**  
**según los momentos de Política Pública**

MOMENTO	RELACIÓN SOCIEDAD / GOBIERNO	CONOCIMIENTO PRODUCIDO
<b>Estructuración, identificación y análisis de problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda de acción pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicativo (descriptivo y causal)</li> </ul>
<b>Formulación de soluciones y selección de alternativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de respuesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospectivo (resultados posibles)</li> <li>• Prescriptivo (elección)</li> </ul>
<b>Adopción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lanzamiento de la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Argumentativo</li> <li>• Formal</li> </ul>
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformaciones sobre el terreno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo (descriptivo)</li> <li>• Análisis de gestión (explicativo causal)</li> </ul>
<b>Evaluación de resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debates</li> <li>• Reajustes</li> <li>• Redefiniciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis integral, explicativo causal (resultados y procesos)</li> <li>• Recomendación de caminos a seguir (prescripción)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### Modelo de conversión

Es muy difundido el uso del modelo de conversión de una política pública, para diseñar la planificación, hacer un seguimiento de la gestión y llevar a cabo su evaluación. Está presente comúnmente en la gestión por resultados, muy en boga en gran cantidad de países a partir de finales del siglo pasado. Es también el instrumento central de la metodología del marco lógico (MML) (como ejemplos de la profusa distribución de manuales sobre el tema, véase Aldunate y Córdoba, 2007 y Fundación W. K. Kellogg, 2001).

El razonamiento que se sigue para la elaboración del modelo de conversión es el siguiente: las soluciones de los problemas suponen el diseño de un plan o programa que apunta a generar una situación en la que aquéllos hayan sido solucionados. Esta situación está definida

por los objetivos o propósitos, y desde la perspectiva de la evaluación (realizada luego de la implementación) los denominamos efectos (o impactos). A fin de llevar a cabo ese cambio, es menester poner en marcha un dispositivo de actividades con las que se generan productos (denominación que no obedece a una perspectiva de la economía, sino que se toma producto como “lo producido” o “lo creado”). Los productos pueden ser bienes, servicios, dispositivos de gestión, interrelaciones gubernamentales, marcos normativos, etcétera. A su vez, para poner en marcha este sistema (conjunto de actividades interrelacionadas con las que se “produce”) se debe contar con recursos de distinto tipo (financieros, humanos, materiales, tecnológicos), a los que llamamos insumos. En función de este razonamiento se construye un modelo de agregación de valor,

que va desde los recursos a las mejoras, siempre teniendo en cuenta el contexto donde se desarrolla. Podemos verlo en el siguiente grá-

fico, teniendo en cuenta que a medida que se avanza hacia la derecha se va incorporando valor en el proceso:

## Gráfico 2. Modelo de conversión



**Fuente:** Elaboración propia (adaptación libre de Fundación W. K. Kellogg, 2001: 1-3).

Son muchas las puertas para evaluar que nos abre este modelo. Si estudiamos la coherencia en el diseño y posterior ejecución de la cadena de valor hacemos una evaluación centrada en la “consistencia” de la política. A su vez, al analizarla contemplando los cambios generados en relación con el problema que le dio origen, prestando a su vez atención a la adecuación del proceso a su contexto, hacemos un estudio de “pertinencia”. Al cotejar los objetivos con los cambios realmente generados (efectos) hacemos una evaluación de “efectividad”. Al analizar los cambios generados y los productos obtenidos y distribuidos, en relación con los costos (utilización de recursos o insumos) hacemos una evaluación en función del criterio de “eficiencia”. Por otra parte, si hacemos un estudio del funcionamiento de la política (su gestión) en base al desarrollo de las actividades, su coordinación, la sinergia generada, el cumplimiento de éstas en los tiempos establecidos y la generación de productos, abordamos la evaluación desde la perspectiva de la “eficacia”.

Cabe hacer algunas observaciones sobre las limitaciones de este modelo. En primer lugar, puede generar la tentación de analizarlo linealmente, si no se tiene en cuenta que es motivo y producto del debate intenso entre

los actores. En efecto, cada grupo de actores (fuerzas sociales y políticas, organizaciones, movimientos, grupos de presión, etcétera.) imaginan su propio modelo y pujan para imponer esta imagen en la práctica; de modo que el modelo de conversión “hegemónico” de una política está siempre en estado de tensión y con su direccionalidad puesta en discusión. De allí que sea imprescindible hacer su estudio en conjunto con el análisis de actores (como se ve más adelante).

En segundo lugar, no basta con conocer si se alcanzan o no los objetivos de una política o programa sino que es menester indagar sobre la situación en la que está la ciudadanía en relación con los derechos (ya sea los señalados por las constituciones, las leyes y los pactos internacionales, como los que se van ganando en los procesos de movilización), para lo cual hay que identificar las brechas entre lo logrado y lo que queda pendiente, o sea hacer una análisis de la efectivización de los derechos.

Por último, desde las propuestas de aplicación de las teorías del cambio (Weiss, 1995; Monje, 2017), que incluyen el modelo lógico para el análisis, así como las observaciones realizadas anteriormente, se invita a hacer uso de esta herramienta sin olvidar indagar críticamente los fundamentos de las propuestas

internacionales y nacionales de las políticas de desarrollo, analizar la desigualdad de poder entre los actores, e imaginar participativamente las visiones de futuro.

### Vector de sentido

Toda acción social está orientada por sentidos, según lo plantea Max Weber (1969: 5):

Por “acción” debe entenderse una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción *enlacen* a ella un *sentido* subjetivo. La “acción social”, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de *otros*, orientándose por ésta en su desarrollo.

El mismo autor plantea que la acción social puede ser: a) racional con arreglo a fines (relación medios / fines), b) racional con arreglo a valores, c) afectiva, d) tradicional (costumbres arraigadas).

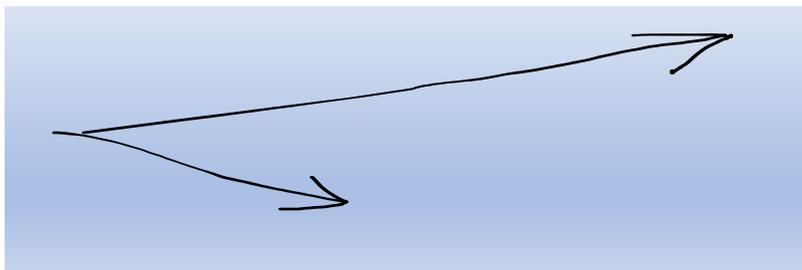
Las políticas públicas, que reúnen grandes conglomerados de “actores”, reflejan sentidos predominantes (en relación con la acumulación de fuerzas) en función de sus valores, intereses, afectos, sentimientos y costumbres arraigadas.

Son claramente diferentes los objetivos de las políticas públicas, así como sus estrategias y los recursos utilizados, según los intereses y los valores que las orientan (justicia social,

derechos de la ciudadanía, igualdad, libertad de mercado, meritocracia, etcétera). Generalmente, esos valores abrevan en un ideario más amplio que corresponde al modelo de sociedad y Estado que se propugna. En nuestros días, existe en nuestra región la pugna entre dos modelos que, según los momentos históricos y los países, dan como resultado la primacía de uno o de otro: el social (progresista, nacional-popular) y el neoliberal (incluyendo la versión anarcocapitalista). A su vez, a medida que se desagregan las distintas políticas públicas pertenecientes a estos modelos, encontramos mayor especificidad en el análisis de la primacía de una u otra orientación (o del equilibrio inestable). Tomemos, por caso la tensión entre educación pública o privada, trabajo regulado o desregulado, la salud pública o privada, garantismo o mano dura en seguridad, etcétera.

Junto con el sentido, que marca la orientación de la política, es necesario analizar el nivel de apoyo en la sociedad (o acumulación de fuerzas) con el que un gobierno cuenta para impulsar ese sentido. De este modo podemos imaginar para cada política pública un vector cuya dirección marca el sentido y cuya longitud señala la fuerza con la que se cuenta (magnitud de la adhesión y disponibilidad de recursos de todo tipo), tal como se observa en el gráfico siguiente.

**Gráfico 3.**  
**Vectores de sentido de la política (valores / fuerza)**



**Fuente:** Elaboración propia.

El resultado de esta tensión de sentidos suele ser la oscilación de las orientaciones de la política de un lado al otro, según la fuerza política que tenga primacía en cada período de gobierno, o la emergencia de un híbrido como resultante del balance de fuerzas, de la inercia de los aparatos estatales y de los procesos de negociación.

Desde el mundo de la evaluación se pueden ofrecer interesantes análisis en relación con la dotación de sentido por parte de diferentes actores y la fuerza de la que disponen para hacerla prevalecer, así como la coherencia de las políticas públicas en función de los valores enunciados por los gobiernos y de los que motivan las demandas de la sociedad. También se puede auscultar sobre la estabilidad de la política, su sostenibilidad en el tiempo y la direccionalidad o el carácter errático de la misma.

### **Campo de juego**

En toda política pública hay un conjunto de actores o involucrados en el proceso de conversión anteriormente descrito, que se mueven según los valores que le dan la orientación vectorial. Están quienes “hacen” de modo directo la política: políticos, administrativos, técnicos y personal del Estado en contacto directo con la sociedad, que intervienen en la generación y distribución de bienes y servicios. También están, directamente ligados al proceso de conversión, quienes son destinatarios de la política y quienes proveen insumos para la misma. Además de ellos, hay muchos otros que se consideran a sí mismos afectados o interesados; sólo como ejemplo: los gremios por la política laboral, las iglesias por la educación, las organizaciones de derechos humanos por la política homónima, y otro tanto ocurre con otros colectivos u organizaciones (movimientos sociales, organizaciones culturales, regionales, de género, etcétera). En general, las políticas públicas movilizan a grandes ámbitos de la sociedad, ya se trate de grupos sociales

y políticos, de medios de comunicación o de individuos con marcado protagonismo. Todos ellos están motivados a intervenir a fin de darle el rumbo y el contenido deseado a la política pública. Lo natural es entonces la existencia de tensiones y conflictos, imprimiéndole a la arena política un carácter agonístico (Mouffe, 2014).

En esta línea, la política pública se presenta como un campo de fuerzas o campo de juego con determinadas reglas que marcan su funcionamiento (Matus, 2007; Bourdieu y Wacquant, 2012). Este “juego” es sostenido por diversos actores con intereses específicos (obtener algún beneficio), que ocupan posiciones distintas en el campo. No todos juegan en igualdad de condiciones, algunos poseen más poder que otros porque cuentan con más recursos (de todo tipo: económicos, de conocimiento, sociales y políticos, simbólicos). Además de valores e intereses, los actores tienen un modo de entender la realidad (para sí y para argumentar frente a los otros) y una predisposición a coaligarse con unos y a rechazar a otros.

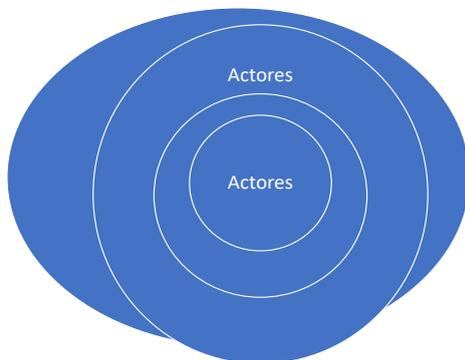
Las contiendas se desarrollan según reglas que son, en principio, aceptadas por los distintos jugadores, pero no necesariamente porque haya igualdad de opiniones, sino porque la superioridad de fuerzas de algunos permite imponerlas a través de normas, costumbres y hábitos arraigados. En momentos especialmente críticos, se generan movimientos de ruptura de las reglas del juego y la generación de otras nuevas.

En el siguiente gráfico, los círculos concéntricos representan las posiciones que pueden ocupar los actores en la política. Algunos tienen un lugar central (gran capacidad para tomar decisiones, apoyados en sus recursos y poder) y otros ocupan un lugar periférico, por bajo interés o por tener escasez de recursos. Cuando estos últimos deciden ocupar posiciones centrales, tener más poder para decidir y gozar en mayor medida de los beneficios de

la política, se generan las turbulencias en el campo de juego. También suele haber tensiones y conflictos cuando se conforman distintos bloques de la política pública (agregación

de actores con valores e intereses equivalentes) que contienen tanto actores centrales como marginales.

#### Gráfico 4. Posiciones de los actores en el campo de juego



**Fuente:** Elaboración propia.

La indagación sobre los actores es central en cualquier análisis de política pública y en su evaluación. Las políticas tienen componentes no sólo técnicos (aspecto que se acentúa en el modelo de conversión) sino también políticos (antagonismo en función de valores e intereses). Sería imposible hacer una evaluación sin identificar y explicar el comportamiento de los diversos actores en pugna o en colaboración. Además de esta explicación es menester señalar con qué voluntades se cuenta a la hora de emprender un proceso de decisión y acción o a la hora de hacer una evaluación de procesos y resultados.

Por último, desde la evaluación, todo análisis de los involucrados es fundamental dada la necesidad de comunicarse con ellos con el propósito de recibir aportes varios (conocimientos, puntos de vista, opiniones) a fin de enriquecer el análisis, de dar participación democrática a todas las voces y de validar los informes parciales y finales.

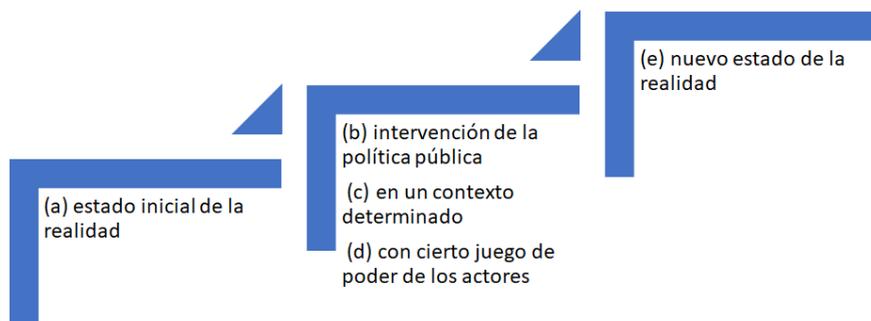
#### Hipótesis de intervención

Toda política pública es una gran hipótesis de intervención. Estimamos que, por el camino elegido, en función de sus objetivos y estrategias (configuración de recursos y voluntades) se estaría llegando a buen fin, es decir, a la disminución o la desaparición de los problemas públicos enfocados. Pero no se tiene ninguna certeza y, en consecuencia, es necesario constatarlo. Siempre hay una dosis de experimentación, adecuación, reconfiguración, etcétera, que hace que, aún en los caminos muy probados, dada la complejidad y el cambio permanente de la realidad social y política, sea menester volver a verificar. En definitiva, la corrección o no del rumbo elegido en cualquier política pública debe ser comprobada sobre la base de la investigación evaluativa.

De modo elemental podríamos enunciar la hipótesis central (o las hipótesis) del siguiente modo: Dado “a” (estado inicial de la realidad sobre la que se va a intervenir con la política

pública), insertando "b" (recursos, actividades, productos), teniendo en cuenta un contexto determinado "c", con cierto juego de poder de los actores "d", se genera un nuevo estado de la realidad "e" (efectos).

### Gráfico 5. La política como hipótesis de intervención



**Fuente:** Elaboración propia.

Es la comprobación de la hipótesis la que nos señala si los objetivos elegidos y las estrategias escogidas para alcanzarlos (siempre teniendo en consideración el contexto cambiante y el juego de poder de los actores) son correctos, si siguen teniendo vigencia o es necesario modificarlos. Nótese que nos referimos a la médula del diseño de la política: los objetivos y la estrategia que la definen. Cualquier evaluación referida a una sección de la política pública, a aspectos específicos o parciales de ésta, o a la actividad operativa de la cotidianeidad, se relaciona con la hipótesis general de intervención.

He aquí el aspecto central de la producción de conocimiento evaluativo: siempre se trabaja con hipótesis cuya verificación debe ser realizada sobre la base de procedimientos científicos. En consecuencia, en toda evaluación es menester precisar la(s) hipótesis de intervención, formalizar y actualizar el marco teórico de la política, programa o proyecto (no siempre está formulado y en tal caso le corresponde la tarea a quien analiza o evalúa), y contar con una metodología de recolección e inter-

pretación de la información (véase Hernández Sampieri *et al.*, 2007, cap. 6).

### Construcción discursiva y simbólica

Como dice Majone (1997), "la política está hecha de palabras" y por esta razón es recomendable no sólo ofrecer "datos" cuando se analiza y evalúa una política pública sino también argumentos persuasivos. No basta con la "demostración" de verdad, sino que es menester trabajar en el convencimiento de los actores, llevar el mensaje hacia sus espacios significativos y generar conexión entre la argumentación racional y los afectos y sentimientos.

Si pasamos de la importancia de la argumentación en la tarea de la evaluación a ver qué ocurre con las palabras y los argumentos en la arena política, observamos que, a través de éstos se producen las deliberaciones públicas que le van dando forma a las políticas. Las palabras son símbolos que las representan, pero a su vez también les dan forma. Además de esta construcción colectiva, existe también una apropiación (con incorporación de nuevo sentido) por parte de quienes poseen la potes-

tad institucional en el gobierno y el poder de decisión.

La utilización de metáforas y otros elementos retóricos, y la simplificación de argumentos complejos, constituyen recursos que facilitan la atracción y el convencimiento (Cejudo, 2010). Esta emisión de mensajes simplificados y persuasivos está orientada a generar atracción y a justificar el camino elegido para la orientación y la gestión de las políticas públicas, a captar adhesiones, a neutralizar oponentes y de este modo, a reafirmar el sentido que se les da a las políticas.

Además de la retórica, se echa mano a la potencialidad audiovisual en toda su extensión (imágenes, sonidos, canciones evocadoras, hechos impactantes) para llegar a la intimidad de las personas y -lo que no es poco importante- se utilizan recursos estéticos, al punto que muchas veces, lo estético diluye lo conceptual y de este modo gana mayor efectividad.

Las transformaciones provocadas por la digitalización, tanto sobre el lenguaje como sobre las formas de sociabilidad e incluso el comportamiento y los deseos de las personas, constituyen el caldo propicio para la manipulación simbólica y su orientación hacia el uso de sentimientos de miedo, odio e individualismo, perdiendo los espacios y las posibilidades de deliberación colectiva (Han, 2022). En muchos casos, los símbolos no se limitan a palabras, sonidos e imágenes. Es muy difundido el uso de “hechos” como símbolos (imágenes de saqueos, muerte, enfrentamientos violentos), de apodosos o de frases estigmatizadoras hacia los rivales políticos.

Trabajar con los sentimientos y explorar otros lenguajes constituye hoy, junto con el uso de las estadísticas, una de las tareas que más ocupan a la dirigencia política, en la búsqueda de la auscultación de las emociones y pasiones que radican en el ámbito de la subjetividad de las personas, con el propósito de acercarlas al espacio público y elaborar en

consonancia propuestas atractivas (Gutiérrez-Rubí, 2023).

Por último, cada vez resulta más común el uso de la teatralización con el propósito de dar más fuerza al mensaje y generar atracción (gestos acentuados, momentos de emoción, lágrimas, salidas ocurrentes, chistes oportunos), a lo que se suma el modo espectáculo que ha venido adquiriendo la política desde hace tiempo (*shows*, escenarios, luces, globos, cantos, etcétera) (Edelman, 1991).

Esta última vía de entrada para el análisis y evaluación de políticas públicas nos permite reflexionar sobre la importancia de la relación entre los aspectos subjetivos de la ciudadanía y los procesos de toma de decisiones. Conocer los discursos con enunciados y fundamentaciones, como así también los componentes simbólicos que los acompañan, resultan fundamentales en cualquier evaluación, puesto que constituyen un importante medio por el que se alimenta y se retroalimenta la constitución de las bases de apoyo. En consecuencia, la construcción de la viabilidad (confluencia de las voluntades de los actores y por esta vía, obtención de los recursos necesarios) supone su análisis, como así también lo supone el estudio de la construcción y reconstrucción de las bases políticas de sustentación y de la sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo.

## Conclusiones

Estas dimensiones no son excluyentes entre sí, sino que más bien se complementan, pudiéndose tomar dos o más de ellas para hacer el análisis. Resultaría una tarea titánica abordar una política pública desagregando (operacionalizando) el análisis sobre la base de todas las dimensiones aquí propuestas. Por cierto, es necesario dar prioridad a alguna(s) de ella(s), pero la propuesta se basa en la necesidad de contar, aunque sea secundariamente, con referencias a las demás, y de este modo poder trabajar con una mirada holística.

Tener en cuenta los aspectos técnicos (modelo de conversión, relación medios / fines) tanto como los políticos (vector de valores y campo de juego) es un requisito necesario para obtener un análisis integrado. Cuando la información es limitada y deseamos hacer un atajo, resultan útiles los conglomerados de instrumentos del sector público (estructuras, normas, capacidades instaladas, presupuesto) o analizar los enunciados programáticos y su cumplimiento. El ciclo de políticas nos permite contar con una descripción preliminar y aclararnos qué tipo de conocimiento debemos producir según el momento en el que se recurre a la evaluación. La construcción discursiva y simbólica nos permite analizar el carácter performativo que ésta tiene sobre la política pública y, por ende, analizar también la construcción de poder. Por último, toda investigación valorativa se apoya en el enunciado de hipótesis que deben ser corroboradas con evidencia empírica, de modo que resulta ineludible el análisis de la política pública como hipótesis de intervención.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D. F.: Miguel A. Porrúa.
- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: CEPAL - ILPES.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2012). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino et al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica - CIDE.
- Dunn, W. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York, Routledge.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Fundación W. K. Kellogg (2001). *Guía de desarrollo de modelos lógicos*. Michigan: W. K. Kellogg Foundation.
- Han, B.-Ch. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Buenos Aires: Taurus.
- Hernández Sampieri, R. et al. (2007). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw-Hill.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Monje, J. (2017). *Teoría del Cambio en Contextos Complejos: 40 lecciones para la gestión de proyectos ágiles*. Madrid: UNED.
- Mouffe, Ch. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO México - Miño y Dávila.
- Rovere, M. (1993). *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington D.C.: OPS.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, C. H. (1995). *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*. En J. Connell et al. (Eds.). *New approaches to evaluating comprehensive community initiatives* (pp. 65-92). New York: The Aspen Roundtable Institute.

**Transformaciones de la política social  
asistencial para trabajadores no asalariados  
de bajos ingresos en la Argentina:  
*Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos  
(2019-2023)***

*Transformations of social assistance policy for low-  
income non-salaried workers in Argentina:  
Lights and shadows of the Frente de Todos government  
(2019-2023)*

**Por Ana Logiudice\***

**Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.**

**Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2024.**

**RESUMEN**

El presente documento indaga acerca de las transformaciones experimentadas por la política asistencial durante gobierno del Frente de Todos (2019-2023), signado por la crisis económica, el deterioro de la situación socio-laboral y la falta de consenso político, además de la pandemia de COVID-19. En especial, busca establecer la persistencia del incipiente carácter asegurado que la asistencia social argentina había adquirido a partir de la institucionalización de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Asimismo, el trabajo explora la incidencia de las organizaciones de la economía popular, que se integraron a la coalición

gobernante y cuyos referentes formaron parte del elenco de funcionarios, en la configuración de la política asistencial, en especial, sobre la gestión de los planes de empleo subsidiado. Para ello, se asume un abordaje narrativo histórico y se despliega una estrategia metodológica mixta, combinando técnicas cuantitativas tendientes a producir información estadística de índole presupuestaria y prestacional con técnicas cualitativas de análisis documental. De este modo se iluminan las distintas dimensiones de los programas (alcance poblacional, cobertura respecto de las necesidades, perdurabilidad) que integraron el modelo de protección asistencial a lo largo del período,

---

\* Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: alogiudice@unm.edu.ar

analizando su carácter asegurado. Como resultado de la indagación, se afirma la pérdida de protagonismo de la AUH en favor de otras herramientas asistenciales de corte más convencional, como la asistencia alimentaria y los planes públicos de empleo subsidiado. Estas herramientas han transformado, incluso, la naturaleza de las políticas públicas que se habían generado previamente a instancias de las propias organizaciones de la economía popular, como el Salario Social Complementario (SSC). Asimismo, se fundamenta la pérdida de centralidad de la AUH sobre la base de la constatación de la depreciación de los montos otorgados a las familias, situación extendida al conjunto de las transferencias de la asistencia social. Finalmente, se pone de manifiesto una disminución del carácter asegurado de la asistencia social, más allá de la masificación de las prestaciones y de los crecientes intentos de las organizaciones de la economía popular de avanzar en las políticas de registración y formalización de los trabajadores informales.

**Palabras clave:** *Asistencia, Asignación, Economía Popular, Empleo.*

## ABSTRACT

This paper investigates the transformations experienced by the assistance policy during the government of the Frente de Todos (2019-2023), marked by the economic crisis, the deterioration of the socio-labor situation and the lack of political consensus, in addition to the COVID-19 pandemic. In particular, it seeks to establish the persistence of the incipient insured character that Argentine social assistance had acquired since the institutionalization of the AUH. Likewise, the paper explores the impact of popular economy organizations, which joined the governing coalition and whose leaders were part of the list of officials, on the configuration of assistance policy, especially on subsidized employment plans. For this purpose, a historical narrative approach is used and a mixed methodological strategy is

deployed, combining quantitative techniques aimed at producing statistical information on benefits and budgetary aspects with qualitative techniques of documentary analysis. In this way, the different dimensions of the programs (population scope, coverage of needs, sustainability) that integrated the assistance protection model throughout the analyzed period are illuminated, analyzing their insured nature. As a result of the research, the loss of prominence of the AUH in favor of other more conventional welfare tools, such as food assistance and public subsidized employment plans, which have even transformed the nature of public policies that had previously been generated at the behest of popular economy organizations, such as the Complementary Social Wage, is affirmed. Likewise, the loss of the AUH's centrality is based on the depreciation of the amounts granted to families, a situation extended to all social assistance transfers. Finally, a decrease in the insured nature of social assistance is evidenced, despite the masification of benefits and the growing attempts of popular economy organizations to advance in registration and formalization policies for informal workers.

**Keywords:** *Assistance, Allowance, Popular Economy, Employment.*

## Introducción

La creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el año 2009, durante el gobierno de Cristina Kirchner (2007-2015), fue interpretada por la literatura especializada como un punto de inflexión en la historia de la política social argentina reciente, tanto por alcance poblacional de su cobertura como por su diseño institucional, que incluía la participación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en su implementación. Más allá de los debates a los que dio lugar, la nueva prestación rompía con muchos de los preceptos que habían enmarcado a la política social asistencial desde la década de 1990,

fundamentalmente, la organización basada en el formato “programático”, es decir, temporalmente acotada, sujeta a disponibilidad presupuestaria, condicionada a la realización de una contraprestación laboral y discrecional en materia de selección de población perceptora. Por el contrario, el alcance masivo y la ausencia de intermediación que caracterizaron a la AUH fueron elementos claves para asegurar su continuidad bajo el gobierno de centro derecha que, de la mano de la coalición política Cambiemos, asumió a finales de 2015.

A su vez, la AUH convivió, desde su creación, con la implementación de planes de empleo público subsidiado, fundamentalmente con el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) y los planes que sucedieron a éste<sup>1</sup>. La coexistencia de ambas intervenciones también fue objeto de controversia y decantó posiciones acerca de la naturaleza del sistema de protección social. Los planes de empleo continuaron, incluso bajo el gobierno de Cambiemos (2015-2019), que buscó, de distintas formas, su desarticulación. Más aún, la capacidad de movilización de las organizaciones de trabajadores desocupados -identificadas desde inicios de la década como organizaciones de la economía popular- forzó la creación de nuevas herramientas

para estos trabajadores, como el Salario Social Complementario (SSC), en 2016.

La presencia continuada de la AUH durante las diferentes gestiones de gobierno invita a examinar su devenir bajo en gobierno del presidente Alberto Fernández (2019-2023), cuya gestión se caracterizó, además, por incorporar al elenco de funcionarios de gobierno a numerosos referentes de las organizaciones sociales de la denominada economía popular. Por otro lado, la decisión de la gestión de la Libertad Avanza, asumida a fines de 2023, de dar continuidad a la AUH -aumentando el monto de la transferencia- y “congelar” la ejecución de los programas de empleo público subsidiado más emblemáticos<sup>2</sup>, alienta aún más la necesidad de efectuar esa revisión. En términos más amplios, el triunfo electoral de la extrema derecha, que se produjo gracias al voto de una parte de los sectores populares -tradicionalmente referenciados en el peronismo- también devela la necesidad de analizar cuál fue el desempeño del sistema de protección social argentino en su conjunto y, en especial, de la política asistencial - es decir, de aquel sector de la política social que asiste a los sujetos no insertos en relaciones salariales o incorporados a relaciones salariales no formalizadas (Soldano y Andrenacci, 2006)-, con miras a aportar elementos que puedan explicar este nuevo escenario político.

El objetivo de este trabajo es, pues, el de analizar las transformaciones experimentadas por la política social asistencial argentina durante el gobierno de Alberto Fernández, a partir del examen de las intervenciones asistenciales más relevantes: aquellas heredadas- como

---

1 El PRIST-AT fue creado en 2009, unos meses antes de la AUH. Consistía en una transferencia monetaria para trabajadores desocupados o informales. La misma era percibida a cambio de la realización de actividades de contraprestación laboral, de índole productiva, comunitaria o constructiva de baja complejidad, llevadas a cabo por medio de la organización estatal de cooperativas. Al momento de finalización del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el número de perceptores de este Plan era de 245.536 personas (Ministerio de Economía, 2015).

---

2 Al respecto, la actual gestión de gobierno decidió congelar los montos transferidos por el Plan Potenciar Trabajo, a la vez que inició una política de reducción de los alcances del Plan (Milei mantiene el Potenciar Trabajo pero congela el haber y las inscripciones, 2023).

la AUH- pero también los programas creados por la gestión del Frente de Todos, como la Tarjeta Alimentar y el Programa Potenciar Trabajo, que subsumió al Salario Social Complementario (SSC), es decir, aquellas intervenciones que, en razón de su extensión, capacidad de cobertura, perdurabilidad temporal y centralidad para el manejo de la conflictividad social contribuyeron a modelar la política social asistencial argentina desde 2009. Finalmente, también se revisan algunas de las iniciativas tendientes a registrar y formalizar la actividad de los trabajadores informales que integran las diversas ramas de la denominada economía popular -cuyas organizaciones formaron parte de la coalición política que llegó al gobierno- como paso previo (y complementario) a su atención por parte de la asistencia social, tal como el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP). En particular, interesa analizar el devenir y examinar la persistencia de los elementos que habían caracterizado la política social asistencial desde 2009 hasta 2019, esto, es el carácter relativamente asegurado de la asistencia y, por otro lado, la participación de las organizaciones de trabajadores desocupados (devenidas organizaciones de la economía popular) en la formulación e implementación de políticas de asistencia.

Para cumplimentar el objetivo propuesto, se asume una perspectiva analítica según la cual las políticas públicas constituyen sucesivas tomas de posición estatal frente a cuestiones socialmente problematizadas, las que atraviesan un ciclo de surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por este motivo, desde el punto de vista teórico-metodológico se sigue un abordaje narrativo-histórico (Sautu, 2003; Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005)<sup>3</sup> que permite

reconstruir las condiciones de surgimiento de las demandas sociales, la secuencia de acciones desplegadas por las agencias estatales en la formulación e implementación de las políticas públicas asistenciales, las reconfiguraciones del aparato estatal a las que dan lugar dichas políticas y, finalmente, la articulación de las acciones del estado con aquellas de actores sociales involucrados (que pueden alterar tanto las orientaciones de intervención estatal inicial como los posicionamientos de propios actores no estatales). Dicho abordaje analítico resulta apropiado para reponer el marco contextual de las políticas, caracterizado por el agravamiento progresivo de la crisis económica, el deterioro de la situación sociolaboral -en especial aquella de los trabajadores informales y precarios- y la acelerada pérdida de consenso político del gobierno. El marco analítico se despliega por medio de una estrategia mixta que combina técnicas cuantitativas tendientes a producir información estadística sobre los aspectos presupuestarios y de cobertura de las intervenciones públicas analizadas con técnicas cualitativas de análisis documental (de normativa, material institucional y periodístico) que permiten caracterizar la evolución temporal de las políticas y programas en sus distintas dimensiones (alcance poblacional, cobertura respecto de las necesidades, perdurabilidad, entre otras).

Este artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se sintetizan los debates recientes a los que dio lugar la transformación de la protección social, en especial, a partir de la creación de la AUH. En segundo lugar, se reponen los lineamientos iniciales de la gestión de gobierno de Alberto Fernández en materia de política asistencial para dar cuenta

---

narrativo históricos postulan determinadas relaciones entre procesos políticos, sociales y económicos que, en algunos casos, permiten ser comprendidos como “activantes” de fenómenos subsiguientes.

---

3 Como indican Sautu (2003) y Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005), los esquemas

luego de los cambios producidos a partir de la pandemia de COVID-19. Seguidamente se analiza el devenir posterior de la política asistencial, una vez superada la situación de aislamiento preventivo, examinando tanto de la evolución de las políticas de transferencia de ingreso como de aquellas las medidas tendientes a registrar y formalizar las actividades de los trabajadores informales ligados a la economía popular. En el apartado final se exponen las conclusiones en torno a los cambios en materia de asistencia social.

### **Los debates en torno a la Asignación Universal, el empleo subsidiado y el modelo de protección**

Como se dijo, la creación de la AUH en 2009 inauguró un conjunto de debates al interior de la literatura especializada. Aunque la mayoría de los analistas coincidió en destacar la relevancia de la institucionalización de una prestación monetaria destinada a los hijos de trabajadores desocupados o informales -en un contexto de cronificación de la fractura del mercado de trabajo<sup>4</sup>-, las divergencias aflora-

ron fundamentalmente en torno al carácter universal de la medida y sus implicancias en términos de derechos sociales. El análisis de esos aspectos condicionó la forma en que autores/as interpretaron los efectos de la Asignación sobre la configuración sobre el sistema de protección social en su conjunto.

En este sentido, algunos abordajes consideraban que la AUH, en conjunto con las reformas previsionales que habían tenido lugar en la década de 2000<sup>5</sup>, representaba el inicio de un proceso de reconocimiento estatal de los derechos a los trabajadores informales. En este sentido, parte de la literatura entendía que la Asignación constituía una contra reforma de las políticas sociales respecto a la lógica neoliberal de intervención propias de los antiguos programas asistenciales focalizados de los años 90 (Danani y Hintze, 2010; Hintze y Costa, 2011)<sup>6</sup>. En particular, la participación de ciertas instituciones -como la ANSES - en la implementación de la AUH aportaba certidumbre a la nueva prestación y reforzaba la institucionalidad, favoreciendo una aseguración de la política social. No obstante, también se advertía acerca de la persistencia de otras políticas (como los planes de empleo subsidiado, en particular, el PRIST-

---

4 Hacia 2010, aunque el trabajo no registrado había descendido un 10% desde 2004, Groisman estimaba que la informalidad laboral alcanzaba al 44% de la fuerza de trabajo, (2011a: 5). El cálculo incluía a los trabajadores no registrados y a los cuentapropistas no profesionales, beneficiarios de planes sociales, trabajadores del servicio doméstico y familiares. Asimismo, luego de la crisis de 2001/2002, el aumento de las remuneraciones de los trabajadores no registrados fue proporcionalmente superior al de los trabajadores registrados pero los ingresos de los primeros no llegaban, en 2010, a alcanzar el monto acordado al SMVM (Álvarez *et al.*, 2012). De igual modo, a fines de la década pasada, los trabajadores no registrados ganaban el 50% de lo que percibían los trabajadores formales,

---

de modo que la brecha de ingreso entre ambos continuaba siendo importante (Álvarez *et al.*, 2012). Todo ello consolidó la fragmentación del mercado de trabajo.

5 Ello incluye la Ley de Movilidad Previsional, la moratoria previsional y la estatización del régimen jubilatorio parcialmente privatizado en la década de los 90.

6 Más aún, de acuerdo a este enfoque, tanto la reforma previsional como la AUH, no solo contribuyeron a ampliar el alcance cualitativo de la protección social sino que favorecieron el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal (Hintze y Costa, 2011).

AT) que, por el contrario, daban continuidad a asistencialización de la protección iniciada en la década de los 90 (Hintze y Costa, 2011), limitando los alcances del proceso de aseguración. De esta forma, subyacía a este enfoque una visión según la cual los programas de empleo eran vistos como elementos residuales del nuevo modelo de protección mas que como políticas que desempeñaban una función de complementación de las políticas de transferencias de tipo universal<sup>7</sup>.

Otras autoras, aunque admitían la importancia del reconocimiento de la problemática del trabajo informal por parte del sistema de protección a partir de la creación de la AUH (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2011), asumían una posición más matizada. Así, entendían que el acceso de las mujeres al beneficio se confería en función de su condición de madres cuidadoras y no como un derecho propio, por lo que la AUH también mostraba limitaciones en términos de construcción de derechos sociales. Por tal motivo, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), sostenían que la AUH se ubicaba en un punto medio entre las asignaciones tradicionales y los programas de transferencias monetarias condicionadas (TCM) que se habían generalizado en la región desde inicios de la década de 2000.<sup>8</sup>

---

7 La valoración positiva de la AUH, efectuada sobre la base de la equiparación de derechos que la misma producía entre los trabajadores formales e informales, era argumentada buena parte de los especialistas, tales como Boffi (2013), Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010); Bertranou (2010), Bertranou y Maurizio (2012), la OIT (2010) y Roca (2011), entre otros.

8 La focalización del programa según criterios ligados a la situación laboral de los postulantes impedía, para Pautassi *et al.* (2013) considerarla como un ingreso ciudadano.

Otro punto de divergencia entre la literatura especializada giraba en torno a la exclusión que la AUH establecía para con diversas poblaciones (como las mujeres privadas de libertad o los extranjeros residentes en el país).<sup>9</sup> A juicio de algunos autores /as estas restricciones de acceso limitaban el carácter pretendidamente universal de la AUH. Al respecto, Arcidiácono *et al.* entendían que el beneficio producía, en realidad, una universalización, pero al interior de un “universo focalizado” (2011: 11). Otros autores, en cambio, enfatizaban que, desde el punto de vista fáctico, la AUH, junto con las asignaciones familiares tradicionales, brindaba una cobertura prácticamente total para la población de niños, niñas y adolescentes argentinos (Bertranou, 2010; Boffi, 2013; Gasparini y Cruces, 2010).

También desde una postura partidaria de las iniciativas ligadas al ingreso universal o renta básica, Lo Vuolo (2010a) cuestionaba que el acceso al beneficio estuviera sujeto al cumplimiento de determinadas condicionalidades así como el hecho de que su financiamiento proviniese de recursos de la seguridad social, surgidos de un régimen tributario de carácter marcadamente regresivo. Sobre esta base, el autor sostenía que la AUH representaba una adaptación de los programas implementados en el país a partir de 1990 y que, por ende, se hallaban lejos de cualquier contratendencia. Por este motivo concluía que, más allá de los avances (en especial, su potencial redistributivo), la AUH -al igual que el PRIST-AT- reproducían intervenciones propias del paradigma asistencial represivo (Lo Vuolo, 2010a y 2010b).

---

9 Algunas de estas restricciones se levantaron con posterioridad. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso, en 2020, que las mujeres privadas de libertad podían acceder a la AUH (Centro de Información Judicial, 2020).

Finalmente, desde otra óptica se destacaba el carácter híbrido que habría asumido el sistema de protección social a partir de la creación de la AUH. En este sentido, por un lado, se valoraba positivamente el cariz asegurado que había aportado la AUH (que establecía prestaciones sin límites temporales de duración y accesibles a todas la población que cumplierse con los requisitos) pero, a la vez, se sostenía que la persistencia de la baja cuantía de las prestaciones limitaba el alcance de la protección, dando continuidad a elementos propios de la matriz neoliberal de asistencia social (Logiudice, 2017, 2019, 2022)<sup>10</sup>. Adicionalmente, la continuidad de los programas de empleo subsidiado respecto de la AUH se explicaba sobre la base de su complementariedad, es decir, del aporte que los mismos efectuaban para el manejo de la conflictividad social, en un contexto de persistente fractura del mercado laboral (Logiudice, 2020a).

En cualquier caso, los diferentes autores y autoras acordaban en sostener que la AUH inauguraba la ruptura del modelo de protección social basado exclusivamente en la lógica contributiva, ponderando positivamente la institucionalización de políticas estatales que brindaran cobertura a los trabajadores informales (y sus familias) quienes no estaban en condiciones de realizar aportes al sistema de seguridad social. La valoración positiva -también basada en la creación de otros programas

como el Progresar<sup>11</sup> o en la extensión de las Pensiones No Contributivas<sup>12</sup>- trascendió la literatura especializada, pues la AUH gozó inicialmente de un consenso social considerable. Los planes de empleo subsidiado -como el PRIST-AT-, experimentaron, en cambio, un cuestionamiento creciente por parte de la población.

Aún así, ambas intervenciones tuvieron continuidad bajo el gobierno de Mauricio Macri. En cuanto a la AUH, la gestión entrante buscó, además, ampliar sus alcances para incluir a quienes, pese a reunir los requisitos, no se habían podido incorporar al “programa”, tal como personas pertenecientes a pueblos originarios. Se trataba de atender los denominados “errores de exclusión”, según la terminología empleada por los organismos multilaterales de crédito que, como el Banco Mundial, financiaron algunos de estos proyectos (Logiudice, 2021b)<sup>13</sup>. Los programas de

---

10 En este sentido, se argumentaba que los bajos montos transferidos alentaban que la asistencia social estuviera ceñida a quienes no pudieran emplearse en el mercado de trabajo, garantizando la concurrencia de los trabajadores a un mercado de trabajo precarizado y flexibilizado y perpetuando las políticas de activación de la fuerza de trabajo (Logiudice, 2017, 2019, 2022).

---

11 El Programa de Recuperación de Estudiantes Argentinos fue creado en 2014. Consistía en una transferencia para jóvenes de familias con miembros desocupados o trabajadores de la economía informal, sujeta a la realización de actividades educativas y/o de formación (escolaridad, estudios universitarios o capacitación laboral).

12 Las Pensiones no Contributivas están destinadas a la población vulnerable que no cuenta con acceso a una prestación no contributiva. Incluye las pensiones por discapacidad, vejez y aquellas destinadas a madres de 7 hijos. Experimentaron un crecimiento muy importante durante el período 2003-2015 (Mallardi y Fernández, 2022).

13 En junio de 2016 la Argentina y el Banco Mundial suscribieron el Children and Youth Protection Project, por un monto de 1.050 millones de dólares. En 2018 se concedió un financiamiento adicional por 450 millones de

empleo subsidiado, en cambio, experimentaron mayores transformaciones. El PRIST-AT, luego de varias reformulaciones, fue reemplazado en 2018 por Programa Hacemos Futuro, con el objeto de desplazar a las organizaciones sociales de la gestión de la asistencia (Ferrari Mango y Campana, 2018; Logiudice 2020<sup>a</sup> y 2021b). Para ello, el gobierno había reemplazado la contraprestación laboral por la realización de actividades de capacitación, además de sujetar a la población receptoras a controles periódicos de datos. Sin embargo, esta pretensión de poner freno a la participación de las organizaciones sociales chocó con el ascenso de la capacidad organizativa y de movilización de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)<sup>14</sup> que, en 2016, consiguió la

---

dólares. El objeto fue financiar subsidios, cerrar brechas de cobertura de la AUH, mejorar la información para identificar población potencialmente beneficiaria y aquella receptora con falta de información y favorecer el acceso al programa de la AUH por parte de la población indígena.

14 La Central se había formado en 2011 a instancias de una serie de organizaciones sociales de trabajadores desocupados provenientes de diversas tradiciones políticas que habían comenzado a reconocerse en la economía popular. Pese a sus reiteradas demandas, el gobierno de Cristina Kirchner se negó a otorgarle la personería gremial y solo consintió reconocer su personería social días antes de dejar el gobierno. En diciembre de 2019, en forma concomitante a la asunción del nuevo gobierno, la Central se convirtió en Unión de Trabajadores de la Economía Popular. Esta modalidad de conformación, que buscaba acercar a la Central a las formas de organización sindical, eran parte integrante de la estrategia de reivindicación del carácter laboral de las actividades llevadas a cabo por la Central y sus trabajadores miembros.

sanción de la Ley de Emergencia Social y la creación del Salario Social Complementario (SSC) para los trabajadores de la economía popular.<sup>15</sup>

La economía popular reúne un conjunto heterogéneo de actividades llevadas adelante por trabajadoras y trabajadores que, carentes de patrón y de medios de producción, se inventan su propio trabajo (Grabois y Pérsico, 2015). Como tal, comprende a trabajadores informales y precarios pero, a diferencia de la noción de informalidad, la economía popular constituye una categoría nativa (Arango, Chena y Roig, 2017; Fernández Álvarez, 2018; Vélez y Tomatis, 2022). Así, la misma ha sido construida por las antiguas organizaciones de trabajadores desocupados para reivindicar el carácter laboral de un conjunto de actividades no convencionales, usualmente consideradas como “no económicas”. La falta de reconocimiento de estas actividades en su condición de trabajo explotado por el capital (como las tareas de cuidado, por ejemplo) acarrea la ausencia de derechos para los trabajadores que las llevan a cabo, por lo que estas organizaciones reclaman un andamiaje institucional de protección.<sup>16</sup>

---

15 La norma creó, además el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social y el Registro de Trabajadores de la Economía Popular que, sin embargo, no fueron puestos en marcha por el gobierno de Cambiemos.

16 Además de ser una categoría nativa, la noción de economía popular se distingue de la de economía social ya que muchas experiencias de la economía popular, aunque son autogestivas, no revisten carácter asociativo y son, por el contrario, de naturaleza individual. No obstante, ciertas organizaciones se reconocen en ambas tradiciones al mismo tiempo y utilizan la categoría de “economía popular y social y solidaria”.

La sanción de la norma fue posible gracias a las articulaciones políticas y gremiales desplegadas por la CTEP, en un contexto de deterioro de los ingresos de los sectores populares, provocado por las políticas económicas y sociales del gobierno de Cambiemos. Como resultado de este exitoso proceso organizativo, la voluntad inicial del gobierno encabezado por Mauricio Macri, que procuraba la disolución de los programas de empleo subsidiado, se vio truncada, iniciando una incipiente institucionalización de las políticas orientadas a los trabajadores de la economía popular en la Argentina.

### **Los lineamientos iniciales de la gestión de Alberto Fernández: entre el convencionalismo y la innovación**

Las medidas económicas tomadas por el gobierno de Cambiemos habían producido un fuerte deterioro de la situación laboral y de ingresos de los sectores populares, que contribuyó al triunfo del Frente de Todos<sup>17</sup> (Basualdo, Manzanelli, Castells y Barrera, 2019; Logiudice, 2020<sup>a</sup> y 2021a). Con el mandato en mente de recomponer la situación social, el nuevo gobierno decidió, a poco de asumir, el otorgamiento de bonos extraordinarios, de diverso monto, para la población perceptora de prestaciones no contributivas, como aquella de la AUH<sup>18</sup>. También dispuso la creación de un programa alimentario carácter masivo. Se trataba de la Tarjeta Alimentar, destinada a la compra de alimentos, para familias con niños

y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad social, perceptores de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Cabe notar que aunque su periodicidad es mensual, la misma está sujeta a disponibilidad presupuestaria. A su vez, la tarjeta formaba parte del Plan Argentina contra el Hambre, que alentaba la producción de alimentos a través de la economía popular y la agricultura familiar, otorgando apoyo financiero a tal efecto<sup>19</sup>. Finalmente, la gestión decidió fusionar el Programa Hacemos Futuro con el Salario Social Complementario en un nuevo plan denominado “Potenciar Trabajo”<sup>20</sup>.

La subsunción del SSC en el Potenciar Trabajo representaba la apuesta del gobierno del Frente de Todos por afianzar la exigencia de la contraprestación laboral para la percepción de los beneficios de la asistencia social, el línea con lo que los gobiernos kirchneristas previos habían promovido. En este sentido, la decisión implicó la reconversión del SSC en un programa de empleo subsidiado, es decir, en una herramienta de política pública más convencional (Logiudice, 2023; Felder, Patroni, Logiudice y Bascuas, 2024).<sup>21</sup> Tal como ocurrió con otros programas de similares características implementados previamente, la gestión institucional

17 La desocupación abierta pasó del 5,9% al 9%. La pobreza, a su vez, trepó del 25,9% de los hogares y al 35,5% de las personas. También se acentuaron el pobreza extrema y la precariedad (INDEC 2016, 2017, 2018, 2019).

18 Entre otros grupos, ello beneficiaba a los perceptores de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) y de las Pensiones No Contributivas.

19 Resolución N°8/20.

20 Resolución N° 121/20.

21 Los trabajadores participantes en el Programa recibían un monto equivalente al SSC, que alcanzaba la mitad del SMVM y que resultaba compatible con la percepción tanto de la AUH como con los programas alimentarios. Si realizaban una actividad de contraprestación adicional o una capacitación los perceptores podían percibir un pago equivalente a la totalidad del SMVM. Para incorporarse, debían inscribirse en el ReNaTEP, cuya efectiva implementación se estaba diseñando.

del Plan tendió a desdoblarse de modo tal que los subsidios correspondientes a perceptores que ingresaban al Programa en forma individual se supervisaban desde el Unidad Ministro, mientras que aquellos pertenecientes a personas ligadas a las organizaciones sociales se gestionaban desde la Secretaría de Economía Social. Éste último ámbito había quedado en manos de un referente del Movimiento Evita, organización integrante de la UTEP.<sup>22</sup> Esta situación, aunque modificaba la concepción original del SSC, ampliaba la participación de las organizaciones de economía popular en el manejo de los recursos públicos y, por ende, su protagonismo político. A la vez, estas organizaciones veían con mejores ojos aquellos programas que retribuyeran la realización de una actividad laboral antes que las políticas articuladas sobre la condición de ciudadanía (como la renta básica o el ingreso universal), en consonancia su posicionamiento político tendiente a problematizar y ampliar la noción tradicional de “trabajo”.

La participación en el elenco de funcionarios de referentes de las organizaciones sociales de la economía popular, fue un rasgo distintivo del gobierno de Alberto Fernández. La presencia mayor se dio en las áreas integrantes de la ya mencionada Secretaría de Economía Social, en particular, en las Direcciones de Economía Popular y de Economía Social y Desarrollo Local<sup>23</sup>. También en la Secretaría de Integración

Urbana, primero dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y luego, del Ministerio de Desarrollo Social. Las designaciones se extendieron asimismo al Ministerio de Agricultura, Obras Públicas, Ambiente, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, entre otros. Aunque el Movimiento Evita fue la organización que alcanzó las posiciones más encumbradas, referentes de agrupaciones tales como el Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Frente Darío Santillán o el Movimiento La Dignidad cumplieron funciones como directores y coordinadores. Ello se tradujo en la puesta en marcha de una serie de intervenciones destinadas al sector de la economía popular, tales como los programas de reciclado o de comercialización de alimentos producidos por la economía social y solidaria. Entre las iniciativas, se incluía la efectiva implementación del Registro de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), que el gobierno de Cambiemos había demorado. De esta forma, la apuesta por una intervención más tradicional en materia de programas de empleo convivió con el impulso que el gobierno dio a iniciativas propias de las organizaciones sociales, que buscaron favorecer algunas de las actividades de la economía popular.

---

22 Se trata de Emilio Pérsico, quien se desempeñó como Secretario de Economía Social a lo largo de toda la gestión de gobierno del Frente Todos.

23 Dos especialistas del Movimiento Evita fueron designados en la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local y en la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Una funcionaria de esta organización quedó a cargo de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales del mismo Ministerio. La Di-

---

rección Nacional de Economía Popular se encomendó a una referente de los recicladores encuadrada en el Movimiento de Trabajadores Excluidos, organización que también tuvo a su cargo la Secretaría de Integración Sociourbana. Un referente de Barrios de Pie, por su parte, fue designado Subsecretario de Políticas de Integración y Formación de la Secretaría de Economía Social de la Nación. Asimismo, un dirigente del Movimiento Popular La Dignidad fue designado como Director Nacional de Políticas Integradoras. Frente al Mercado Central quedó a cargo un referente del Movimiento de Trabajadores de la Tierra.

Con los programas convencionales<sup>24</sup>, el gobierno buscaba obtener una mejora rápida de los ingresos de los sectores populares sin alterar la estructura institucional de la asistencia social. Como resultado de estas iniciativas, al momento de desencadenarse la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, el gobierno había distribuido 1.400.000 tarjetas, mientras que el número de perceptores del Programa Potenciar Trabajo totalizaba la cifra de 555.560 (Logiudice, 2021a). Para evitar la propagación de la enfermedad, el gobierno dispuso el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) de la población<sup>25</sup>. En este marco, y con el objeto de atender el parate económico y la caída abrupta de ingresos provocados por la popularmente denominada “cuarentena”, el gobierno puso en marcha dos políticas públicas: el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)<sup>26</sup> y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).<sup>27</sup> El primero estaba destinado a asistir al sector privado formal mediante el pago de una asignación complementaria para los trabajadores de las empresas<sup>28</sup>. El segundo se

orientaba a quienes no se encontraban en relación de dependencia, como los trabajadores desocupados e informales. Éste consistía en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, que también alcanzaba a los Monotributistas de bajos ingresos y los y las trabajadoras de casas particulares<sup>29</sup>.

La estimación inicial del gobierno rondaba los 3.6 ó 4 millones de postulantes, pero la demanda total superó el triple. De ellos, 8.9 millones accedieron al subsidio, esto es, el equivalente del 32 por ciento de la población total del país entre 18 y 65 años<sup>30</sup>. En un contexto de restricciones en materia de recursos públicos, y frente a las dificultades presupuestarias<sup>31</sup> que

---

contribuciones patronales. Asimismo, se promovía el otorgamiento de créditos a Tasa Cero para personas adheridas al Monotributo y para trabajadoras y trabajadores autónomos con subsidio del 100% del costo financiero total.

---

24 En el mismo sentido de una política convencional, respecto al Plan Progresar, la gestión dio continuidad a las decisiones que el gobierno de Cambiemos, a saber: mantener al Ministerio de Educación como autoridad de aplicación del Programa -en lugar de ANSES-, en segundo lugar, sujetar la percepción del subsidio al desempeño de los y las estudiantes, por lo que el Programa dejaba de ser una transferencia monetaria condicionada para convertirse en una beca de cariz meritocrático.

25 Dto. 297/20.

26 Dto 332/20.

27 Decreto 310/20.

28 El Plan contemplaba también la reducción temporaria de hasta el 95% el pago de las

29 También podían percibirlo las personas que cobrasen AUH pero, para poder hacerlo, ningún miembro del hogar podía tener trabajo en relación de dependencia registrado. Así, estaban excluidos los perceptores de planes sociales como el SSC o el Potenciar Trabajo, los desocupados que percibían el Seguro de Desempleo, los jubilados y pensionados.

30 De los estudios formulados por el ANSES surge que el 57 por ciento de los beneficiarios del IFE-AUH no tenían ningún aporte a la seguridad social (MTSS, 2021: 11).

31 Argentina arrastraba una situación deficitaria, tanto desde el punto de vista fiscal como externo, desde hacía una década. En el contexto del gobierno de Alberto Fernández la problemática se profundizó por efecto de los vencimiento de los pagos de la deuda externa que el gobierno precedente había contraído con el FMI. En términos más amplios, la escalada devaluatoria e inflacionaria que provocaba

generó la subestimación del número de postulantes el gobierno decidió espaciar los pagos, compensando esta situación mediante el otorgamiento de “bonos extra” a los perceptores de planes sociales, entre ellos, los “beneficiarios” del Potenciar Trabajo (Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre, 2020). Así, entre el tercer y el cuarto trimestre de 2020, la cantidad de perceptores ascendió a 800 mil, lo que representaba un incremento del 40,79% del total (Logiudice, 2023). De esta forma, el gobierno rechazó la implementación de cualquier propuesta de universalización de las políticas de transferencia de ingreso, como las de renta básica, que se discutieron en ámbitos tanto políticos como académicos durante la cuarentena<sup>32</sup> (Logiudice, 2023). A

---

esta situación son la expresión de una crisis provocada por el agotamiento del modelo de acumulación local, y al tiempo, por los efectos del bloqueo que ciertas fuerzas sociales han conseguido articular respecto a los sucesivos intentos de reestructuración capitalista (Piva, 2022), entre ellos, la resistencia de los sectores populares organizados en torno a la economía popular.

32 En el Conversatorio sobre “Ingreso Ciudadano Universal” organizado por Página 12 y la Red Interuniversitaria de Posgrados en Política Social (RIPPSO), el día 8 de Julio de 2020, el por entonces Ministerio de Desarrollo Social señalaba “yo vengo del concepto del ingreso universal sin contraprestación, vengo desde ese marco teórico, desde ese marco conceptual, creo que hoy en este contexto argentino, aprendí con el tiempo que las políticas sociales solo son efectivas si generan consenso general. Creo que hoy pensar una renta básica universal, un ingreso base implica vincularlo con el trabajo. No en término de condicionalidades, como está pensado generalmente o como fueron pensados los programas al estilo

su vez, la persistencia de las medidas sanitarias que impedían la realización de ciertas actividades económicas minó el consenso inicial del que había gozado el gobierno respecto de la gestión de la pandemia, lo cual aceleró aún más su decisión de apelar a políticas basadas en el otorgamiento de discrecional planes.

Aunque con menor nivel de cobertura y relevancia política, el gobierno llevó adelante otras acciones orientadas a los trabajadores de la economía popular. El INAES, por ejemplo, buscó adecuar las herramientas de ayuda económica a las necesidades que debieron enfrentar las cooperativas y mutuales durante la pandemia. Asimismo, el gobierno continuó con la decisión de poner en marcha el ReNaTEP. Para los funcionarios del área, ligados a las organizaciones de la economía popular, la implementación del Registro era el primer paso para la posterior implementación de políticas específicas para los trabajadores de la economía popular (que incluía su articulación con el SSC) (Logiudice, 2023) En palabras del funcionario a cargo del área, “Si uno no formaliza y no logra ver la actividad productiva, es muy difícil aplicar políticas económicas para el sector” (Torres Cabrero, 2021)<sup>33</sup>.

### **La salida de la pandemia: derrota electoral y asistencialización alimentaria**

A medida que las restricciones a la realización de ciertas actividades económicas se fueron le-

---

Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero sí de vinculación con el trabajo” (Arroyo, 2020).

33 La primera inscripción alcanzó un total de 2.093.850. personas, mayoritariamente mujeres que no habían completado la escolaridad obligatoria (ReNaTEP, 2021a: 8). Asimismo, la mayor parte de lo/as inscriptos/as desempeñaban su actividad de forma individual, especialmente en las ramas de los servicios personales y los comunitarios.

vantando, la desocupación empezó a descender, para ubicarse por debajo de los dos dígitos en el segundo trimestre de 2021. La apertura de la actividad económica amplió las posibilidades de los trabajadores por cuenta propia de realizar labores ocasionales (Donza, 2021). No obstante, en el mediano plazo, aunque el desempleo se mantuvo bajo (al igual que la subocupación), el mercado de trabajo se deterioró y la situación socioeconómica se agravó. Así, en el primer trimestre de 2022, el trabajo no registrado superó los valores del período de Cambiemos.<sup>34</sup> Esto tuvo repercusiones a nivel de los ingresos de modo tal que las cifras de pobreza e indigencia subieron alcanzaron valores que, aunque fueron ligeramente menores a los del inicio de la pandemia, se volvieron mayores a los del fin del ciclo macrista debido, entre otras cuestiones, a la aceleración de la inflación<sup>35</sup>.

Frente a esta situación, el gobierno continuó ampliando la asistencia social basada en programas alimentarios o de empleo subsidiado. Así, en el primer trimestre de 2021, la cantidad de perceptores del Plan Potenciar Trabajo había superado el millón de personas.

Como resultado, el beneficio se fue alejando cada vez más del formato del SSC para convertirse en una transferencia más, utilizada para compensar el deterioro social y administrar la conflictividad social. La derrota del oficialismo en las elecciones de medio término en 2021 potenció esta lógica de la intervención social, articulada a partir de la negociación de “cuotas” de planes, tanto con las organizaciones sociales como con las instancias subnacionales de gobierno (provincias y municipios). Asimismo, en el primer trimestre de 2021 la asistencia alimentaria se amplió en un millón, alcanzando los 2.5050.048 de personas, lo que implicaba un incremento equivalente al 59,8%, reflejado en el gráfico que sigue. Además se aumentó el monto de la prestación en un 50% y, en el mes de mayo se amplió el universo de población asistida para incluir a las familiar con niños de hasta 14 años de edad.<sup>36</sup> Por último, el gobierno continuó con la política de otorgamiento de bonos, distribuidos en forma discrecional, para recomponer los ingresos de determinadas poblaciones.<sup>37</sup>

---

34 El trabajo no registrado alcanzó el 35,8% contra el 35,5% del cuatro trimestre de 2019. En el segundo trimestre del 37,6% llegó al 37,6% (INDEC, 2019, 2022).

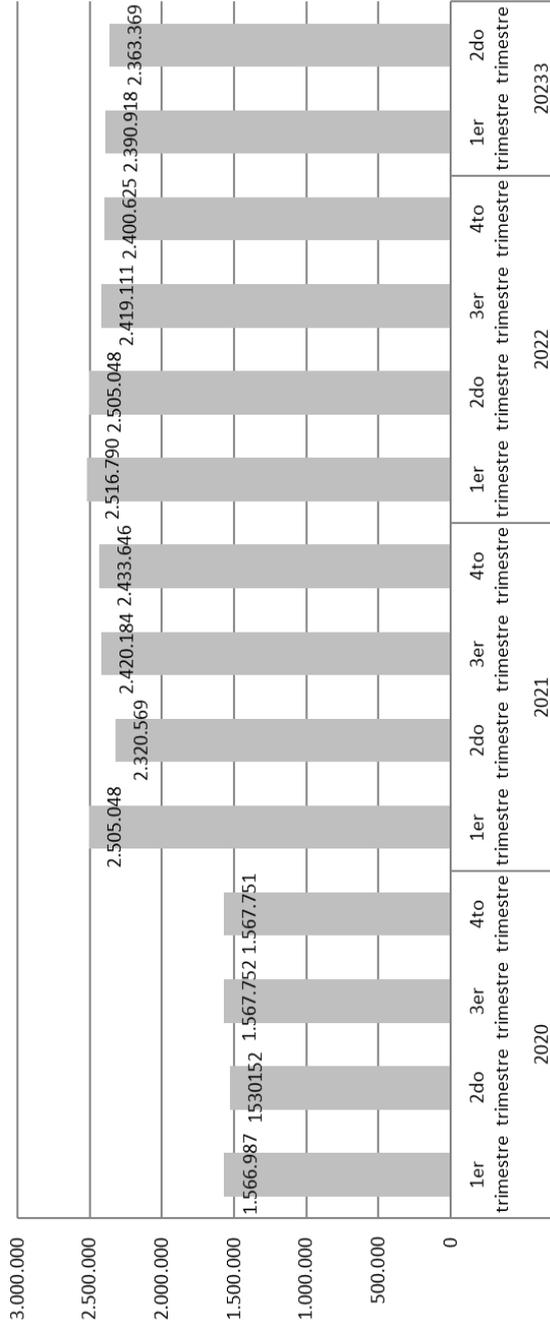
35 La pobreza alcanzó al 40,1% de las personas y al 29,6% de los hogares en el primer trimestre de 2023. La indigencia en personas totalizó el 9,3% y el 6,8 de los hogares (INDEC, 2023).

---

36 La Resolución N°1549/21 complejizó la escala de montos de la prestación ya que el universo de perceptores pasó a dividirse en 3 categorías en lugar de dos: padres o madres con 1 hijo de hasta 14 años o discapacitados de cualquier edad y mujeres embarazadas a partir del tercer mes; padres y madres con dos hijos de hasta 14 o discapacitados y mujeres embarazadas con un hijo y, finalmente, padres o madres con tres hijos de hasta 14 o discapacitados de cualquier edad o discapacitados, mujeres embarazadas con dos hijos. Luego, en octubre de 2021, se incluyeron los trabajadores temporarios.

37 Conocidos como IFE 4, 5 y 6.

Gráfico 1  
Evolución de la Tarjeta Alimentar  
Años 2020-2023



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria. Oficina Nacional de Presupuesto-Ministerio de Economía de la Nación (2019 a 2023).

La decisión de privilegiar la Tarjeta Alimentar como herramienta de intervención (en lugar de aumentar directamente el monto transferido por la AUH), así como de fortalecer el Plan Potenciar, expresaba la naturaleza transitoria que, para el gobierno, tenían las herramientas de intervención que había puesto en marcha. En el fondo, ello evidenciaba también el carácter circunstancial atribuido a la problemática sociolaboral y de ingresos que aquejaban a la población y que, se creía, podían ser resueltos con el crecimiento económico. En este sentido, cabe tener presente que la Tarjeta Alimentar se rige por un andamiaje más endeble,<sup>38</sup> por tanto, resulta técnicamente más fácil de desmontar que cualquier modificación operada sobre la institucionalidad de la AUH.

La Asignación, por su parte, mantuvo su carácter masivo, superando los 4.300.000 niños, cubiertos en el tercer trimestre de 2020. De allí en más, siguió una evolución ascendente hasta el segundo trimestre de 2022<sup>39</sup>. Luego de esa fecha comenzó a registrar un ritmo descendente (de aproximadamente un 4% respecto del pico de 2022), debido a la progresiva disminución de la AUE<sup>40</sup> (MTSS, 2023).

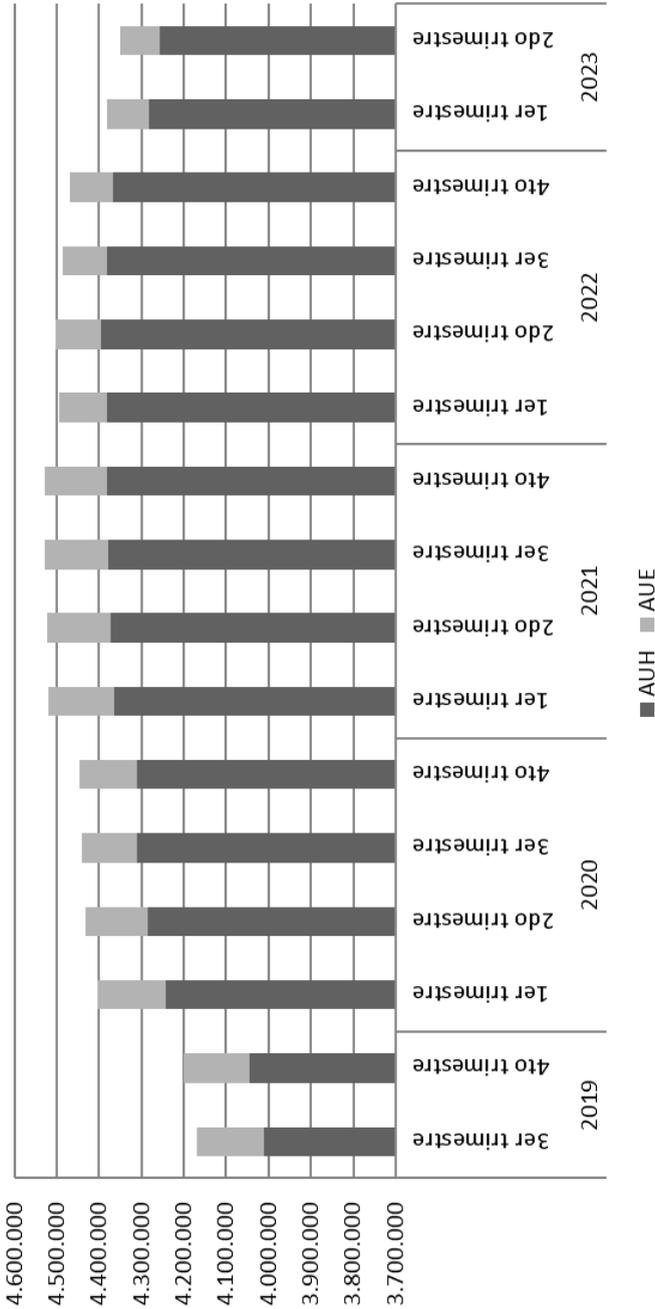
---

38 La Tarjeta Alimentar fue creada por un Decreto presidencial y su monto, establecido por resolución. En cambio, la actualización de la AUH está establecida por Ley.

39 Cuando alcanzó los 4.396.120 perceptores (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).

40 Si, además, se amplía el rango temporal de observación al año 2019, se puede concluir que si bien el número total de perceptoras de la AUH y la AUE es superior al registrado al momento de inicio, hay un descenso sin pausa de la AUE, de modo tal que en 2023 estas prestaciones descienden debajo de los 100 mil (MTSS, 2023).

Gráfico 2  
Evolución AUH/AUE  
Años 2019-2023



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria. Oficina Nacional de Presupuesto-Ministerio de Economía de la Nación (2019 a 2023).

La continua ampliación de la cobertura poblacional de la AUH se ve reflejada en el incremento que experimentó el conjunto de los beneficios no contributivos otorgados por el sistema de seguridad social, los que registraron un aumento del de poco más del 8% desde diciembre de 2019 (Ministerio de Economía, 2019-2023).<sup>41</sup>

Ahora bien, a pesar de su masividad, un dato que no puede ser soslayado es la limitada cobertura de la AUH respecto del universo de trabajadores precarios. Así, según datos del ReNaTEP, en abril de 2022, el porcentaje de perceptores de la AUH entre los trabajadores y trabajadoras inscriptas en el Registro era del 22,3%. Aunque la explicación acerca del escaso alcance de la AUH amerite una indagación específica que excede los límites de este trabajo, es importante señalar que la merma no se debería a la ausencia de hijos por parte de la población inscripta en el Registro. Ello

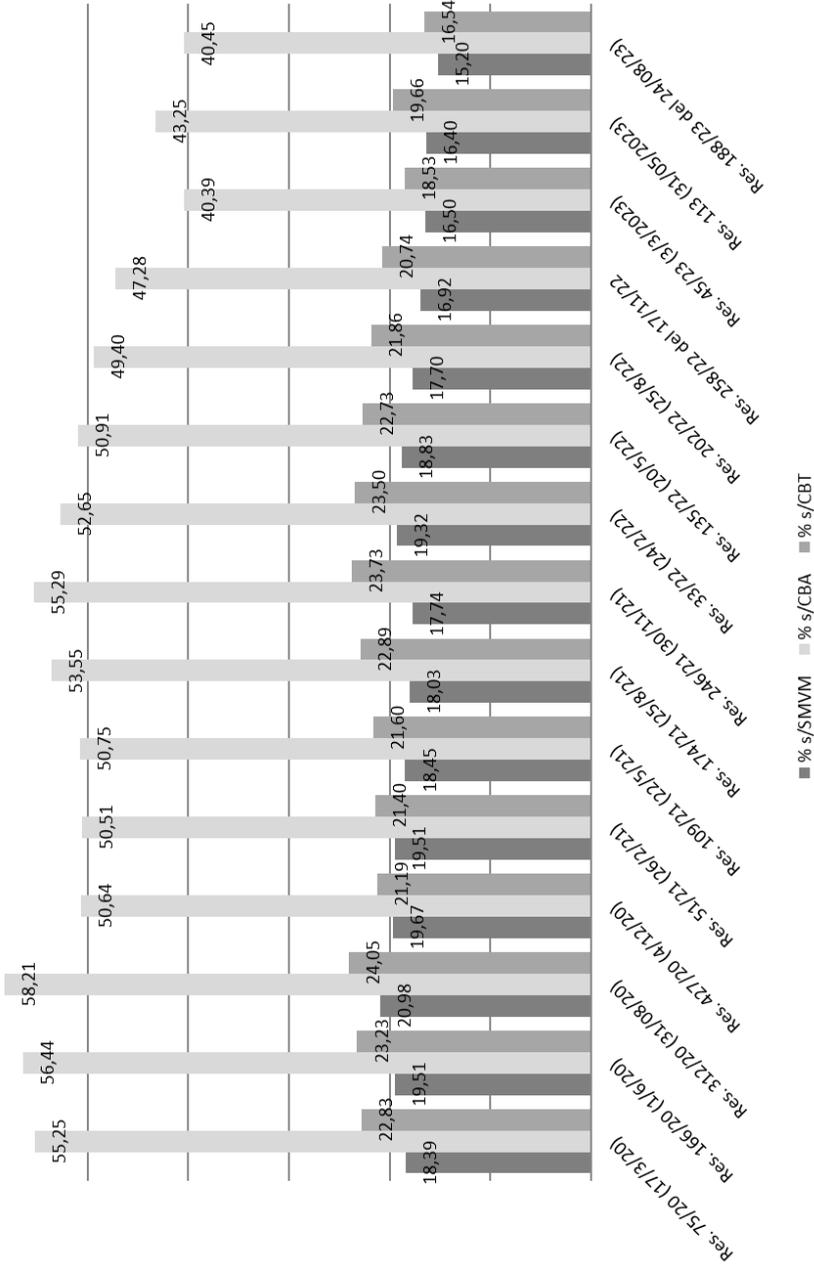
así ya que, según información de la Encuesta Permanente de Hogares, el promedio de hijos de los trabajadores informales es solo ligeramente inferior al promedio general trabajadores (1.66 contra 1.72). En este sentido, resulta más probable que la razón de la escasa cobertura obedezca a que dichos trabajadores y trabajadoras cuentan con algún miembro del hogar que percibe algún beneficio contributivo de la seguridad social como, por ejemplo, la asignación familiar, lo que impide el acceso a la AUH (INDEC, 2023b).

También la capacidad de cobertura de la AUH respecto de las necesidades de la población perceptora se vio fuertemente reducida, tal como se observa en el gráfico que sigue. Así, la AUH pasó de representar el 18,39 del SMVM en marzo de 2020 al 15% en agosto de 2023. Asimismo, en términos de ingresos, su cuantía descendió del 55,25 de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del Adulto Equivalente al 40,45%. Medida respecto de la Canasta Básica Total (CBT), descendió del 22,83 al 16,54%. Finalmente, visto en perspectiva, el deterioro es aún mayor. Históricamente, la AUH representaba el 12% del SMVM, el 119% de la CBA y el 53% de la CBT (hasta el 67%).

---

41 Ello también se debe al aumento de la cantidad de Pensiones No Contributivas otorgadas a lo largo del período de gobierno de Alberto Fernández. En este sentido, la política seguida implicó una reversión de la tendencia a la reducción de estas prestaciones que había caracterizado la gestión de Cambiemos (Mallard y Fernández, 2022; Logiudice, 2020b y 2021a). Así, durante el gobierno de Fernández, las PNC aumentaron el 10,4%. También evolucionaron positivamente los beneficios contributivos (Asignaciones Familiares) probablemente debido a las menores tasas de desempleo del período, registrando un aumento del de poco más del 2% desde diciembre de 2019. Por último, también se incrementaron los beneficios asociados a las jubilaciones y pensiones, mostrando la importancia de la moratoria previsional, cuyos perceptores alcanzaron a representar al 61% del universo de jubilados (0,96% respecto a diciembre de 2019) (MTSS, 2023).

Gráfico 3  
Evolución de la capacidad de cobertura de la AUH (2020-2023)

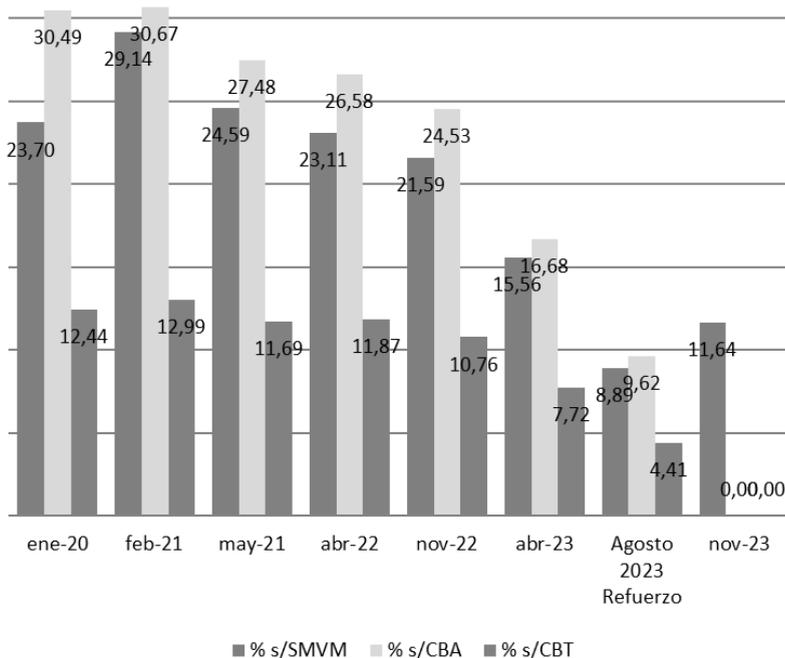


Fuente: Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

En suma, la decisión de privilegiar otras herramientas de intervención en lugar de la AUH, aunado al deterioro de los montos transferidos, hizo que esta medida, que había dominado el centro de la escena de la política social desde su creación en 2009, perdiera relevancia en el complejo de la protección social y, por ende, protagonismo político.

Los montos correspondientes a la Tarjeta Alimentar también se depreciaron. Así, la misma pasó de representar el 23,7% del SMVM en enero de 2020 al 11% en noviembre de 2023, del 30% de la CBA al 9,6 % y del 12,44 de la CBT al 4,41 en agosto de 2023.

**Gráfico 4**  
**Evolución de la Cobertura de la Tarjeta Alimentar (2020-2023)**



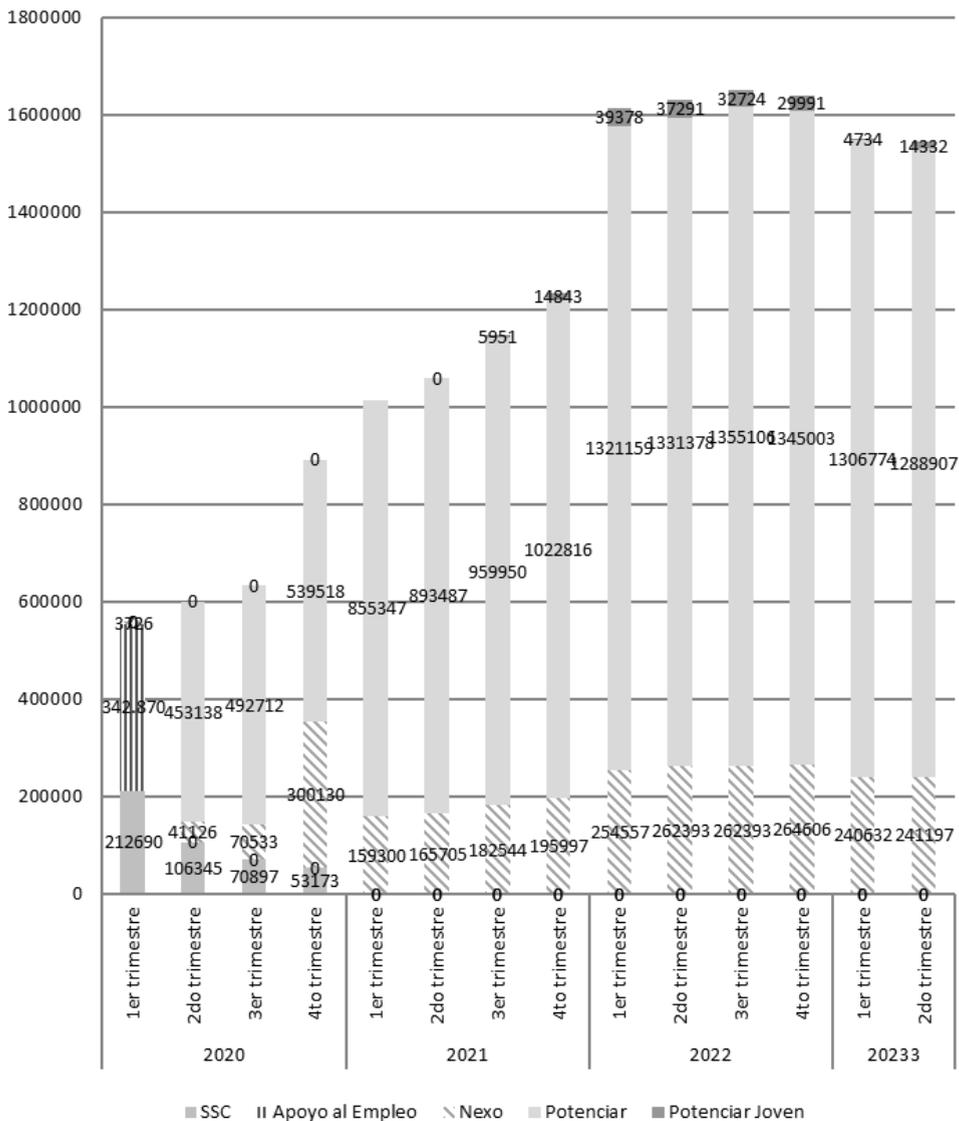
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

### El crecimiento Plan Potenciar Trabajo y la protección de los trabajadores de informales y precarios

Como ya se dijo y tal como se observa en el gráfico que sigue, este Plan experimentó un crecimiento exponencial. Los mayores saltos

en el número de perceptores se ubican en el segundo trimestre de 2020 y en el primer trimestre de 2022, es decir, al momento de desarticulación de la primera versión del IFE y cuando se volvió visible la mayor precarización del mercado de trabajo, respectivamente.

**Gráfico 5**  
**Evolución del número de perceptores SSC y Potenciar Trabajo (2020-2023)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas de la Seguridad Social, elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019 a 2023).

De esta forma, la evolución del Programa siguió el ritmo de la situación social y de la necesidad del gobierno de administrar el descontento social. Ello pone en evidencia, una vez más, la complementariedad existente entre las transferencias monetarias condicionadas y los programas de empleo subsidiado (Logiudice, 2020a) o, más bien la relativa dependencia de las segundas respecto de los primeros, para llevar adelante el manejo de la conflictividad social.

Sin embargo, aunque el Programa Potenciar Trabajo permitió sobrellevar las relaciones con las organizaciones sociales -muchas de ellas, integrantes de la colación de gobiernos- así como administrar las relaciones con los diferentes estamentos del sistema político (como los gobiernos provinciales y municipales) el crecimiento de “los planes” motivó un rechazo social creciente, tanto por parte de las capas medias como de un sector de los propios estratos populares, parte de los cuales se hallaban excluidos del Programa, en razón de su forma de ingreso discrecional. Esta situación llevó al gobierno a emprender una política de revisión permanente del Programa, que se plasmó en constantes cambios normativos.

Este escrutinio permanente del Programa se dio en dos sentidos. Por un lado, el gobierno multiplicó los mecanismos y las instancias de control, tanto de las organizaciones como de los propios trabajadores participantes<sup>42</sup>,

que tuvieron por objeto reforzar las actividades de contraprestación de los perceptores así como verificar efectiva asignación del subsidio a población “necesitada” (Logiudice, 2023). Se trató de una estrategia de “vigilancia meritocrática”, que apuntaba a comunicar una gestión más transparente del Programa, para contrarrestar la fuerte deslegitimación política por la que atravesaba el gobierno, las instituciones de la asistencia social y el estado en general. Ella concluyó con la orden del gobierno de no incorporar nuevos perceptores al Programa, en noviembre de 2022<sup>43</sup>. Por otro lado, la gestión recuperó el histórico discurso del kirchnerismo acerca de la necesidad de limitar los alcances de la asistencia social como herramienta para favorecer la creación de “empleo genuino”<sup>44</sup>. Para ello, el gobierno buscó promover la creación de puestos de trabajo en el sector privado mediante la reducción de los aportes patronales de aquellas empresas que contratasen “beneficiarios” de los planes de empleo, especialmente, aquellos del Potenciar Trabajo. Con este objetivo, el Programa incorporó un componente, llamado “Potenciar Empleo”, según el cual la transferencia monetaria del SSC se convertía en un “incentivo para la Inclusión laboral”. Como resultado, el SSC -creado a instancias de las organizaciones de la economía popular- terminó de desvincularse, para su percepción, de la actividad

---

42 Los mecanismos y procedimientos de control que se dispusieron fueron: la actualización obligatoria de los datos de los titulares del Programa (en abril de 2021), la modificación de estructuras, en especial, mediante la creación de la Unidad Ejecutora Especial de gestión y seguimiento (noviembre 2021) y la Unidad de Certificación (diciembre de 2021), la reformulación de los lineamientos establecidos para el Programa (diciembre de 2021) y la realización de “auditorías” de los planes, a cargo de diferentes universidades nacionales (2022).

---

43 Dto. 728/22.

44 Desde la primer presidencia, el argumento que sostenía el kirchnerismo señalaba que los alcances de la política de transferencias monetarias debían ser acotados para, de ese modo, favorecer la creación de empleo (Arcidiácono, 2012; Logiudice, 2022). En este orden, el gobierno planteaba que “la mejor política social es la política económica”. Esta postura había contribuido a demorar la propia implementación de la AUH y a sostener la estrategia de activación.

laboral desarrollada en el marco de la denominada economía popular para convertirse en la remuneración de cualquier tipo de contraprestación laboral. Esta estrategia se reforzó con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía<sup>45</sup>, de modo que en agosto de 2022 se creó el Programa “Puente al Empleo” que, en este caso, bonificaba en forma total los aportes patronales que debían efectuar las empresas que contratasen perceptores del Plan. Finalmente, sobre la base de la creencia persistente respecto de la necesidad de achicar la asistencia para crear “empleo genuino”, el gobierno decidió, en plena campaña electoral, el traspaso del Programa Potenciar al ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.<sup>46</sup>

Al igual que con la AUH, también en este caso es importante notar la escasa cobertura que alcanzó este Programa al interior de universo creciente de trabajadores precarios e informales, que nutren la economía popular. Según datos oficiales, en noviembre de 2022 el ReNaTEP tenía 3.457.669 inscripciones, de las cuales solo 978.355 recibían el programa Potenciar Trabajo, es decir, el 28,29% (ReNaTEP, 2022b: 4). Un análisis pormenorizado de los datos de dicho Registro mostraba una cobertura muy superior entre los trabajadores inscriptos que llevaban a cabo actividades ligadas a la prestación de servicios comunitarios, entre los que alcanzaba al 61,2% de los

perceptores (ReNaTEP, 2021b: 11). Por el contrario, entre los trabajadores y trabajadoras dedicados a los servicios personales -que constituían la mayoría de los inscriptos (35%) y que generalmente desarrollan su actividad en forma individual- solo el 8,1% percibía el Plan Potenciar Trabajo (ReNaTEP, 2022a: 15). Ello denota, además, el peso diferencial que adquieren las organizaciones sociales y las distintas mediaciones del sistema político (como los partidos y las instancias subnacionales de gobierno) en la asignación de los beneficiarios de los programas y, en términos generales, la gestión de la asistencia social.

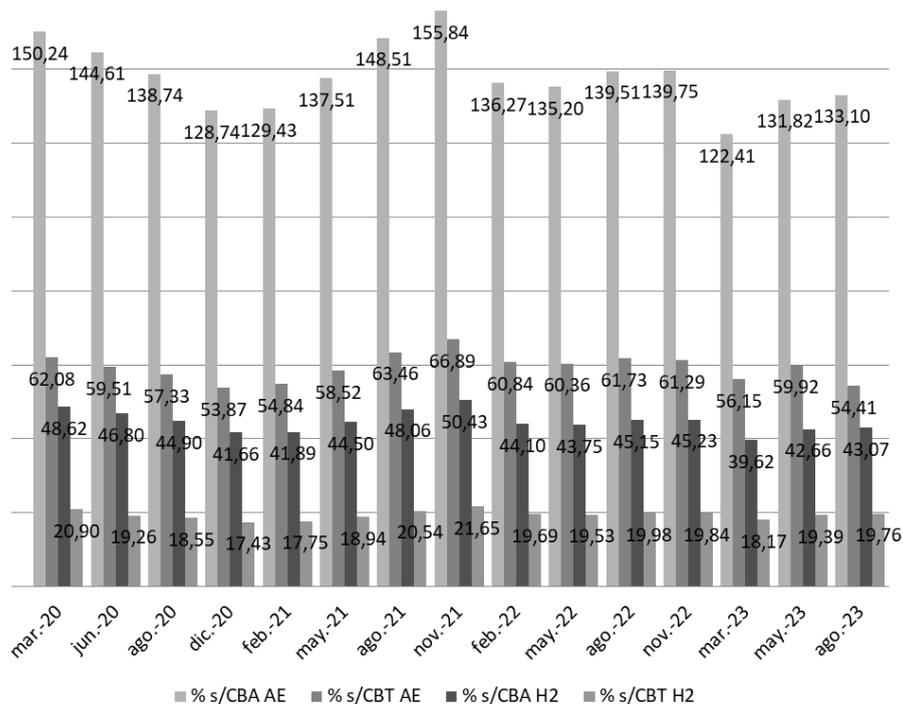
Respecto de las canastas básicas, durante el gobierno de Fernández pasó de cubrir el 48,62 de la CBA de un Hogar Tipo 2 a cubrir el 43,07 y el 20,9 de la CBT al 19,76. A su vez, la evolución de las transferencias otorgadas por el Potenciar Trabajo (que representa el 50% del SMVM), permite observar la depreciación histórica experimentada por los montos transferidos por este tipo de intervenciones, dado que su principal antecedente -el PRIST-AT- alcanzaba a cubrir el 85% del SMVM. Una vez más, en términos de canastas, inicialmente representaba una cobertura del 817% respecto de la CBA del adulto equivalente y del 361% de la CBT. Por el contrario, en noviembre de 2023, el monto equivalía al 93,92% de la CBA y al 44,51% de la CBT.

---

45 Sergio Massa, dirigente peronista fundador del Partido Renovador, se desempeñaba como presidente de la Cámara de Diputados. Asumió como Ministro de Economía en julio de 2022 y fue candidato presidencial por Unión por la Patria. Perdió las elecciones a manos del actual presidente Javier Milei.

46 Decreto 565/23.

**Gráfico 6**  
**Evolución de la capacidad de cobertura del Potenciar Trabajo. (2020-2023)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

Como ya se indicó, la inclusión de las organizaciones de la economía popular en el entramado de actores que participaron del gobierno del Frente de Todos, permitió poner en marcha un conjunto de iniciativas tendientes a registración y formalización de los trabajadores informales, con miras a favorecer el desarrollo de su actividad<sup>47</sup> pero también el ac-

ceso a determinadas prestaciones sociales. Así, a instancias del Movimiento Evita, la CCC y Barrios de Pie, el gobierno también elaboró una propuesta de Monotributo Productivo, girada al Parlamento en abril de 2022. A di-

47 Entre estas medidas, además de la puesta en marcha del ReNaTEP, se contaba la simplificación del procedimiento para la constitución de cooperativas que llevó adelante el INAES (Resolución N° 1000/21). Este cambio nor-

mativo apuntó a facilitar la formación de unidades asociativas que tuvieran menor número de integrantes. Como resultado se produjo un aumento exponencial del número de cooperativas creadas anualmente que pasó de las 869 en 2019 a 2.253 en 2021 y 5.142, en 2022 (Ministerio de Economía, 2019, 2020, 2021, 2022).

ferencia del Monotributo Social ya existente, el proyecto establecía cambios en materia previsional y de cobertura de salud de la población beneficiaria. Ante la falta de aprobación en sede legislativa, la iniciativa se implementó por Decreto recién en el mes de septiembre de 2023, es decir, sobre el fin de la gestión de gobierno<sup>48</sup>. Para los trabajadores inscriptos en el ReNATEP se preveía un beneficio especial según el cual el estado se haría cargo de abonar la diferencia existente entre el aporte jubilatorio efectuado por el trabajador y lo que fija la Ley.<sup>49</sup>

### A modo de conclusión

El recorrido efectuado por los diferentes programas e intervenciones permite observar que,

---

48 Dto. 444/23.

49 La desprotección que padecen estos trabajadores se extiende más allá de su vida activa. Como otros estudios han puesto de manifiesto, la cantidad de trabajadores de la economía popular que siguen trabajando aun estando jubilados es superior a la del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco, 2022). Esta situación es atribuible a los magros montos de los ingresos que reciben en concepto de haberes jubilatorios. Asimismo, conforme la misma investigación, solo el 48% de los trabajadores de la economía cuenta con de salud, mientras que en el caso de los trabajadores que no pertenecen a la economía popular esta cifra asciende al del 80%. En este sentido, el 11% de los trabajadores de la economía popular en actividad cobran jubilación por oposición al 3% del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco 2022: 25). La jubilación que perciben representa una parte superior de sus ingresos (43% versus 38% del los trabajadores que no pertenecen a la economía popular) y el ingreso promedio que reciben es menor a aquel del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco, 2022: 26).

desde el inicio y para poder recuperar el poder adquisitivo perdido durante el macrismo, la gestión del Frente de Todos apostó por una asistencia amplia pero de carácter más convencional -articulada sobre la base de contraprestación laboral y los planes alimentarios-. La misma fue combinada con la implementación de iniciativas tendientes a favorecer la registración de los trabajadores informales identificados con la economía popular. Frente a la pandemia, primero, y a la crisis económica, social y política, después, el gobierno decidió masificar todavía más los programas de transferencias (alimentarios y de empleo subsidiado), como modo de contener la caída de ingresos y la conflictividad social.

La decisión del gobierno de multiplicar el número de subsidios al empleo o alimentarios, en lugar de fortalecer las herramientas estatales con mayor grado de institucionalización -como la AUH- permitía ampliar transitoriamente la asistencia sin alterar significativamente los arreglos institucionales ni comprometer en forma definitiva un volumen mayor de recursos públicos. En este sentido vale recordar que la Tarjeta Alimentar, aunque destinada para todos el universo de niños, niñas y adolescentes perceptores de la AUH de hasta 6 años, primero y 14, después, fue concebida como una prestación transitoria, susceptible de ser discontinuada en su implementación y cuya actualización monetaria dependía de la voluntad del Poder Ejecutivo. En la misma línea de intervención se inscribió la política de otorgamiento de bonos que llevó adelante el gobierno.

Esta orientación del gobierno del Frente de Todos se debe, en parte, a las restricciones presupuestarias que impuso la crisis económica, pero también a las características ideológico-políticas del espacio político en el gobierno. Aunque la ampliación del número de perceptores del Programa Potenciar constituyó en buena medida una decisión pragmática, derivada de la necesidad de contener la con-

flictividad social en un contexto de creciente deslegitimación política, expresó la particular cosmovisión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012) que orientó a los gobiernos peronistas desde la crisis de 2001/2002 en adelante, según la cual las transferencias monetarias debían estar sujetas a contraprestación laboral. En otras palabras, esta concepción implicaba el rechazo a cualquier iniciativa de universalización de la protección que se acercara a las propuestas de renta básica o ingreso ciudadano, tal como se puso de manifiesto en los debates que tuvieron lugar en el contexto de la pandemia. Este pensamiento, que contribuyó a la temprana desarticulación del IFE, también guió los recurrentes intentos que el gobierno llevó a cabo para restringir los alcances de los subsidios y reorientar el programa hacia el empleo privado, aun cuando al mismo tiempo, y en forma contradictoria, continuó ampliando el número de “planes”, para la administración de la conflictividad social.

Así, la asistencia los trabajadores no asalariados de bajos ingresos se extendió cuantitativamente al calor de la crisis y de la mano de las organizaciones de trabajadores de la economía popular que integraron la coalición de gobierno. También fueron relevantes las políticas de registración y formalización de la actividad económica de algunos trabajadores, que se llevaron adelante desde las áreas de gobierno a cargo de los funcionarios identificados con la economía popular. Sin embargo, los programas de transferencia de ingreso no alcanzaron a brindar cobertura masiva a los trabajadores informales no organizados. Más aún, el carácter convencional de la asistencia conllevó también la desnaturalización del Salario Social Complementario, cuya particularidad reside en haber sido una propuesta de las organizaciones de la economía popular que fueron parte integrante de la coalición de gobierno. El SSC devino así una transferencia monetaria más, las veces convertida en objeto de negociación con las organizaciones sociales y en

instrumento de afianzamiento de la estructura político-territorial de la coalición del gobierno en sus diferentes niveles, o bien utilizada para el fomento del empleo privado, pero siempre desvinculada en su funcionamiento de los restantes dispositivos que habían acompañado su creación (como el ReNaTEP). Asimismo y si bien en el corto plazo el Programa (devenido “Potenciar Trabajo”) puede haber resultado relativamente eficaz para controlar el manejo de la conflictividad social, en el mediano y largo plazo el mismo tendió a deslegitimar las demandas de los trabajadores de la economía popular ante los sectores medios y altos de la población, en un contexto de fortalecimiento de las expresiones políticas conservadoras.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurrió durante los gobiernos peronistas que siguieron a la crisis de 2001/2002, en especial, los de Cristina Kirchner, la asistencia social, si bien se masificó todavía más, fue perdiendo su carácter asegurado. Ello se debe no solo a la forma discrecional que caracterizó la asignación de los planes de empleo -sobre los cuales tendió a poner el tanto foco la oposición política como parte de la opinión pública- sino también al propio diseño de los nuevos programas que se implementaron, como la Tarjeta Alimentar<sup>50</sup>. Finalmente, la merma del carácter asegurado se evidencia en el deterioro de la cuantía de las transferencias, particularmente de la AUH pero también de los planes de empleo. Como corolario de su depreciación, de la implementación de iniciativas más convencionales, y de su escasa representación respecto del universo de la economía popular, la AUH terminó por perder centralidad al interior del complejo de la política social.

---

50 Esta pérdida del carácter asegurador se observa también en el devenir del Plan Progresar, que siguió funcionando según algunos de los lineamientos que le había impreso el gobierno de Cambiemos.

Lo expuesto hasta aquí nos permite concluir que la mera participación de las instituciones de la seguridad social en la implementación de la AUH así como la cobertura de carácter universal de su población objetivo, aunque implicaron cambios de gran envergadura del sistema de protección social a partir de 2009 y permitieron la continuidad de la política bajo diferentes gestiones de gobierno, resultaron insuficientes para garantizar la satisfacción de las necesidades de los sectores populares y, por ende, su acceso a los derechos sociales a lo largo del período analizado<sup>51</sup>. En este sentido, resulta necesario resaltar la importancia del monto de las transferencias, tanto como de las incompatibilidades para su percepción, a la hora de analizar el desempeño de la política social. Asimismo, en un contexto de profundización de la fractura del mercado de trabajo y caída de los ingresos, resulta conveniente, no solo aumentar la cuantía de los subsidios, sino también poner en cuestión la centralidad atribuida a la generación de empleo privado como solución a la problemática laboral que aqueja a los trabajadores informales.

## Referencias bibliográficas

- Aenlle, B. (2023). *Presencias apagadas del Estado: políticas sociales en Argentina post 2019*. Moreno: mimeo.
- Álvarez, M.; Fernández, A. y Pereyra, F. (2012). *El mercado de Trabajo en la post-convertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes*. En M. Luzzi (Coord.). *Problemas socioeconómicos de la Argentina Contemporánea, 1976-2010* (pp. 175-208). Los Polvorines: UNGS.
- Arango, Chena P. y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Revista Cartografías del Sur*. Núm. 6: 1-17.
- Arceo, N.; González, M.; Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempo de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Revista Margen*. Núm. 61:1-16.
- Arroyo, D. [Página 12 y la Red Interuniversitaria de Posgrados en Política Social] (8 de Julio de 2020) *Ingreso Ciudadano Universal*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RqeHyKeNo38>.
- Bascuas, M.; Felder, R.; Logiudice, A. y Patroni, V. (2021). Rethinking Working-class Politics: Organising Informal Workers in Argentina. *Global Labour Journal*. 21 (3). Disponible en: <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/4473>.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, M. J. y Barrera, M. (2019). *Informe de Coyuntura N<sup>a</sup> 32*. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=148>.
- Bertranou, F. (Coord.). (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un “sistema” con tres componentes (Research Brief N<sup>o</sup> 30)*. Brasilia: Centre for Inclusive Growth.
- Boffi, S. (2013). *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Un versal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina (Avances de Investigación N<sup>o</sup> 16)*. Buenos Aires: CITRADIS.

- Centro de Información Judicial (2020). *La Corte Suprema resolvió que las mujeres privadas de su libertad tienen derecho a percibir asignaciones por hijo y por embarazo*. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-36655-La-Corte-Suprema-resolvi--que-las-mujeres-privadas-de-su-libertad-tienen-derecho-a-percibir-asignaciones-familiares-por-hijo-y-por-embarazo.html#:~:text=La%20Corte%20Suprema%20resolvi%20que,por%20hijo%20y%20por%20embarazo>.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo. *Revista Reflexión Política*. Núm. 12 (24): 18-29.
- Donza, E. (2021). *Heterogeneidad de la estructura ocupacional y calidad del empleo*. En A. Salvia, S. Poy y J. Pla. *La sociedad argentina en la pospandemia* (pp. 56-91). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Felder, R.; Patroni, V., Logiudice, A. y Bascuas, M. (2024). Economía popular y políticas estatales en M. Mazzeo y Stratta, Fernando: *Perspectivas crítica y miradas desde Nuestra América*. Remedios de Escalada: Editorial el Colectivo (en prensa).
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Building from heterogeneity: the decomposition and recomposition of the working class viewed from the “popular economy” in Argentina. *Dialectical Anthropology*. Núm. 44, 1 (6): 57-68.
- Ferri Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa de Ingreso social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Informe Núm. 1, Observatorio sobre Políticas Públicas y reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativa*. La Plata: CEDLAS.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Buenos Aires: CETP.
- Groisman, F. (2011). *Cambios en la informalidad en el mercado de trabajo argentino (Serie Avances de Investigación N° 2)*. Buenos Aires: CITRADIS.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011). *La reforma de las Asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección*. En C. Danani y S. Hintze (Comps.). *Protecciones y desprotecciones del trabajo. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- Gestión sindical* (2023). Milei mantiene el Potenciar Trabajo, pero congela el haber y las inscripciones (13 de diciembre de 2023). *Gestión sindical*. Disponible en: <https://gestionsindical.com/luis-caputo-mantiene-potenciar-trabajo-actualizacion/>
- Infobae (2020). Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre. *Infobae* (23 de noviembre de 2020). Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/11/23/fin-del-ife-que-dijo-el-ministro-de-desarrollo-sobre-un-bono-para-beneficiarios-de-planes-sociales-en-diciembre/>
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (Coords.). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Biblos.
- Logiudice, A. (2019). La Asignación Universal por Hijo: alcances y límites de la protección social argentina actual. En A. Cimadamore, C. Midaglia y A. Barrantes (Orgs.). *Estados de Bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina* (pp. 166-186). México: Editorial Siglo XXI.
- Logiudice, A. (2020a). Tensiones y articulaciones entre los programas asistenciales de empleo y las políticas de transferencias monetarias condicionadas de empleo durante la última década

- da (2009-2019). *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 6. Disponible en: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/issue/view/40>
- Logiudice, A. (2020b). El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia Social en el período 2016-2019. *Revista Plaza Pública*. Año 13, Núm. 23: 110-133. Disponible en: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/852/769>
- Logiudice, A. (2021a). El legado socioasistencial del gobierno de Cambiemos (2016-2019). En J. Tirreni y Ma. C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *La protección social en América Latina: El Estado, Políticas Públicas entre la inequidad y la crisis social* (pp. 139-160). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Logiudice, A. (2021b) La política socioasistencial argentina en el gobierno de Cambiemos y la participación de los organismos de asistencia al desarrollo. *V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe*, organizadas por el IEALC, Buenos Aires 27 a 29 de octubre.
- Logiudice, A. (2022). *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012)*. Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.
- Logiudice, A. (2023). Políticas públicas para la economía popular en Argentina: tensiones, avances y perspectivas. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. Núm. 18: 2796-2851. Disponible en: <https://www.rer.fahce.unlp.edu.ar/article/view/rrmt18e038/18219>
- Lo Vuolo, R. (2010a). *El Programa ‘Argentina Trabaja’ y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Documento de Trabajo Núm. 75*. Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R. (2010b). *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en américa latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ y a la ‘Asignación Universal por Hijo para la Protección Social’ de Argentina. Documento de Trabajo N° 76*. Buenos Aires: CIEPP.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política asistencial de la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales. *Revista Temas y Debates*. Año 26: 39-57.
- Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F. (2022). *La cobertura de la seguridad social en la economía popular en la Argentina*. Buenos Aires: OCEPP - Friederich Ebert Stiftung.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1982). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-578). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pautassi, L.; Arciadícono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos (Serie Políticas Sociales 184)*. Santiago de Chile: Cepal-UNICEF.
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*. Núm. 98: 157-189.
- ReNaTEP (2021b). *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer Informe de Implementación*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2021b). *Informe especial N°1. Servicios sociocomunitarios. Informe Octubre*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2022a). *Informe Especial N°3. Servicios personales y otros oficios. Informe julio*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2022b). *ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada. Informe octubre*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Roca, E. (2011). *Asignación Universal por Hijo (AUH). Extensión de las Asignaciones Fa-*

- miliares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Vol. 1 (1): 29-43.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Ediciones Lumière.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En L. Andrenacci. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Los Polvorines: Editorial Prometeo - UNGS.
- Torres Cabrero, D. (10 de septiembre de 2021). Pablo Chena, Director de Economía Social: 'de la pobreza no se sale con planes sociales'. *El DiarioAR*. Disponible en: [https://www.eldiarioar.com/economia/pablo-chena-director-economia-social-pobreza-no-sale-planes-sociales\\_1\\_8288483.html](https://www.eldiarioar.com/economia/pablo-chena-director-economia-social-pobreza-no-sale-planes-sociales_1_8288483.html).
- Vélez, J. y Tomatis, G. (2022). La economía popular como concepto en disputa y como herramienta de reivindicación. *Conciencia. Revista Digital de Trabajo Social*. Vol. 5 (10): 62-78.
- INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*, Primer trimestre 2023.
- Ministerio de Economía de la Nación *Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria*. Años 2019 a 2023. Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2023#seguimiento>.
- Ministerio de Economía: *Cuentas de Inversión*. Años 2015 a 2018. Contaduría General de la Nación, Secretaría de Hacienda. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2021). *Informe N°1. Alcance de la seguridad social. Personas aportantes y beneficiarias. Tema especial: Ingreso Familiar de Emergencia*.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Años 2019 a 2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

## Referencias documentales

- Decretos N° 297/20, 310/2020, 332/2020, 728/22, 656/23.
- Resoluciones APN-MDS N°8/2020, 121/2020, 163/20, 642/20, 1549/21.
- Resolución 1000/21-APN-DI-INAES.
- INDEC. *Canasta básica alimentaria y canasta básica total, resultados mensuales expresados en pesos por adulto equivalente y variaciones porcentuales, abril de 2016 a diciembre de 2023*. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>.
- INDEC: *Incidencia de la indigencia y la Pobreza*, Años 2016 a 2023.
- INDEC: *Mercado de Trabajo. Tasas e Indicadores*. Años 2016 a 2023.



# A construção da escuta-*flânerie* e a pesquisa psicanalítica no campo social

*The construction of flânerie-listening and psychoanalytic research in the social field*

Por Rose Gurski\* e Miriam Debieux Rosa\*\*

Fecha de Recepción: 23 de enero de 2024.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2024.

## RESUMO

Neste artigo, apresentamos a construção da escuta-*flânerie*, um dispositivo metodológico de pesquisa psicanalítica experimentado no campo do Sistema Socioeducativo brasileiro. Trata-se de um dispositivo clínico de escuta dos sujeitos que foi construído a partir das ações de pesquisa e extensão desenvolvidas em uma instituição socioeducativa. A partir da ética da psicanálise, em conjugação com a posição do *flâneur*, produziu-se um modo da escuta fazer-se presente também em outros espaços que não o consultório do analista. As origens deste dispositivo remontam à metodologia iniciada por Gurski (2008) em sua tese de doutorado, na qual recolheu a noção de *flânerie* como posição do pesquisador psicanalista no campo social. Para a construção desta pesquisa-intervenção, utilizamos as noções de psicanálise implicada e a dimensão sociopolítica do sofrimento (Rosa, 2016). Temos ainda

como uma de nossas principais premissas no campo, evocar do lado do pesquisador-psicanalista, a noção de atenção flutuante, proposta por Freud (2010a/1912) como método per si da escuta do inconsciente; do lado de quem é escutado, buscamos provocar a fala mais próxima possível da associação-livre, sempre perpassados pela ética psicanalítica do bem-dizer (Lacan, 2003/1974). Entendemos que propor a escuta de adolescentes em conflito com a lei e daqueles que se dedicam a eles no dia a dia das instituições socioeducativas é, como postulava Freud (2010a/1912), uma intervenção e, simultaneamente, uma investigação. Com a escuta-*flânerie*, aproximamos a Psicanálise da filosofia de Walter Benjamin, pois entendemos que a fala compartilhada pode possibilitar a criação de um espaço de narração de si e de ampliação da dimensão da experiência na vida de sujeitos em situação de sofrimento sociopolítico. Entendemos que, através da fala, os

---

\* Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-doutora em Psicologia Clínica pela Universidade de São Paulo. Correio eletrônico: rosegurski@ufrgs.br

\*\* Doutora em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutorada pela Université Paris Diderot-Paris 7. Correio eletrônico: debieux@terra.com.br

sentidos podem deslizar, sendo possível criar outros destinos para o real e para o pulsional. Por fim, trazemos o *diário de experiência*, um dispositivo de registro da pesquisa, construído em meio aos trabalhos do NUPPEC/CNPq que nos auxilia a transitar pela aridez de algumas situações vividas na(s) instituição durante a escuta-flânerie dos sujeitos.

**Palavras-chave:** *Psicanálise, Política Socio-educativa, Escuta Flânerie, Walter Benjamin.*

## ABSTRACT

In this article, we present the construction of flânerie listening, a methodological device for psychoanalytic research experimented in the field of the Brazilian Socio-Educational System. It is a clinical device for listening to subjects that was built from research and extension actions developed in a socio-educational institution. From the ethics of psychoanalysis, in conjunction with the position of the flâneur, a way of listening was also present in spaces other than the analyst's office. The origins of this device go back to the methodology initiated by Gurski (2008) in his doctoral thesis, in which he collected the notion of flânerie as a position of the psychoanalyst researcher in the social field. To construct this intervention research, we used the notions of implied psychoanalysis and the sociopolitical dimension of suffering (Rosa, 2016). We also have as one of our main premises in the field, to evoke, on the psychoanalyst-researcher's side, the notion of floating attention, proposed by Freud (2010a/1912) as a method per se of listening to the unconscious; on the side of those being listened to, we seek to provoke speech that is as close as possible to free association, always permeated by the psychoanalytic ethics of saying well (Lacan, 2003/1974). We understand that proposing to listen to teenagers in conflict with the law and those who work with them on a daily basis in socio-educational institutions is, as Freud (2010a/1912) postulated, an intervention and, simultaneously, an in-

vestigation. With flânerie-listening, we bring Psychoanalysis closer to Walter Benjamin's philosophy, as we understand that shared speech can enable the creation of a space for self-narration and expansion of the dimension of experience in the lives of subjects in situations of sociopolitical suffering. We understand that, through speech, the senses can slide, making it possible to create other destinations for the real and the instinctual. Finally, we bring the experience diary, a research recording device, built in the midst of the work of NUPPEC/CNPq that helps us navigate the aridity of some situations experienced in the institution(s) during the listening-flânerie of the subjects.

**Keywords:** *Psychoanalysis, Socio-educational Policy, Flânerie-listening, Walter Benjamin.*

## O dispositivo da escuta-flânerie como contribuição metodológica à pesquisa psicanalítica no campo social

As variáveis que se estabelecem a partir dos regimes econômicos e políticos da atualidade levam a determinadas posições discursivas que capturam os sujeitos e seus discursos. Neste âmbito, estão os que vivem em situação de vulnerabilidade social, os refugiados de guerra, os estrangeiros, os imigrantes e, também, os jovens em conflito com a lei que atravessam o sistema socioeducativo

(Gurski e Rosa, 2018: 13).

Este escrito tem como objetivo apresentar contribuições metodológicas às pesquisas psicanalíticas que acontecem no campo da Socioeducação. A Socioeducação configura-se como uma política pública brasileira dirigida aos adolescentes autores dos denominados atos infracionais. Tal política é resultante das ações e discussões entre o Estado e a sociedade civil que ocorreram após a chegada da Constituição de 1988 e do ECA - Estatuto da Criança e

do Adolescente, em 1990 – marcos legais que inauguram uma nova etapa nas políticas públicas de assistência à infância e à juventude<sup>1</sup>.

Partimos da escuta psicanalítica em articulação com os efeitos ético-metodológicos dos escritos de Walter Benjamin acerca do tema da experiência e do *flâneur* em Baudelaire (Benjamin, 1933/2012, 1936/2012, 1937/1989, 2015).

A experiência concreta realizada com jovens em contextos de vulnerabilidade e violência, que cumprem medidas socioeducativas de privação de liberdade<sup>2</sup>, tem levado as pes-

quisas conduzidas no âmbito do NUPPEC<sup>3</sup>

---

direitos. Em relação a sua natureza, a medida é um tipo de sanção imposta compulsoriamente ao jovem a fim de responsabilizá-lo judicialmente por uma conduta considerada infracional. Em relação ao conteúdo, a medida socioeducativa tem cunho pedagógico, haja vista que sua execução está condicionada à garantia de direitos e ao desenvolvimento de ações educativas que visem à formação da cidadania. As medidas socioeducativas surgiram a partir do ECA com o intuito de romper com as práticas tutelares, higienistas e repressoras, portanto, elas apresentam uma outra resposta do Estado que não a privação de liberdade de adolescentes que praticam os chamados atos infracionais. Foi a partir do Art. 112 do ECA (Lei n. 8.069, 1990) que as medidas socioeducativas foram estabelecidas e definidas em medidas de meio aberto - advertência; reparação de dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida - e medidas de privação e restrição de liberdade o que configura a inserção dos adolescentes em regime de semiliberdade e de internação em estabelecimento educacional (Strzykalski *et al.*, 2022).

---

1 Os fundamentos do novo paradigma, lançados na década de 1980, através do Sistema da Garantia de Direitos às Crianças (SGD), trouxeram a concepção de proteção integral, o que estabeleceu importantes modificações de metodologia e de gestão das entidades ligadas aos cuidados com a infância e adolescência no país. Tal sistema potencializou a promoção e a proteção dos direitos de crianças e jovens nas políticas de educação, saúde, cultura e, de forma especial, nas políticas sociais. Ou seja, a partir da implantação do ECA foram instituídas mudanças cujo eixo parte da Doutrina de Garantia de Direitos e não mais do paradigma da Doutrina de Situação Irregular, que definia crianças e adolescentes em situação de risco social como potenciais autores de ato infracional e na qual prevalecia a ideia de punição. Com o processo que envolve a execução da medida socioeducativa, além da sanção, se coloca a necessidade de ressocialização dos jovens (Gurski, 2012).

2 As medidas socioeducativas de privação de liberdade configuram a internação de jovens entre 12 e 18 anos em uma Instituição Socioeducativa. Para uma melhor compreensão deste dispositivo construído pela política de Socioeducação seguem alguns esclarecimentos. As medidas socioeducativas, conforme dito acima, têm por finalidade coadunar responsabilização do sujeito com o ato cometido e satisfação de

3 O NUPPEC – Eixo Psicanálise, Educação, Intervenções sociopolíticas e Teoria Crítica é uma ação conjunta que articula pesquisas ligadas ao PPG Psicanálise: Clínica e Cultura UFRGS e ao PPG Psicologia Clínica USP. Nossas investigações e extensões buscam modos da escuta psicanalítica estar presente no campo social através de ações junto a adolescentes que vivem em situação de vulnerabilidade social. Além da psicanálise, nos orientamos pela teoria crítica, especialmente, os estudos de Walter Benjamin, a fim de pensar as intervenções no campo social. Participam do Núcleo, docentes de diferentes IES do Brasil, pesquisadores associados, mestrandos e bolsistas de graduação.

e do PSOPOL<sup>4</sup> a ocupar-se da construção de dispositivos metodológicos que, a partir de conceitos fundamentais da psicanálise, nos orientam nas pesquisas e intervenções, ajudando-nos a ampliar o potencial transformador da escuta e da ética psicanalítica no campo social.

A formalização inicial do encontro entre a escuta, em articulação com os efeitos da leitura do *flâneur* de Baudelaire e do tema da experiência em Walter Benjamin foi realizada por Gurski<sup>5</sup>, em 2008, na sua tese de doutorado, momento em que a pesquisadora cunhou o termo *ensaio-flânerie*, uma metodologia de pesquisa inédita que buscou traçar um caminho de estudo nos interstícios do campo da psicanálise e da educação, através do diálogo da escuta psicanalítica com o tema da experiência e do *flâneur* em Walter Benjamin (Gurski, 2008; Perrone & Gurski, 2020a).

Desde essa época, temos realizado esforços a fim de articular a psicanálise com o pensamento de Walter Benjamin fazendo decantar deste encontro efeitos para a construção de dispositivos de escuta psicanalítica no cam-

po social. Desde a tese, tal enlace foi evocado através do *ensaio-flânerie*, dispositivo cunhado a partir da articulação entre três elementos: "da *flânerie* como um modo de olhar do pesquisador, do *ensaio* como a 'janela da escrita' e do tema da experiência como uma tentativa de produzir polissemia e criação ao invés de repetição e fechamento de sentidos" (Gurski, 2008: 25). O *ensaio-flânerie* foi, portanto, a primeira ferramenta metodológica originada desde a concepção da *flânerie* como posição do pesquisador psicanalista no campo social.

É preciso dizer que a inspiração no *flâneur* e na *flânerie* surgiu da interessante posição de Walter Benjamin, filósofo e crítico cultural, ligado à Escola de Frankfurt, que, ao narrar as problematizações de sua época, levou-nos a sublinhar a dimensão do método presente em seus escritos. Sua obsessão pelos pequenos fenômenos, pelas representações contidas nos detalhes lhe lançava a possibilidade de fazer a experiência do encontro entre palavra e coisa, entre ideia e experiência (Gurski, 2019b; Gurski, 2019a).

O *flâneur*, na escrita de Baudelaire e de Benjamin, aparecia como uma figura destoante em relação ao ritmo efervescente da Paris do século XIX, era uma espécie de catador de restos que conseguia perceber lugares, pessoas e cenas que só se desvelavam devido ao seu ritmo arrastado e leve. O olhar diferenciado do *flâneur*, atravessado pelas lentes de um tempo distendido, lhe permitia captar o que há de mais extraordinário no mínimo detalhe, nas banalidades da vida cotidiana. É como se o *flâneur* conseguisse ver potência nos restos, marcando um contraponto ao olhar da multidão que nada vê, senão lixo, coisas sem importância e sem utilidade segundo uma lógica capitalista-produtiva (Gurski & Strykowski, 2018a).

O pesquisador em psicanálise, ao ser tomado pelo espírito do *flâneur* e recolher os significantes-restos, opera uma ruptura no modo como o resto vinha sendo tomado até

---

4 O PSOPOL - Laboratório Psicanálise, Sociedade e Política - é ligado ao PPG de Psicologia Clínica da USP. Pesquisa sobre a dimensão sócio-política do sofrimento nos contextos de vulnerabilidade social, as modalidades de resistência e a construção/transformação do laço social. Congrega o Grupo Veredas: psicanálise e imigração e grupos de trabalho sobre relações raciais e de gênero, intervenções clínico-políticas e estudos sobre a obra de J. Lacan.

5 A tese de doutorado, defendida em 2008, no Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS, intitulada *Juventude e paixão pelo real: problematizações sobre experiência e transmissão no laço social atual foi*, em 2012, foi publicada como livro com o título *Três ensaios sobre juventude e violência* (Editora Escuta).

então: algo sem importância, pois nada dizia do sujeito que o nomeava. Neste ponto, o encontro que propomos entre a ética psicanalítica e o *flâneur* está em sintonia com a noção de que nossos achados são serendípicos (Caon, 1997). Compreendemos o desejo do pesquisador na mesma via da noção do desejo de analista (Lacan, 1964/1985), isto é, de uma posição que parte unicamente do desejo de que o outro possa desejar.

Relacionando a posição do *flâneur* com a do psicanalista, encontramos também a proximidade com a figura do catador de restos que, a partir do que seria descartado ou negado, oferece, em seu movimento “a contrapelo” do ritmo acelerado, um espaço para o tropeço, o impensável e o detalhe – de onde podem vir a se produzir novas formulações acerca das mesmas coisas (Gurski, 2019b). No caso da socioeducação, a abertura de espaços de fala, no dia a dia dos meninos e dos trabalhadores, tem gerado breves respiros no ritmo frenético do cotidiano institucional, condição que nos parece ajudar na possibilidade de simbolização tanto dos jovens, como dos trabalhadores:

O aprofundamento dos estudos acerca da *flânerie* reordenou a afinidade da proposta benjaminiana com a obra de Freud. Isso porque ambos, em seus trabalhos, valorizaram o resto, o traço, o detalhe insignificante, a matéria para as construções teóricas (Perrone & Gurski, 2020a). Podemos dizer que, tanto Benjamin como Freud estabeleceram novos procedimentos metodológicos no modo de olhar para o sujeito e para o laço social. Os dois, de alguma forma, incluíram o fragmento, o resto e o traço como elementos fundamentais das marcas do sujeito moderno. Em comum, ainda carregam o fato de terem evocado continuamente o desvio enquanto método de análise de seus trabalhos.

Pois bem, tal encontro da Psicanálise, com o *flâneur* de Baudelaire, recolhido por Benjamin, seguiu produzindo desdobramentos e, a partir de 2014, depois de alguns anos de tra-

balho com adolescência em situação de violência e vulnerabilidade, passamos a realizar nossas investigações no campo da Socioeducação, através de uma parceria com a FASE (Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul)<sup>6</sup>.

Tal direcionamento, se deu porque vimos, ao longo dos anos, o tema da juventude em conflito com a lei tornar-se um imperativo em nossos estudos, sobretudo, pelo aumento do número de jovens envolvidos em situações de violência, tanto na posição de protagonistas, como no lugar de vítimas. Segundo dados do Mapa da Violência de 2014 (Waiselfisz, 2014), as estatísticas de homicídios da população jovem no Estado do Rio Grande do Sul cresceram quase 20% no período que vai de 2002 a 2012, o que indica um crescimento acima da média nacional – que é de 2,7% (Gurski & Rosa, 2018).

Trata-se, portanto, neste escrito, de narrar os efeitos da construção de um dispositivo de pesquisa-intervenção que, a partir da ética da psicanálise, em conjugação com a posição do *flâneur*, produziu um modo da escuta psicanalítica fazer-se presente no cotidiano da instituição socioeducativa (Gurski, 2019a; 2019b; Pires & Gurski, 2020).

### **A flânerie e as Rodas de R.A.P: duas posições possíveis ao pesquisador-psicanalista no campo social**

É preciso dizer que a inspiração na *flânerie* surgiu da interessante posição de Walter Benjamin, filósofo e crítico da cultura, ligado à Escola de Frankfurt, que, ao narrar as problematizações de sua época, levou-nos a sublinhar a dimensão do método presente em seus escri-

---

6 Instituição gaúcha responsável pela execução das medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade aplicadas junto aos jovens chamados em conflito com a lei, conforme explicado nas notas de rodapé mais acima.

tos. Sua obsessão pelos pequenos fenômenos, pelas representações contidas nos detalhes lhe lançava a possibilidade de fazer a experiência do encontro entre palavra e coisa, entre ideia e experiência (Gurski, 2019b; Gurski, 2019a).

É nesse sentido que aproximamos a Psicanálise da filosofia de Benjamin. Entendemos que a fala compartilhada pode possibilitar a criação de um espaço de simbolização para os sujeitos. Através da fala, os sentidos podem deslizar, sendo possível criar outros destinos para o real e o pulsional. Ao narrar os acontecimentos e vivências de sua história, o sujeito amplia as condições de construção de novas significações. É justamente nesta movimentação narrativa que as vivências podem ganhar a possibilidade de decantarem em experiências (Gurski, 2019b; Gurski, 2019a).

Relacionando a posição do *flâneur* com a do psicanalista, encontramos também a proximidade com a figura do catador de restos que, a partir do que seria descartado ou negado, oferece, em seu movimento "a contrapelo" do ritmo acelerado, um espaço para o tropeço, o impensável e o detalhe – de onde podem vir a se produzir novas formulações acerca das mesmas coisas (Gurski, 2019b).

Nesse cenário, propor a escuta de adolescentes em conflito com a lei e daqueles que se dedicam a eles no dia a dia das instituições socioeducativas, os chamados agentes socioeducativos é, como postulava Freud (2010a/1912), uma intervenção e, simultaneamente, uma investigação. Neste sentido, acreditamos que o método da Psicanálise se desdobra em sua ética, uma ética que se dá no próprio fazer do psicanalista (Lacan, 1992/1959-60) independente do espaço onde realiza a escuta (Gurski & Rosa, 2018)<sup>7</sup>.

(...) Certa vez, ao final de uma das Rodas, Tiago ia em direção à grossa porta de ferro da pequena sala em que estávamos para voltar ao seu dormitório, quando, de súbito, virou para um dos pesquisadores em tom chistoso e disparou: "é, Dona... Deus cria e 'nóis' mata (Gurski & Strzykalski, 2018a: 77).

Este recorte é inquietante, pois revela um certo descompasso entre o real excessivo das vidas dos jovens e os recursos simbólicos que possuem. Muitas vezes, os adolescentes diziam que caso seguissem na "vida do crime" teriam apenas dois desfechos possíveis, "a prisão ou a morte". Além disso, outro par muito presente era aquele que expressava "não dá pra parar e pensar... é matar ou morrer", referindo-se especialmente à lógica pautada pelo tráfico de drogas (Gurski & Strzykalski, 2018a).

Nesses trabalhos com adolescentes e jovens, quando acolhemos o que se problematiza no campo da Socioeducação, temos considerado que a escuta se coloca, como diz a psicanalista Catarina Koltai (2013-2014), na posição de levar a psicanálise lá para onde o desamparo, os modos diversos de gozo e de formações sintomáticas dos sujeitos se constituem, a cada época histórica e social. Foi sob este diapasão que Freud inicialmente debruçou-se sobre a escuta das histéricas da era vitoriana e, depois, sobre os neuróticos de guerra (Gurski & Rosa, 2018).

Para a construção desta perspectiva de pesquisa-intervenção, tomamos como inspiração o conceito de psicanálise implicada e a dimensão sociopolítica do sofrimento (Rosa, 2016). Rosa (2016) nos lança a interessante noção de uma escuta que se dá em face da dimensão sociopolítica do sofrimento, lembrando-nos que psicanálise, sociedade e política são termos que relançam a articulação do sujeito com o

---

7 Fragmento do diário de experiência de uma das pesquisadoras que conduziram entre 2017 e 2019 as Rodas de RAP com adolescentes que cumpriam medida socioeducativa

---

de privação de liberdade na FASE-RS. Para detalhamento das Rodas de RAP ver Gurski e Strzykalski (2018a).

desejo, com o gozo e com o laço social como laço discursivo, sendo aquilo que, de fato, possibilita pensar em uma psicanálise implicada a partir de um paradigma de clínica-política (Gurski, 2019b).

No caso da socioeducação, a abertura de espaços de fala, no dia a dia dos meninos e dos trabalhadores, tem gerado breves respiros no ritmo frenético do cotidiano institucional, condição que nos parece ajudar na possibilidade de simbolização do sofrimento psíquico tanto dos jovens, como dos trabalhadores.

Nas Rodas de RAP com os jovens da instituição socioeducativa, percebemos que eles se interessavam muito por músicas que, frequentemente, versavam sobre uma juventude bastante próxima da guerra do tráfico de drogas, das abordagens policiais violentas e das desigualdades socioeconômicas e raciais. Era como se, a todo instante, as narrativas musicais se confundissem com as vivências que eles diziam experimentar dentro e fora da instituição socioeducativa (Strzykalski & Gurski, 2020).

Precisamos apostar que a escuta possa produzir movimentações que re-aloquem os sujeitos, ajudando-os a encontrar outros caminhos que não a posição de alienação no discurso do Outro social. Posição que os cola de modo consistente e insistente ao lugar de marginais e, portanto, detetos da sociedade, retirando-lhes assim qualquer esperança de futuro. A partir da apatia com relação às perspectivas de futuro que aparecem nas narrativas desses jovens, temos problematizado as condições de desigualdades sociais históricas que essa população vive, tanto do ponto de vista social como racial:

Uma temática bastante recorrente, inclusive nas letras das músicas solicitadas, foi a referente às abordagens policiais que, cronologicamente, costumam situar-se muito próximas do momento da Internação Provisória. Em uma ocasião, Breno contou-nos que, no dia em que “caiu” – gíria muito comum em-

pregada pelos meninos para referirem-se ao dia em que foram apreendidos pela polícia –, sofreu ameaças de morte e foi torturado pelos policiais antes de ser conduzido até a delegacia. Ele ainda pôde partilhar da angústia que sentiu ao ter que reencontrá-los durante uma audiência, momento em que não poderia falar nada, apenas ouvir uma versão que simplesmente operava um apagamento dos atos violentos sofridos por ele (Gurski & Strzykalski, 2018a).

Parece que Breno, a partir de seu relato, pôde transferir para o registro da palavra algo que foi muito doloroso para ele. Nesse diapasão, importa lembrar que a noção de experiência está intimamente relacionada com a possibilidade de exercer a arte de narrar (Benjamin, 1994/1936), mesmo que nas condições mais adversas. Para decantar em experiência, uma vivência precisa adquirir um novo estatuto, ser transmitida, contada, transformada, fazer laço com uma outra temporalidade mais distendida. Como pensar na possibilidade de constituir narrativas, amarrar os finos fios da experiência em uma trama discursiva se, justamente, parece que não se abrem espaços para tal em quase nenhum âmbito da vida desses meninos? (Gurski & Strzykalski, 2018a).

No caso da escuta-*flânerie* junto aos trabalhadores da socioeducação, cata-se o que foi tornado resto para (re) apresentar o mundo e também “ao” mundo.

### **O (des) encontro da socioeducação: flanando entre trabalhadores e adolescentes em torno da força bruta da política institucional**

Iniciamos a interlocução com a socioeducação no final de 2014, através da construção de um espaço de escuta com adolescentes internos de uma instituição socioeducativa do RS: atividade que atualmente denominamos Rodas de R.A.P. Para a construção das Rodas de R.A.P. – aproveitamos o efeito equívoco que se forja com as iniciais do gênero musical rap

(*rhythm'n'poetry*) a fim de formar as Rodas de Ritmos, Adolescência e Poesia – um dispositivo de escuta, oferecido a jovens internados no sistema socioeducativo, cuja metodologia é a livre circulação da palavra em conjugação com narrativas musicais (Gurski & Strzykalski, 2018c). Levar a experiência da palavra a estes outros espaços diferentes do setting padrão é considerar, acima de tudo, a dimensão da alteridade e dos fundamentos da ética psicanalítica. Esse desdobramento da clínica resulta de uma aposta pelo caminho que nos leva a construir espaços de acolhimento para o sofrimento psíquico de adolescentes em situação de vulnerabilidade e daqueles que trabalham com eles (Gurski, 2018).

Como efeito da circulação da palavra na Instituição, passamos a escutar, nas narrativas dos meninos, muitas queixas e relatos de situações de crueldade e sadismo dos agentes socioeducativos na direção dos meninos. Assim, a partir do cotidiano das Rodas e das reflexões que fomos operando nos espaços de supervisão da pesquisa, foi possível escutar que se construía uma espécie de *demonização* dos trabalhadores da instituição. O interessante é que, além da fala dos jovens, tal *demonização* aparecia também nas narrativas das bolsistas-pesquisadoras, para quem os trabalhadores, por um tempo, representavam *o problema da socioeducação*.

Sabemos que a cena institucional convoca para um certo tipo de laço onde parece ter a demanda de se indicar o lugar do demônio, o vilão da cena. Rosa, Alencar e Martins demonstram que

essa modalidade de laço social está baseada na manipulação tanto do desamparo constitutivo, transformado em medo da alteridade, como da dicotomia presente nos primórdios da constituição do sujeito para produzir um laço em que o outro encarna o mal – numa falsa divisão, numa dicotomia que assim se processa: outro/ mau e eu/bom. O ganho na economia psíquica

dessa dicotomia será que ela evita a necessária divisão de cada sujeito (Rosa, Alencar & Martins, 2018: 22).

As autoras entendem que o ódio é uma problemática clínica e política, pois instala-se numa economia psíquica e num laço social que gera discursos e atos. Nesse sentido, nos cabe ampliar a perspectiva do caso: nem só adolescentes, nem só os trabalhadores, mas também a escuta da cena institucional, social e jurídica em que esses estão inseridos.

Inegavelmente, sabemos que há uma dose intensa de sadismo nessas relações e que o paradigma da socioeducação, mesmo passados 30 anos de seu estabelecimento como marco legal através da promulgação do ECA (Brasil, 2015/1990), ainda convive com práticas utilizadas nas antigas Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEMs). Essas ocupavam-se dos jovens em uma lógica de internato, além de se utilizarem de intervenções bastante higienistas e violentas sem qualquer respaldo pedagógico previsto por lei. Antes do ECA, que foi promulgado como um documento na época da redemocratização do país, a privação de liberdade era uma prática higienista e segregatória, a única resposta possível do Estado na direção dos jovens considerados infratores (Strzykalski *et al.*, 2022).

A partir do novo paradigma proposto pelo Estatuto, a medida de internação em estabelecimento educacional passou a ser apenas uma dentre outras, além do fato de ter que obedecer aos critérios de excepcionalidade e brevidade. Tal diretriz, no entanto, não é obedecida e muitos adolescentes têm, na privação de liberdade, a única estratégia de cuidado, bastante nociva pois ele segue ocupando a posição de perigoso para a sociedade.

Diante desse aparente desencontro entre o vanguardismo do ECA e a realidade da socioeducação, no avesso do laço discursivo que instituiu os bons e os maus na cena, passamos a nos perguntar: de que modo os trabalhadores

vivenciavam o sofrimento decorrente das condições de seu trabalho?

Constatamos que as desqualificações e mesmo as acusações se deslocaram dos próprios meninos para os funcionários mantendo a mesma lógica do discurso social – há de se encontrar uma causa para o mal-estar social, um inimigo a ser anulado, aprisionado. Trata-se da gestão social na lógica da guerra em que desaparece o embate político e a construção de propostas coletivas e civilizatórias (Rosa, Penha & Ferreira, 2018).

Nesses registros, o mal-estar não é tratado como um problema estrutural, mas contingente e a solução será calar seus emissários. Se, junto aos adolescentes, nos cabe pontuar a responsabilização do adolescente por sua condição de sujeito, nos cabe também pontuar, para a instituição, os pontos cegos que dificultam esse processo.

Aqui está uma das funções principais da pesquisa psicanalítica na socioeducação: “dar visibilidade aos métodos de controle social, centrados em escamotear tanto os conflitos econômicos e políticos assim como o mal-estar social” (Rosa, 2017). Tal ato pode demonstrar as estratégias discursivas que, ao silenciar os sujeitos, apagam seu discurso, transformando-os em indivíduos perigosos ou doentes. Frente a tal impasse, ao invés de nos paralisarmos por acontecimentos ou narrativas, tomando-os pela via da demonização, pela impotência ou ainda pelo horror, precisamos fazer uso da escuta e, especialmente, da escuta da dimensão sociopolítica do sofrimento.

Entendemos que a articulação de nossos trabalhos com as políticas públicas busca superar a dicotomia entre sujeito e sociedade. É nesse sentido que a inclusão da escuta do sujeito, que vive em contextos sociais excludentes - pautados por pobreza, racismos, humilhações - levou à construção da noção de dimensão sociopolítica presente no sofrimento (Rosa, 2016). Tal dimensão fica, em geral, obscurecida, individualizando os processos políticos

de enredamento do sujeito no discurso social, na maquinaria do poder, diz a autora. Faz-se necessário, portanto, retomar a relação entre linguagem e discurso, este último determinante do lugar que o sujeito vai ocupar no laço social.

Rosa (2016) segue demonstrando que a naturalização do desamparo social apaga a força discursiva dos que estão submetidos ao poder e promovem o *desamparo discursivo*. “Desejo e gozo são capturados e enredados na máquina do poder, de modo que o sujeito tem suspenso seu lugar discursivo. Essa é a estratégia do discurso social e político, carregado de interesses, para capturar o sujeito em suas malhas: trata-se de provocar um equívoco ao apresentar o discurso social como se fosse o discurso do Outro, como se fosse a dimensão simbólica que referência a pertença do sujeito” (Rosa, 2016: 30).

Ora, o apagamento da força discursiva incide sobre o sujeito. Os seus sofrimentos são administrados politicamente, discursivamente, com repercussões sobre o narcisismo, as identificações, o luto e afetos tais como o amor, o ódio, a ignorância e a culpa. Produz-se o silenciamento, muitas vezes advindo do abalo narcísico que lança o sujeito à angústia, ao vazio e ao furo constitutivo que o habita. Processa-se a perda do laço identificatório com o semelhante e a desarticulação de sua ficção fantasmática.

É nesse sentido que podemos falar em uma clínica psicanalítica implicada, advertida da incidência dos discursos políticos, que estabelecem relações de poder e de governança especialmente devastadoras sobre os excluídos (Rosa, 2013). A psicanálise tem muito a contribuir, construindo ou realçando táticas clínicas que remetem tanto à posição desejante do sujeito, como às modalidades de resistência a tais processos de alienação.

Esse é o caso dos dispositivos de escuta oferecidos aos atores da socioeducação, os jovens e os trabalhadores. Quanto aos jovens

internados no sistema socioeducativo, a escuta pela via das Rodas parece lhes restituir a livre circulação da palavra em conjugação com narrativas musicais. Através deste trabalho, opera a possibilidade de retirar, ao menos nesse contexto, dos seus ombros a posição de responsáveis pelas agruras sociais. Ora, toda vez que se criminalizam atos de adolescentes e jovens estamos, de algum modo, contribuindo para o avanço da perspectiva de culpabilização individual, reduzindo uma história repleta de variáveis complexas do ponto de vista das condições de vulnerabilidade social e violência que estes jovens viveram ao longo de suas infâncias.

Foi assim que, ao longo do percurso com as Rodas, sobretudo, nos momentos de supervisão, percebemos um interessante desdobramento transferencial. As bolsistas-pesquisadoras que acompanhavam o trabalho com os jovens passaram a trazer um discurso que situava os socioeducadores como o "*problema da socioeducação*". Com frequência, ao acompanhar o cotidiano institucional, as bolsistas presenciavam episódios em que os jovens eram bastante destratados e hostilizados por esses trabalhadores (Gurski, 2017).

O interessante é que tal demonização também se fazia presente no discurso dos meninos, em especial, através de queixas envolvendo cenas de crueldade. Sem deixar de reconhecer a existência da violência institucional do sistema socioeducativo, passamos a nos perguntar: seria essa posição hostil um modo de expressão do mal-estar desses trabalhadores que, assim como os jovens, vivem grande parte do seu dia *presos* em um ambiente bastante insalubre? Como eles lidam com o impossível que lhes é demandado: por um lado, educar e, por outro, vigiar? (Parré de Souza, 2017; Gurski, 2019a; Gurski, 2019b).

Assim, ao invés de tomarmos a fala sobre a crueldade dos profissionais como verdade tática, relançamos a questão: *por que os agentes apareciam tão demonizados nos discursos dos gu-*

*ris e mesmo na fala das bolsistas-pesquisadoras? Mais ainda, nos perguntamos sobre o que do sofrimento psíquico destes trabalhadores só estava podendo aparecer na forma de crueldades e hostilidades.*

### **A escuta-flânerie entre encontros e tensões: pesquisa e intervenção**

Com o tempo, ampliamos essas interrogações e passamos a nos perguntar também: como adensar a prática da Psicanálise frente aos desassossegos produzidos em meio a realidades marcadas por injustiças sociais, preconceito e silenciamentos históricos de parcelas da população? Apostamos na problematização do laço social sem perder a especificidade da ética psicanalítica.

Ao adentrarmos a Instituição e familiarizarmos-nos com as condições locais, nos perguntávamos: como fazer para transferencialmente produzir condições de fala livre em um lugar em que a palavra é tão aprisionada e apagada? A disposição em escutar as narrativas do sujeito, sem abandonar a noção de que, na escuta, não nos antecipamos à experiência, nos acompanhou como premissa fundamental.

Nesse sentido, escolher Benjamin e Baudelaire em articulação com a escuta psicanalítica a fim de traçar o caminho deste diálogo com o mal-estar na socioeducação, implica compreender a contemplação do *flâneur* e da *flânerie* como um dispositivo que empresta uma posição possível ao pesquisador-psicanalista na Instituição, ao mesmo tempo em que produz uma intervenção de caráter ético-político ao valorar a palavra e a experiência (Gurski, 2019b). Em outras palavras, o *flâneur*, ao catar as inúmeras possibilidades que podem advir dos restos e dos fragmentos, assim como o psicanalista, apresenta a potência de forjar experiência até mesmo naquilo que é, a princípio, tomado como sem valor. É justamente em proximidade com a escuta psicanalítica que entendemos a posição do *flâneur*: a atenção flutuante que caracteriza o trabalho

do psicanalista – assim como a *flânerie* – abre a possibilidade de se achar “uma série de coisas valiosas que não se pretendia encontrar” (McGuigan, 1976: 56). Isso no mesmo sentido em que Lacan toma a fala de Picasso: “eu não procuro, eu acho” (1985/1964).

Em acréscimo, percebemos que só é possível estar na posição do *flâneur* e daquele que se propõe a operar a partir da atenção fluante se estamos igualmente suspensos por um tempo mais livre, distendido (Gurski & Strzykalski, 2018b). Nossa aposta é que esse ritmo desacelerado, e não cronológico, possa ser pensado, justamente, como aquilo que caracteriza o que está no âmago de nossa metodologia de trabalho com a socioeducação. Ao nos colocarmos na posição de *flâneur* e oferecermos a possibilidade de uma fala livre e mais implicada com o tempo de cada um, dentro da instituição, provocamos a possibilidade de que surja uma narrativa mais próxima das questões do sujeito. Sustentar essa condição temporal comum ao psicanalista, ao catador de trapos e ao *flâneur* tem se colocado como um desafio crescente na pesquisa (Gurski & Rosa, 2018). É deste modo que a *flânerie*, em associação à escuta, colabora com a teorização acerca da metodologia usada, enriquecendo nossos meios de falar da experiência e da construção desse espaço na socioeducação (Gurski & Rosa, 2018; Gurski 2019b).

A escuta, em modo de *flânerie*, foi, aos poucos, propiciando novas palavras e outros espaços aos agentes socioeducativos (Pires, 2018; Pires & Gurski, 2020). O fato de uma escuta despretensiosa que acolhia toda e qualquer fala, do modo como vinha, foi nos mostrando o sentido da *flânerie* nessa circunstância específica. A *flânerie* do pesquisador parece que não só passou a marcar um ritmo à intervenção, como também emprestou uma materialidade necessária à escuta e, portanto, à presença da Psicanálise no local (Pires & Gurski, 2020). Em muitos momentos, a presença da pesquisadora-psicanalista provocava

perguntas sobre a continuidade do trabalho: *tu ainda está aí?, até quando tu ficas?, não vais embora?* – falas essas que vinham com um tom de curiosidade pelo trabalho, misturado a uma certa surpresa, efeito da desvalorização de seu próprio fazer; afinal, como alguém poderia seguir desejando estar ali naquele lugar (Pires, 2018; Pires & Gurski, 2020)?

No período em que aprofundamos as investigações da temática das conflitivas cotidianas nos laços, dentro da instituição, constatamos que as atividades desenvolvidas pelos agentes produziam níveis altos de adoecimento físico e psíquico. Em um estudo transversal realizado em 2011, com 381 agentes do estado do Rio Grande do Sul, sul do Brasil, os autores (Greco, Magnago, Beck, Urbanetto & Prochnow, 2013) ao avaliarem o estresse no trabalho, constataram que as características do fazer do agente socioeducador centram-se no ritmo acelerado, em uma grande pressão pelo tempo, assim como na imprevisibilidade e na busca constante pelo papel de educador. O artigo também explora a multiplicidade de atividades realizadas pelos agentes, especialmente no que se refere ao acúmulo de duas funções difíceis que são garantir a segurança do local e dos meninos e, ao mesmo tempo, socioeducar. Essas condições ficam bem evidentes nas estatísticas de pedidos de afastamento por motivos de saúde ou pessoais, assim como nas ausências psíquicas observadas mesmo com aqueles que estão presentes no dia a dia (Perrone & Gurski, 2020b).

Alguns agentes duvidavam da sequência do trabalho, duvidavam explicitamente da possibilidade de sustentarmos a escuta e a pesquisa naquele local, pois diziam viver *em uma ditadura*, em que as palavras não podiam circular e, muito menos, ser divulgadas. De todo modo, à contrapelo das certezas imaginárias, através da escuta-*flânerie*, as vivências foram sendo gradativamente compartilhadas (Gurski, 2019b).

O interessante é que, ao final destas primeiras intervenções, os trabalhadores demandaram, como costumavam dizer, a sequência *disso que vinha sendo feito ali pela Universidade*. A Universidade acena para além do esvaziamento da dimensão da experiência, para além da peça muda da engrenagem, mas para a sua transmissão dos saberes, para o valor da sua própria experiência e saber.

### **Diários de experiência: a construção de um modo de registro na pesquisa psicanalítica**

As pesquisadoras registravam suas vivências nos diários de experiência que eram levados à supervisão, para outra cena – temporalidades que fundam uma hiância e abrem uma brecha, uma saída. Fomos construindo a ideia de que a *flânerie* vem como um recurso que oferta uma posição de escuta ao pesquisador na instituição. Através da fala, os sentidos podem deslizar, sendo possível criar outros destinos para o real, o pulsional e o político. Ao narrar os acontecimentos e vivências de sua história, o sujeito amplia as condições de construção de novas significações. É justamente nessa movimentação narrativa que as vivências podem ganhar a possibilidade de decantarem em experiências.

É pela importância da transferência do pesquisador com a pesquisa que o *diário de experiência* se configura como um dispositivo de registro da pesquisa em Psicanálise (Gurski, 2017). Os diários consistem em um compilação escrito pelo pesquisador-psicanalista acerca de suas vivências, experiências e reflexões em suas atividades da pesquisa. É um modo de auxiliar o pesquisador a transitar pela aridez de algumas situações vividas na instituição durante a escuta-*flânerie* dos sujeitos.

Com os diários, construímos uma possibilidade das premissas da psicanálise não nos abandonarem nem mesmo na hora dos registros. A disposição do pesquisador-psicanalista em seguir os pressupostos da imprevisibili-

dade, como na clínica, e as recomendações freudianas de conduzir o tratamento (e a pesquisa) sem qualquer intuito em vista, deixando-se sempre assaltar pelos efeitos de surpresa na experiência da transferência (Freud 2010a/1912), foram mantidas na proposta dos diários de experiência.

Para a construção desse dispositivo de registro da investigação, inspiramo-nos em três fontes: nas anotações e comentários breves de Walter Benjamin feitos em seus conhecidos cadernos de notas, guiados por “seu olhar fragmentário, não por renunciar à totalidade, mas por procurá-la nos detalhes quase invisíveis” (Sarlo, 2013: 35); nos diários de campo, dispositivo advindo dos estudos antropológicos e da etnografia; e, por fim, nas notas breves que Freud (2004/1929-1939) dedicou-se a escrever em seus últimos anos de vida, sendo possível encontrar nelas o esboço de grandes conceitos da teoria psicanalítica ao lado de histórias e notícias aleatórias (Zachello, *et al.*, 2015).

Nesse sentido, o diário de experiência já é, ele próprio, um espaço de transição entre a vivência e o compartilhamento da pesquisa: é um modo de auxiliar o pesquisador a transitar pela aridez de algumas situações vividas na instituição durante a escuta-*flânerie* dos sujeitos. Também, é um dispositivo que possibilita que as vivências do pesquisador possam se transformar em experiência na medida em que narra, no modo de associação livre, aquilo que viveu.

### **O cuidado com os cuidadores pela via da escuta-flânerie**

A escuta-*flânerie* no campo da instituição nos conduziu a um novo tempo da pesquisa – a partir da escuta, e não de um protocolo, surgiu o tempo de os pesquisadores pensarem em uma dimensão que pudesse dar conta da nuance do *cuidado com os cuidadores* (Gurski, 2016; Pereira, 2016). Entendemos que a melhor estratégia é sempre apostar na cons-

trução de parcerias – não com os adolescentes e tampouco com os profissionais que os acompanham diariamente, mas, sim, com a escuta do sujeito que emerge nessas situações. Em novo ato, observamos que não bastava escutar somente os meninos, que precisávamos também abrir um espaço aos trabalhadores da socioeducação.

A escuta-*flânerie* ressoou para os pesquisadores e transformou nossa prática. Enquanto pesquisadores em psicanálise nos importa a circulação da palavra no laço social com o adolescente e também com os profissionais. Afinal, o laço social é, antes de tudo, um laço discursivo, o que nos faz apostar na dupla escutar/falar como um modo potente de trabalhar com os trabalhadores, dando espaço para que compartilhem o que vivenciavam como sofrimento decorrente das condições de seu trabalho.

As discussões sobre as experiências no campo são fundamentais para produzirmos os enigmas a serem desdobrados nas intervenções (Rosa, 2016). Entendemos que os casos clínicos e/ou institucionais são constituídos por diversas variáveis que se entrelaçam nos contextos de urgência social. A produção dos enigmas nas discussões dos casos clínicos e/ou institucionais se relacionam com o que Emília Broide (2017) nomeia como o impossível da verdade sobre o relato do caso. Por conta disso, cada caso e a forma como cada um é construído pode consolidar diversos enigmas, caso seja dado o “relevo à trajetória da narrativa da escuta realizada”, enfatizando “seus pontos de impasse, o que foi ficando pelo caminho, seus atalhos e suas procrastinações” (Broide, 2017: 77).

A constituição do enigma do caso e de sua narrativa tem o poder de incidir sobre esses campos e de afetar a distribuição de lugares neles estabelecidos. Para essa construção, as diversas figuras que circundam cada caso (abrigados, familiares, assistentes sociais, profissionais de saúde, advogados e o próprio ana-

lista), assim como as práticas clínico-políticas, na rede de saúde e com os funcionários dos serviços, fazem-se presentes. Na rede transferencial, produz-se com o singular ao mesmo tempo em que se elucidam os discursos institucionais e sociais que possibilitam ou impossibilitam posicionamentos no laço. Dessa forma, no próprio processo de lidar com a rede transferencial se constroem práticas de resistência ao sofrimento produzido nas e pelas práticas sociais.

De todo modo, precisamos lembrar que a ideia inicial da escuta-*flânerie* foi a configuração de uma escuta sem um espaço físico delimitado, uma espécie de um pronto-atendimento com possibilidade de dar ao pesquisador-psicanalista a chance de vivenciar, junto com os trabalhadores, as dificuldades de seu fazer cotidiano, no calor dos conflitos e acontecimentos (Gurski & Rosa, 2018). Em um primeiro momento, passamos a circular pela instituição disponibilizando-nos a escutar e conhecer o dia a dia dos trabalhadores da socioeducação. Do lado das pesquisadoras do grupo, havia como prerrogativa a inspiração na atenção flutuante, elas se mostravam disponíveis para escutar as falas dos agentes sem qualquer antecipação e, do lado dos agentes, incentivávamos a livre associação, ambos pressupostos da escuta-*flânerie* (Pires & Gurski, 2020).

A instituição é um emaranhado de tensões, sustentada por discursos sociais e jurídicos que regulam as relações. A nós cabe justamente decifrar essa rede discursiva e pontuar, para a instituição, os pontos cegos que dificultam a responsabilização do adolescente por sua condição de sujeito e do trabalhador por sua intervenção. Entendemos que é justamente por essa via que conseguiremos construir propostas de transformação ao que se repete como fragilidade nas políticas de assistência (Gurski *et al.*, 2021).

*A gente finge que socioeduca e a sociedade finge que acredita.* Falas como essa passaram

a *flanar* por entre os muros e paredes da instituição, mediante a presença da *flânerie* das pesquisadoras. A fala desta socioeducadora evoca o sofrimento laboral e ilumina a nomeação que tais trabalhadores recebem – são chamados de agentes socioeducativos, uma nomeação que fica entre o agente penitenciário e o socioeducador e que tem ressonância em sua prática. Nomeação que tem efeitos no dia a dia dos agentes, quando se demanda deles, por um lado educar e, por outro, vigiar (Souza, 2017).

Mais além do que se deparar com o impossível da educação, nos impasses diante dos adolescentes, o trabalhador vê-se trágico por um engodo político. A sociedade sustenta um discurso em que ele e o adolescente fazem parte da mesma cena bufa - o fingimento, pois não há empenho, comprometimento e interesse político no acolhimento e educação para aqueles jovens periféricos, negros e pobres, muito próximos aos próprios trabalhadores. Essa posição obscena adoece e cala o sujeito, preso como uma mera peça de uma engrenagem, muitas vezes, preconceituosa, racista e classista.

Trata-se aqui de recusar a participação no discurso cínico - a posição cínica em relação ao saber está na clássica afirmação: *eu sei, mas mesmo assim*. Esse *eu* que diz *sei* usa o fascínio desse lugar para encobrir o real e acalentar a ilusão de que nada falta, promovendo o desmentido. Em contextos de crises nas instituições, procura-se o *objeto* que possa servir perfeitamente para ser ofertado em sacrifício. A cumplicidade na suspensão da mediação do pacto simbólico retorna pela porta dos fundos, como um espectro sem luto, como no caso dos trabalhadores, um adoecer da sua condição de sujeito encenando a crueldade atribuída ao outro (Rosa & Carmo-Huerta, 2020).

Na contramão do desmentido, a psicanálise trabalha com a posição do sujeito na fala. A presença *flânerie* operava, aos poucos, ecoando essas falas, que antes talvez se perderiam como ditos quaisquer, e foram ganhando densidade

no dia a dia. Com o que os trabalhadores relatavam se sentir mais *aliviados* ao poderem *falar ali dentro*. Na medida em que as falas são endereçadas a um outro que os escuta, também *escutamos* o efeito das palavras ditas retornarem com novos sentidos aos trabalhadores em seu fazer diário.

## Comentários finais

Temos compreendido que o dispositivo da escuta-*flânerie* inaugura uma nova possibilidade de escuta da dimensão sociopolítica do sofrimento dentro da instituição, no caso, a instituição socioeducativa. Trata-se de pensar na escuta como uma possibilidade de criação de condições para a circulação da palavra e da transmissão das experiências vividas e, muitas vezes, silenciadas na instituição.

Na escuta-*flânerie*, o corpo do pesquisador integra radicalmente a experiência de pesquisa. Desde Lacan, sabemos que já não é mais possível aos psicanalistas se excluírem da experiência que conduzem. Nesse sentido, situar a transferência como um operador conceitual importante de nossa investigação/intervenção, nos leva a estabelecer que aquele que conduz o trabalho de pesquisa é parte integrante da experiência, convertendo-se, ele mesmo, em sujeito/objeto de investigação (Riques, 2006).

No trabalho de escuta na transferência questionamos nossas posições; quando demonizamos ou vitimizamos os agentes socioeducativos, ou mesmo os meninos, estamos ainda situados em uma posição de pouca escuta, surdos por imagens que nos interpelam acerca das condições de vida e de trabalho desses sujeitos, anteriores à experiência de escutá-los. Importa lembrar que escutar o sofrimento desses sujeitos é diferente de submergir nos afetos que este contexto pode produzir. É claro que sabemos que o horror da socioeducação, tantas vezes narrado pelos próprios meninos e agentes, assusta e impele qualquer um, analista, ou não, à vontade de reparação e/ou salvação destas pessoas (Strzykalski & Gurski, 2020).

Lacan, no texto *Função e Campo da Fala e da Linguagem em Psicanálise*, conhecido como o discurso de Roma, faz um alerta que nos parece fundamental ao que nos orienta do ponto de vista da ética psicanalítica. Ele sugere que os psicanalistas prestem atenção à dimensão da experiência de escuta a fim de não cair na armadilha de transformar o discurso da Psicanálise em uma simples ecolalia:

Decerto, as formas iniciáticas e poderosamente organizadas em que Freud viu a garantia da transmissão de sua doutrina justificam-se na posição de uma disciplina que só pode sobreviver ao se manter no nível de uma experiência integral. Mas, não terão elas levado a um formalismo enganador que, desencoraja a iniciativa ao penalizar o risco, e que faz do reino da opinião dos doutos o princípio de uma prudência dócil onde a autenticidade da pesquisa se embota antes de se esgotar? (Lacan, 1953/1998: 239-240, *grifo nosso*).

Ora, não é demais lembrar que, se Lacan (1953/1998: 322) inicia o prefácio do escrito de Roma com esse alerta acerca da importância da posição de escuta do pesquisador psicanalista, ele finaliza de maneira contundente, ao dizer que os psicanalistas que “[...] não conseguem alcançar em seu horizonte a subjetividade de sua época [...]”, devem renunciar à prática da escuta.

Precisamos prestar atenção em como os atos juvenis vêm sendo tomados pela sociedade. Vemos uma demonização e criminalização crescentes dos atos juvenis, questão que, no Brasil, há alguns anos atrás, foi bastante insuflada pelos debates acerca da redução da maioridade penal. Entendemos que nosso compromisso atual seria escutar o modo como o mal-estar na cultura tem se atualizado nas questões dirigidas aos jovens e a quem com eles trabalha na esfera do que se entende como ato infracional.

Este trabalho foi especialmente dirigido aos trabalhadores da socioeducação porque

muitas são as adversidades do ponto de vista transferencial que se atravessam neste ofício. A exposição do pesquisador-psicanalista em meio ao cotidiano institucional, muitas vezes, o confronta com situações bastante difíceis. A dureza e a aridez da instituição, sejam pelas mazelas reais do cotidiano empobrecido desses sujeitos, abandonados pelo estado e pela família, seja pelos efeitos dessubjetivadores que suas posições no laço social produzem, não raro levam a uma mirada excessiva na direção ao horror destas vidas e seu correlato: a sensação de impotência de quem trabalha com eles.

Em meio a essas condições, fica difícil ao pesquisador-psicanalista evitar que as questões transferenciais o tomem pela via imaginária de um modo talvez mais avassalador do que no consultório. Ocorrem perdidos de uma identificação maciça pela via do “*tu só vais saber o que eu passo, se também estiver aqui vindo e vivendo nestas condições*”, ou ainda, “*ninguém quer saber do que se faz aqui, a gente finge que socioeduca e a sociedade finge que acredita*” são exemplos desses impasses. Houve também o dia em que uma pesquisadora-psicanalista foi invadida por uma solicitação em ato: estava em uma das salas da instituição quando, de repente, entrou uma agente socioeducativa com um menino para fazer exame de corpo de delito em função de uma briga (Pires & Gurski, 2020).

Sem nenhum constrangimento ou reconhecimento da diferença de lugares, a agente pede que o menino tire a roupa na frente da pesquisadora, em um convite para que pudessem “*ver a mesma coisa*”. Ora, a possibilidade de que se produzam efeitos de sujeito nessa escuta também se apresenta pela alteridade que separa esses lugares. A possibilidade de que, pela via da escuta, se devolva a polissemia necessária aos acontecimentos, também se produz pela manutenção da alteridade e do que, em geral, na clínica *strictu sensu*, denomina-se abstinência do analista; porém, como

manter tal condição nas circunstâncias acima narradas?

A escuta-flânerie como efeito de "quando a psicanálise encontra a socioeducação" não é a proposta de um casamento com final feliz. Não, muito antes pelo contrário. É somente pela problematização desse e de outros impasses que se estabelecem nesse trabalho que poderemos buscar novos caminhos de escuta e outros sentidos para as falas. Afinal, não podemos esquecer que por mais que se reconheça a precariedade das condições do ponto de vista material e psíquico, o acolhimento que mais importa é sempre o da escuta daquilo que escapa ao sujeito, ou seja, o que se refere à dimensão do gozo.

Nessa discussão, uma questão que cabe ser melhor desdobrada, refere-se à pergunta sobre aquilo que somente a Psicanálise poderia levar para esses contextos. Nos perguntamos se acaso a identificação maciça com a dimensão do horror na socioeducação não estaria do lado do que Lacan denomina de resistência do analista, quando o psicanalista resiste na resistência do sujeito, sem conseguir escutar a dimensão do gozo, ficando preso à novela imaginária. Como disse Freud (2010b/1919), em *Caminhos da Terapia Psicanalítica*, na direção dos trabalhos psicanalíticos, é apropriado recusar qualquer modo de satisfação da demanda do paciente.

Além desses, temos uma série de outros impasses que precisam ser nomeados e formulados acerca dessa prática. Por ora, nossa contribuição é alcançar condições de fala aos trabalhadores na Instituição socioeducativa. Fomos para o campo da socioeducação, com a ética psicanalítica e, carregando uma certa inspiração na *flânerie*, acabamos por colher um modo próprio de escutar aquilo que se problematiza na instituição socioeducativa. Sabemos que neste trabalho de pesquisa-intervenção não se trata de extirpar o mal-estar na socioeducação, porém, como pesquisadores em Psicanálise, nos vemos frente a uma tarefa

ética e sócio-histórica. Pela responsabilidade com o que veio antes e com o que virá depois, escolhemos escutar as formas de mal-estar de nosso tempo, sem abandonar os fundamentos, mas também sem silenciar a experiência enquanto testemunha maior das vivências desses sujeitos.

Por fim, mas, não menos importante, queremos sublinhar que o gesto ético-político de suspender as certezas do progresso, valorizando a nuance e o detalhe fez com que a *flânerie* de Baudelaire fosse tomada como um desvio, um modo de resistência poética em relação às novas formas de viver trazidas pelas condições da Modernidade. Assim como Baudelaire aproveitou o perambular a esmo do *flâneur* pela cidade, enquanto um modo poético de resistir à aceleração mórbida do capitalismo e ao ideal de progresso da época, nós elegemos o perambular pela instituição socioeducativa como uma forma de provocar o rompimento das identidades cronificadas, evocando o fluxo irrestrito da imaginação através de um novo modo de apresentação da escuta psicanalítica na instituição socioeducativa.

Chegamos no campo da socioeducação com a ética psicanalítica e a inspiração na *flânerie* e acabamos por construir um modo próprio de escutar os sujeitos que sofrem através de seus sintomas em meio aos corredores da Instituição. Além de nos encontrarmos com um modo de viabilizar a escuta na instituição socioeducativa, é possível pensar em uma série de contribuições à construção de uma política socioeducativa que de fato produza condições de socioeducar. Essa seria a mirada ético-política de uma escuta que se sustenta na dimensão de que a clínica e a política nunca estão dissociadas (Gurski & Debieux, 2023).

## Referências bibliográficas

- Benjamin, W. (1994). *O narrador: considerações sobre a obra de Nikolai Leskov*. In W. Benjamin, *Walter Benjamin, obras escolhidas: magia e técnica, arte e política* S. P. Rouanet (pp. 197-

- 221). Brasiliense: Obra original publicada em 1936.
- Betts, J. (2013-2014). Desamparo e vulnerabilidade no laço social - a função do psicanalista. *Revista da APPOA*. (45-46): 9-19. Disponível em: [https://apboa.org.br/uploads/arquivos/revistas/revista\\_45\\_46.pdf](https://apboa.org.br/uploads/arquivos/revistas/revista_45_46.pdf)
- Brasil. (2015). *Estatuto da criança e do adolescente*. Câmara dos Deputados.
- Broide, E. (2017). *A supervisão como interrogante da praxis analítica: do desejo de analista à transmissão da psicanálise*. PhD dissertation. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Caon, J. L. (1997). Serendipidade e situação psicanalítica de pesquisa no contexto da apresentação psicanalítica de pacientes. *Psicologia: Reflexão e Crítica*. 10(1): 105-123.
- Freud, S. (2004). *Diário de Sigmund Freud: 1929-1939. Crônicas breves*. São Paulo: Artmed.
- Freud, S. (2010a). *Recomendações ao médico que pratica a psicanálise*. In S. Freud, *Obras completas* (P.C. Souza, trad., Vol. 10, pp. 147-162). São Paulo: Companhia das Letras.
- Freud, S. (2010b). *Caminhos da terapia psicanalítica*. In S. Freud, *Obras completas* (P.C. Souza, trad., Vol. 14, pp. 279-292). São Paulo: Companhia das Letras.
- Gurski, R. (2008). *Juventude e paixão pelo real: problematizações sobre experiência e transmissão no laço social atual*. PhD dissertation. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Gurski, R. (2012a). *Três ensaios sobre juventude e violência*. São Paulo: Escuta.
- Gurski, R. (2012b). O lugar simbólico da criança no Brasil: uma infância roubada? *Educação em revista*. 28: 61-78.
- Gurski, R. (2016). *Prefácio*. In M. R. Pereira (Ed.). *O nome atual do mal-estar docente* (pp. 9-16). São Paulo: Fino Traço.
- Gurski, R. (2017). Jovens 'infratores', o rap e o poeta: deslizamentos da vida nua à vida 'loka'. *Revista Subjetividades*. 17(3): 45-56.
- Gurski, R. (2019a). *A escuta-flânerie como efeito do encontro entre psicanálise e socioeducação*. In M. R. Pereira & R. Gurski (Eds.). *Quando a psicanálise escuta a socioeducação* (pp. 27-43). São Paulo: Fino Traço.
- Gurski, R. (2019b). A escuta-flânerie como efeito ético-metodológico do encontro entre Psicanálise e socioeducação. *Revista Tempo Psicanalítico*. 51(2): 166-194.
- Gurski, R. & Rosa, M. D. (2018). Psicanálise, socioeducação e a construção da escuta-flânerie. *Correio da APPOA: psicanálise e políticas públicas*. 282: 12-26.
- Gurski, R. & Strzykalski, S. (2018a). A escuta psicanalítica de adolescentes em conflito com a lei - que ética pode sustentar esta intervenção? *Revista Tempo Psicanalítico*. 50 (1): 72-98.
- Gurski, R. & Strzykalski, S. (2018b). A pesquisa em psicanálise e o 'catador de restos': enlaces metodológicos. *Revista Ágora: Estudos em Teoria Psicanalítica*. 21(3): 406-415.
- Gurski, R. & Strzykalski, S. (2018c). *A 'Invenção' na pesquisa em psicanálise com adolescentes em contextos de violência e vulnerabilidade: narrando uma trajetória de pesquisa*. In K. Tarouquella, S. Conte & D. Drieu (Orgs.). *Proteção à infância e à adolescência: intervenções clínicas, educativas e socioculturais* (pp.127-139). Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade.
- Gurski, R., Strzykalski, S. & Rosa, M. D. (2021). A ética como método no encontro entre psicanálise e socioeducação. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*. 73(3): 227-241.
- Gurski, R., Rosa, M. D. Gurski, R. & Debieux Rosa, M. (2023). Political Origins of Freudianism and the Neutrality of Psychoanalysis in Brazil as a Symptom. *Revista De Humanidades De Valparaíso*. (23): 179-191.
- Koltai, C. (2013-2014). O desejo do psicanalista faz ao desamparo contemporâneo. *Revista da Associação Psicanalítica de Porto Alegre*. 45-46: 20-31.

- Lacan, J. (1985). *O seminário, livro 11: os quatro conceitos fundamentais da psicanálise*. São Paulo: Jorge Zahar.
- Lacan, J. (1992). *O Seminário, livro 7: a ética da psicanálise*. São Paulo: Jorge Zahar.
- Lacan, J. (1998). *Função e campo da fala e da linguagem em psicanálise*. In J. Lacan, *Escritos* (pp. 238-324). São Paulo: Jorge Zahar.
- Lacan, J. (2003). *Televisão*. In J. Lacan, *Outros escritos* (pp. 508-543). São Paulo: Jorge Zahar.
- McGuigan, F. J. (1976). *Psicologia experimental: uma abordagem metodológica*. São Paulo: EPU.
- Parré de Souza, L. (2017). Sobre o vínculo educativo e a ação de segurança por parte dos agentes de segurança socioeducativos. Doctoral dissertation. *Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social*. Minas Gerais: UFMG.
- Pereira, M. R. (2016). *O nome atual do mal-estar docente*. São Paulo: Fino Traço.
- Perrone, C. & Gurski, R. (2020a). *Do ensaio-flânerie à escuta-flânerie: contribuições ao campo das pesquisas em psicanálise e (socio)educação*. In R. Voltolini & R. Gurki (Eds.). *Retratos da pesquisa em Psicanálise e Educação*. São Paulo: Contracorrente.
- Perrone, C. & Gurski, R. (2020b). *Clínica do trabalho-flânerie*. In R. Coelho & D. A. Motta (Orgs.). *Psicanálise e Trabalho. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região*. (pp. 73- 86). Porto Alegre.
- Pires, L. (2018). *Pesquisa psicanalítica na socioeducação: a escuta-flânerie com agentes socioeducadores*. Dissertação de mestrado. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Pires, L. & Gurski, R. (2020). A construção da escuta-flânerie: uma pesquisa psicanalítica com socioeducadores. *Psicologia USP*. 31: 1-10.
- Rickes, S. (2006). *Possibilidades, impossibilidades e impasses de um trabalho gerúndio*. Projeto de pesquisa. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Rosa, M. D. (2016). *Clínica psicanalítica em face da dimensão sociopolítica do sofrimento*. São Paulo: Editora Escuta.
- Rosa, M. D. (2017). A psicanálise lacaniana e a dimensão sociopolítica do sofrimento. *Revista Cult*. 8: 22-24.
- Rosa, M. D., Penha, D. & Ferreira, P. (2018). Intolerância: Fronteiras e Psicanálise. *Subjetividades*. 15: 105-113.
- Rosa, M. D., Alencar, S. & Martins, R. (2018). *Licença para odiar: uma questão para a psicanálise e a política*. In M. D. Rosa, A. M. M. Costa e S. Puente (Orgs.). *As escritas do ódio: psicanálise e política* (pp.15-31). São Paulo: Escuta/FAPESP.
- Rosa, M. D. & Carmo-Huerta, V. (2020). O que resta da adolescência: despertar nas fronteiras e nos fronts. *Estilos Da Clínica*. 25 (1): 5-20.
- Sarlo, B. (2013). *Sete ensaios sobre Walter Benjamin e um lampejo*. Rio de Janeiro: Editora: UFRJ.
- Souza, L. P. (2017). Sobre o vínculo educativo e a ação de segurança por parte dos agentes de segurança socioeducativos. MA thesis. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Strzykalski, S. & Gurski, R. (2020). Adolescência e lampejos: a construção de políticas de "sobrevivência". *Estilos da Clínica*. 25(1): 21-34.
- Strzykalski, S., Von Porster, F., Oliveira, D. Gurski, R. & Perrone, C. (2022). Contribuições psicanalíticas ao tema da responsabilização de adolescentes nas políticas socioeducativas. *Revista Polis E Psique*. 12(2):108-129.
- Waiselfisz, J. J. (2014). *Mapa da violência. Os jovens do Brasil*. Brasília: FLACSO Brasil.
- Zachello, C., Paul, F. M. & Gurski, R. (2015). Adolescência e Síndrome de Down na tela. *Estilos da Clínica*. 20 (3): 459-474.

# América Latina: ¿Una región no apta para oficialismos? *La experiencia político-electoral en esta cuarta etapa (2015-2023)*

*Latin America: A region not suitable for incumbents?  
The political-electoral experience in the fourth stage of democratization  
(2015-2023)*

Por Mariano Fraschini\*

**Fecha de Recepción:** 29 de enero de 2024.

**Fecha de Aceptación:** 02 de abril de 2024.

## RESUMEN

Este artículo de investigación, a partir de la evidencia empírica, analiza la dificultad a la que se enfrentan los oficialismos en Latinoamérica para revalidarse en términos electorales en el lapso histórico 2015 a 2023. Asimismo, da cuenta de los procesos de transformación que se vienen sucediendo en la región a partir del final de la etapa del giro a la izquierda en 2015 intentando caracterizar a esta nueva fase tan compleja e incierta. En ese marco, se analizan las singularidades de este tiempo histórico como son las masivas y potentes movilizaciones sociales, la persistencia de las salidas presidenciales sin cambio de régimen, el nuevo rol de las fuerzas armadas y la emergencia de liderazgos provenientes de la ultraderecha ideoló-

gica que plantean nuevos desafíos al sistema político. Por último, la necesidad de caracterizar este nuevo momento que vive la región, y comprenderlo como una cuarta fase, luego de las tradicionales Transición a la democracia, Neoliberalismo y Giro a la izquierda, resulta ser uno de los propósitos centrales del análisis.

**Palabras clave:** *América Latina, Oficialismos, Liderazgos, Inestabilidad Presidencial.*

## ABSTRACT

The article analyzes, based on empirical evidence, the difficulty that the ruling parties in Latin America face in revalidating themselves in electoral terms in the historical period 2015 to 2023. Likewise, it gives an account of the transformation processes that has been taking

---

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: mfraschini07@gmail.com

place in the region since the end of the stage of the "turn to the left" in 2015 trying to characterize this new phase as complex and uncertain. In this framework, the singularities of this historical time are analyzed, such as the massive and powerful social mobilizations, the persistence of presidential turnovers without regime change, the new role of the armed forces and the emergence of leaderships coming from the ideological extreme right posing new challenges to democracy. Finally, the need to characterize this new moment that the region is experiencing, and comprehend it as a fourth phase, following the traditional transition to democracy, neoliberalism and leftward turn, is one of the central purposes of this analysis.

**Keywords:** *Latin America, Officialdoms, Leaderships, Presidential Instability.*

## Introducción<sup>1</sup>

Con el triunfo de Javier Milei en la segunda vuelta del 19 de noviembre en Argentina se completó el ciclo electoral del año 2023 con grandes sinsabores para los oficialismos latinoamericanos. La victoria electoral del candidato de La Libertad Avanza (LLA) se suma a las de Noboa en Ecuador, Arévalo en Guatemala conformando una cartografía que, a excepción de Santiago Peña en Paraguay, se tiño de triunfos opositores. ¿Se trata de una excepción o constituye un clima de época?

Desde el año 2015, precisamente a partir del triunfo de Mauricio Macri en la Argentina, la región ha ingresado en un periodo histórico singular, muy distinto a las fases que pueden identificarse a partir de la recuperación democrática en la década de los ochenta. Este nuevo momento se aleja de las características distintivas de las etapas precedentes e inaugura un ciclo distinguido por las dificultades de los

oficialismos para revalidarse en las urnas. La insatisfacción manifestada por la ciudadanía con los gobiernos de turno latinoamericanos, se expresa no sólo en las dificultades de los oficialismos de la región (sean estos conservadores o progresistas) por extender sus mandatos, ya sea tanto a nivel partidario, como en lo relativo a la reelección presidencial, sino también en las movilizaciones policlasistas que se despliegan durante este nuevo periodo histórico.

Este proceso que se extiende desde hace ocho años en la región es una nueva fase histórica que debe ser caracterizada, a través de la evidencia empírica, como una etapa singular como las que acontecieron durante las últimas décadas y que fueron denominadas como "transición a la democracia" en los ochenta, "reformas estructurales orientadas al mercado" en los noventas y el "giro a la izquierda" a inicios del siglo XXI. ¿Cuáles son los principales fenómenos desatados a partir de 2015? ¿Pueden explicarse sólo por la implosión de la pandemia que azotó a la región entre 2020 y 2021? ¿O se trata de un proceso político más amplio? Esta nueva etapa regional ¿presenta un giro ideológico determinado? ¿Cuáles son las principales características que manifiesta esta nueva etapa?

En ese marco, este artículo pretende, en primer lugar, describir el tipo particular de democracia que se despliega en América Latina en los últimos cuarenta años. En segundo término, dar cuenta, en forma resumida, de las tres etapas históricas mencionadas más arriba con sus principales problemáticas, qué presidente y fuerza política triunfa durante ese lapso, y cuáles fueron sus principales características. En tercer lugar, el texto analiza la actual fase histórica que se abre a finales de 2015 y que continúa abierta a la fecha, intentando descifrar sus particularidades distintivas, interrogándose acerca de la gravitación de un modelo político ideológico determinado o si se trata de una etapa donde prima la inestabilidad sistémica, y cuáles son los principales

---

1 Agradezco a los colegas Sergio De Piero y Nicolás Tereschuk sus críticas y sugerencias al artículo.

actores que protagonizan este momento histórico regional. Por último, el texto cierra con un conjunto de interrogantes acerca de esta cuarta fase histórica en las que los latinoamericanos observamos un conjunto de transformaciones que a la fecha han abierto más interrogantes que certezas.

### **A cuarenta años de la recuperación democrática, ¿qué democracia?**

Las democracias presidencialistas latinoamericanas han cumplido más de cuatro décadas de funcionamiento ininterrumpido. A pesar de que durante ese tiempo histórico ha convivido con contextos de incertidumbre económica, crisis sociales e importantes tensiones políticas, han logrado sobrevivir a la tentación del regreso autoritario. Las Fuerzas Armadas, salvo excepciones puntuales, no se han convertido en un factor de disrupción en el interior del régimen democrático.

También es cierto que las democracias latinoamericanas se distinguen de las de los países más desarrollados, en donde este régimen político goza de una prolongación histórica más amplia, grados de inclusión social más extensos y una lógica política donde los consensos y el pluralismo son, en su mayoría, la estrategia para llevar adelante las decisiones más importantes. Y esto tiene razones que van mucho más allá de la calidad de la dirigencia política o del grado de inventiva de la elite gobernante, sino que descansa en causas que trascienden las cuestiones políticas y se extienden a la propia historia económica, a las estructuras de dominación y a la ubicación en el marco geopolítico mundial. Es decir, la democracia en América Latina tiene un conjunto de particularidades en su funcionamiento que se explican por su propia historia (al igual que las europeas y estadounidenses) y que merecen ser señaladas de cara a una comprensión cabal del funcionamiento singular de la misma.

De acuerdo a la politóloga María Matilde Ollier, una referencia teórica que acá tomare-

mos como marco teórico para el análisis, las Democracias en nuestra región pueden definirse como Presidencialistas de Baja Institucionalización (DPBI). Esto se debe a que, a diferencia de los países desarrollados, donde la institucionalización es alta en su modo de labor, en Latinoamérica la relevancia de los liderazgos presidenciales, sumado a un conjunto de dinámicas políticas propias de la región da lugar a una forma de interacción sistémica muy distinta a aquellas; ni mejor, ni peor, sino diferentes en su funcionamiento y, por lo tanto, para el modo en que el observador las aborda y comprende.

¿Cuáles son las singularidades de las DPBI latinoamericanas? Sin lugar a dudas el contexto político institucional en el que se mueven las democracias en nuestra región orbita en una lógica en que las reglas se cumplen parcialmente, la labilidad de las leyes son un denominador común a la dinámica política y la reinterpretación de las normas son compartidas por la mayoría de los actores políticos, económicos y sociales se encuentren estos en el oficialismo o en la oposición. Abrevando en un conjunto importante de estudiosos (O'Donnell, 1984, 1997 y 2006) Helmke y Levitsky, 2006, Levitsky y Murillo, 2012, Acuña, 2013, Brinks, Levitsky y Murillo, 2021), Ollier (2008 y 2010) identifica tres dimensiones que la constituyen, y que le proveen del armazón institucional para su funcionamiento.

En primer lugar, en la región no existen “sistemas” de partidos como los que describen los manuales históricos de la ciencia política o como los que se encuentran en la mayoría de los países desarrollados, sino “configuraciones partidarias” (Cavarozzi y Casullo, 2002). Es decir, la relación que se establece entre los partidos latinoamericanos no tiene reglas claras y previsible, ni dinámicas comparables a los que ofrecen los sistemas de partidos del primer mundo. En el mismo sentido, los partidos políticos en la región son frágiles y, en muchos casos, intentan constituirse como “movimien-

tos”, antes que como agrupaciones partidarias tradicionales. Asimismo, y de forma adicional, en el interior de estos partidos se despliega una significativa fragmentación y facciosidad que da lugar a la existencia de agrupaciones partidarias lábiles, ideológicamente flexibles y de escasa duración histórica.

La segunda dimensión que establece Ollier como características de las DPBI regional se encuentra en que el poder político no proviene en soledad de los partidos. De acuerdo a la politóloga argentina existen “fuentes extrapartidarias” de poder (y muy importantes) como son los gobernadores, los sindicalistas, los militares, los líderes religiosos, los empresarios productivos y mediáticos, los indígenas, los distintos grupos ilegales, como los paramilitares, las guerrillas y los carteles de la droga. Todos ellos detentan porciones trascendentes de poder político en las sociedades latinoamericanas, y resultan, muchas veces, determinante en la performance del sistema político en su conjunto<sup>2</sup>.

El tercer y último elemento que caracteriza a las DPBI regional es la dinámica que se despliega en relación al antagonismo presidente / oposición, que en el caso de una instituciona-

lidad alta se da entre oficialismo / oposición. En Latinoamérica la centralidad del presidente es indudable, y esto resulta en una lógica en la que el jefe de Estado se halla expuesto a los embates opositores que concentran en el primer mandatario el objeto de su crítica y de su antagonismo.

El aporte de Ollier de la categoría DPBI es muy significativo ya que permite comprender el análisis de las dinámicas políticas que acontecen en la región (que son como ya dijimos muy distintas a las del primer mundo) y representa un avance a la hora de comprender el escenario institucional en el que se mueven los principales actores políticos, económicos y sociales en América Latina. Asimismo, entender que la lógica que impera en las democracias de la región sea de “baja institucionalización” no significa que estamos en presencia de “falsos” regímenes democráticos” o “autoritarismos competitivos” (Levitsky, 2004; Levitsky y Way, 2010 y Levitsky y Kenneth, 2011) tampoco aplican correctamente las etiquetas de “Demócrata usurpador” o “Usurpador flexible” (Diamint y Tedesco, 2013) para definir a quienes ejercen el poder en este tipo de democracia latinoamericana. Se trata de democracias que tienen características específicas y modos de funcionamiento particulares que las diferencian, en los hechos, del de los regímenes políticos de Estados Unidos y de Europa (Fraschini y Tereschuk, 2015).

En ese marco analítico, las DPBI han exhibido un grado importante de perdurabilidad político institucional, y han conseguido enhebrar, luego de cuatro décadas, una estabilidad política impensada inicialmente cuando en algunos países los militares no resignaban su poder de incidir en la dinámica institucional. Sin embargo, debemos indicar que, a pesar de los indudables avances en la prolongación del ciclo democrático, la inestabilidad política no ha desaparecido de Latinoamérica, pero los sistemas políticos han encontrado fórmulas alternativas para deshacerse de presidentes

---

2 Según Fraschini: “A modo de ejemplo, resultaría insuficiente un análisis de la dinámica política en Venezuela si se detiene la mirada en el rol del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) sin tomar en consideración el lugar decisivo que tienen los militares en el sostenimiento en el poder de Nicolás Maduro. O el rol que cumplieron los movimientos sociales en Bolivia en el mantenimiento (¿y en la caída?) del gobierno de Evo Morales. Inclusive el papel que ocupó la guerrilla colombiana en la estrategia política de Uribe y su asombrosa estabilidad presidencial. Pasar por alto la importancia de estos actores en la región es perderse buena parte de la política “real” sudamericana” (2021: 24).

impopulares sin necesidad de interrumpir el orden constitucional.

La flexibilidad en el funcionamiento del presidencialismo en la región le ha permitido sortear con éxito las crisis sistémicas del pasado (sobre todo la de las décadas del cincuenta y sesenta) y comprimir las crisis políticas en la figura presidencial. De esta forma, la región fue sorteando la interrupción del ciclo democrático y el regreso a los gobiernos de facto tan frecuentes en esas décadas. En las próximas sesiones, cuando analicemos las distintas etapas regionales, daremos cuenta de la magnitud de este fenómeno, como así también de su reverso, los primeros mandatarios que concentran un importante grado de poder político y que logran sortear escollos institucionales y extender su mandato presidencial.

### **La primera etapa: la transición a la democracia en los ochenta**

Esta primera fase histórica se abre en 1979 con la recuperación democrática en Ecuador, y se extiende a todo el continente latinoamericano a lo largo de la década del ochenta. En esa coyuntura, las preocupaciones de los investigadores, analistas y políticos estuvieron concentradas en la estabilidad del Régimen Político Democrático. El propósito primordial de los principales actores políticos y sociales latinoamericanos se concentró, entonces, en proteger los valores del pluralismo y el consenso (Anderson, 1987), ahora inherentes al sistema que se abría en el continente, y a evitar una nueva caída en gobiernos de facto, tan recurrentes en las décadas precedentes. Las inquietudes académicas se concentraron, por un lado, en las formas más adecuadas de consolidar el régimen democrático naciente (O'Donnell, 1997, Lechner, 1990, Nun, 1991, García Delgado, 1994), y de esa forma impedir el retorno a los regímenes de facto, y por el otro, discutir desde el paradigma de la ingeniería institucional (Linz, 1990 y 1994, Stepan y Skach, 1993, Nohlen y Rial, 1988) la factibilidad

de cambiar el diseño presidencialista por uno más adecuado a las necesidades de proteger el naciente sistema democrático. El “peligro” del presidencialismo (Linz, 1990) a la hora de robustecer las democracias latinoamericanas estuvo desde los inicios en el centro de los debates políticos. Con ese objetivo, la mayoría de las reformas propuestas en esos años, como la acontecida en Brasil en 1988, la aprobada en Colombia en 1991 y la paraguaya de la tardía transición democrática de 1992 apuntaban a restringir los poderes del ejecutivo, revalorizar el parlamento e inculcar en los textos constitucionales reglas que impidieran un nuevo retorno a las “épocas oscuras”. El “Consejo para la consolidación de la democracia”, creado por el presidente Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta en Argentina, también representó un intento en la idéntica dirección, aunque el mismo no se tradujo en una transformación constitucional.

Como resultado de estas nuevas preocupaciones se abrió en el interior del mundo académico un debate acerca de las complejidades en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano. Estas discusiones dieron lugar a una nueva forma de observar al presidencialismo, muy alejado de la uniformidad que durante años se lo abordó conceptualmente, para pasar a mirarlo desde una perspectiva multiforme más cercana a la de “los presidencialismos”. Esta nueva lectura permitió comenzar a pensar este diseño institucional, tan cuestionado por su “ineficaz” funcionamiento, más en términos de pluralidad (enfaticando los contrastes entre el argentino, el colombiano y el brasileño, por mencionar algunos) que en un modo único. Para decirlo con mayor claridad: un diseño institucional no tan análogo en sus formas y contenidos, y con un funcionamiento constitucional diverso<sup>3</sup>.

---

3 Los debates en torno al presidencialismo permitieron poner en cuestión, el contraste entre

En forma complementaria, y mientras se enfrentaban a los desafíos institucionales de la nueva etapa, los primeros gobiernos de la transición debieron lidiar con un contexto económico adverso producto de la cesación de pagos de su deuda externa por parte de México, y el "efecto dominó" que esto supuso para el resto de las economías latinoamericanas (Cavarozzi, 1991) ya golpeadas por los fracasos de las dictaduras<sup>4</sup>. Las consecuencias sobre el tejido

social fueron ruinosas, y los ajustes llevados adelante durante esa década deterioraron aún más las economías de la región<sup>5</sup>.

Entonces, durante esta década se observa que la mayoría de los países latinoamericanos clausuran su ciclo dictatorial y emprenden el camino de la democracia. En el siguiente cuadro se visualiza con mayor detalle el año de la elección, el presidente vencedor y el partido que encabezaba esta fase denominada por los especialistas de "Transición a la democracia", ya que representa el fin de un régimen y el comienzo de otro.

---

este diseño institucional y el parlamentario (Munck, 2004 y Carey, 2006), justificar las ventajas intrínsecas del presidencialismo en la dinámica política regional (Lanzaro, 2003), resaltar los problemas existentes en el diseño parlamentario para garantizar la estabilidad democrática, y refutar el peso decisivo del sistema partidario, de los poderes constitucionales del presidente y del sistema electoral en la estabilidad política (Ollier, 2006), y plantear el vínculo entre la baja institucionalidad y liderazgos delegativos de poder (O'Donnell, 1994). Estas temáticas serán retomadas en el próximo apartado.

- 4 Para un análisis detallado de casos véase para Argentina, Ferrer, A. (1983). *Nacionalismo y orden constitucional. Respuesta a la crisis económica en la Argentina contemporánea*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica; Para Chile; Valenzuela, A. y Constable, P. (2013). *Una nación de enemigos. Chile bajo Pinoche*. Santiago de Chile: Editorial Universidad; Portales, D. Santiago; Para Uruguay, Demasi, C. et al. (2009). *La dictadura cívico militar: Uruguay 1973-1985, Ediciones de la Banda Oriental*. Montevideo. Para Paraguay, López, M. (2018). *Transición y democracia en Paraguay [1989-2017]. El cambio no es una cuestión electoral*. Asunción: Editorial Sb. Y para Bolivia, Mayorga, R. A. (2008). *Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia*. En J. Lanzaro (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas*

---

en América Latina, Buenos Aires: CLACSO; Para un análisis de Centroamérica véase: Uc Pablo (2014). *La intermitente democracia en América Central: una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Buenos Aires: CLACSO.

- 5 Para un estudio completo de las principales variables económicas del periodo de la transición, véase: Edwards, S. (1993). *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda Banco Mundial*. Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

### Sudamérica<sup>5</sup>

País	Año	Presidente	Partido
Ecuador	1979	Jaime Roldos	Concentración de FP
Perú	1980	Fernando Belaunde Terry	Demócrata Cristiano
Bolivia	1982	Hernán Siles Suazo	MIR- MNR
Argentina	1983	Raúl Alfonsín	UCR
Uruguay	1984	Julio M Sanguinetti	Colorado
Brasil	1985	José Sarney	PMDB – ARENA (PDS)
Paraguay	1989	Andrés Rodríguez	Colorado
Chile	1990	Patricio Aylwin	Concertación
Colombia			
Venezuela			

### Centroamérica

Honduras	1982	Roberto Suazo	Liberal
El Salvador	1984	José Napoleón Duarte	Demócrata Cristiano
Nicaragua	1985	Daniel Ortega	Unión Nacional Opositora
Guatemala	1986	Vinicio Cerezo	Democracia Cristiana G
Panamá	1989	Guillermo David Endara	ADOC
Costa Rica			
México			

**Fuente:** Elaboración propia.

La evidencia histórica revela que, con excepción de Venezuela, Colombia, Costa Rica y México, que no vieron interrumpido su ciclo electoral, la mayoría de los países se democratizan en los ochenta. En Sudamérica lo hacen año a año como un “efecto dominó” desde 1979 a 1985, y en Centroamérica se produce un efecto simi-

lar desde 1982. Más tardíamente, en términos comparativos con el resto, recorren el mismo desenlace Chile, Paraguay y Panamá a finales de la década, con transiciones donde el control militar se verifica claramente en los dos primeros, y la invasión de los Estados Unidos de finales de 1989 concreta el proceso en el tercero.

Las fuerzas políticas que encabezan el proceso de transición son en su mayoría partidos tradicionales, y las particularidades del mismo varían en cada caso. Es decir, la homogeneidad existente en cuanto al camino recorrido por los países latinoamericanos en el contexto histórico de la década de los ochenta no implica la inexistencia de singularidades al interior de cada país.

6 Los cuadros presentados en este artículo para describir las distintas fases históricas latinoamericanas desde los ochenta hasta 2015 se dividen en Sudamérica y Centroamérica. Por eso se presentan primero la totalidad de los países del sur de la región y luego los del centro y México.

La transición política acaecida en Chile donde el control militar fue clave en el desenlace no puede asimilarse a la de Argentina, en donde después del fracaso de “Malvinas” los militares perdieron el control de la transición, y años más tarde fueron juzgados por la violación a los derechos humanos por jueces civiles. Las características de la transición ecuatoriana, en donde los militares no habían tenido un rol preponderante son opuestas a las de Brasil, en donde la dictadura más extensa de Sudamérica tuvo en las fuerzas armadas un papel sobresaliente a la hora de comprender su supervivencia y legado político.

Como dijimos, los primeros gobiernos de la transición debieron enfrentar dos grandes dificultades: el “problema militar” y a la “crisis económica”. El primero pudo resolverse porque no se revelaron nuevas recaídas autoritarias. El segundo, producto del cimbronazo que implicó la mencionada cesación de pagos mexicana en 1982, y que dio lugar a la “década perdida” latinoamericana, resultó ser fulminante para las primeras administraciones post dictadura. El “éxito” obtenido en el campo político, medido en términos de ausencia del regreso autoritario (aunque no implicó que se evaporara la inestabilidad gubernamental), coexistió con el fracaso en la arena económica expresada en el desencadenamiento de procesos hiperinflacionarios en varios países de la región, sobre todo en Sudamérica<sup>7</sup>.

Las salidas anticipadas de Raúl Alfonsín en la Argentina y Hernán Siles Zuazo en Bolivia, sumado al convulsionado final de mandato de Alan García en Perú y las dificultades de José Sarney por enderezar un ciclo político-económico que desembocó en las elecciones “directas” del año 1989 evidenciaban que la inestabilidad económica afectaba en forma directa al sistema político y tensionaban la consolidación democrática. El accidente aéreo de Jaime Roldos en Ecuador interrumpió uno de los procesos más ambiciosos de democratización en América del Sur y agregó, por otras razones ajenas a las económicas, una cuota significativa de inestabilidad política en ese país.

En cambio, los países centroamericanos surcaron la transición en medio de una tensión política proveniente de la presencia de distintos grupos guerrilleros que moldearon el régimen político que se abriría durante esa década. Los casos de Guatemala y El Salvador grafican en forma nítida este fenómeno, que ya se había dado en Nicaragua con el triunfo del sandinismo en 1979 y su institucionalización política seis años después. Sin dudas, las principales problemáticas que durante la transición impactaron en Sudamérica y Centroamérica son equivalentes en relación al vínculo entre civiles y militares a la hora de consolidar el régimen democrático, aunque el foco principal en el sur del continente se concentró en la economía, luego de la cesación de pagos mexicana, y en el centro de la región tuvo una raíz social que involucró las negociaciones con los grupos ilegales armados.

Estos elementos constituyen las principales piezas de un rompecabezas que exceden los intereses de este artículo, pero revelan de manera transparente las dificultades con las que tropezaron los primeros gobiernos desde el retorno de la democracia en América Latina y explican el cambio ocurrido una década más tarde. La crisis estructural en el campo económico ofició como una emergencia y abrió un campo de tolerancia social a las medidas de ajuste que llevaron adelante los segundos (y en algunos casos terceros) presidentes de la transición democrática.

---

7 La inflación anual de Argentina en el año de la elección presidencial de 1989 fue de 4923,6, la de Brasil entre 1989 y 1990 fue de 1861,6 y 1584,6% respectivamente. La de Perú en los últimos años de García fue de 2775,3% en 1989 y de 7649,6% un año después. Por último, Bolivia en el año de la salida anticipada de Siles Zuazo fue de 8170,5%. Datos obtenidos en Edwards Sebastián (1993): “América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

## La segunda etapa: las reformas neoliberales en los noventa

Durante la década del noventa se inicia en América Latina una segunda fase histórica, que especialistas y académicos han denominado entre otras formas de “reformas estructurales orientadas al mercado”, “neoliberalismo”, “desestatización” o de “desarrollo hacia afuera”. En un marco geopolítico de final de la “Guerra Fría”, caracterizado por el triunfo del capitalismo neoliberal de los Estados Unidos

y la derrota del bloque soviético, expresada en la caída del “muro de Berlín” en 1989 y en la desintegración de la URSS, la región asume el cambio de rumbo internacional, y abraza las políticas neoliberales triunfantes.

Como se observa en el siguiente cuadro, esta vez, la totalidad de los países latinoamericanos confluyeron en este proceso reformista, siendo los años 1989 y 1990 en los cuales los triunfos de los candidatos con propuestas neoliberales fueron una constante.

### Sudamérica

País	Año	Presidente	Partido
Bolivia	1985	Víctor Paz Estensoro	MNR
Argentina	1989	Carlos Menem	Justicialista
Venezuela	1989	C. A. Pérez	Acción Democrática
Brasil	1989	Collor de Melo	PRN-AL
	1994	Fernando H Cardozo	PSDB
Colombia	1990	Cesar Gaviria	Liberal
Perú	1990	Alberto Fujimori	Cambio 90
Uruguay	1990	Luis Lacalle	Blanco
Chile	1990	Patricio Aylwin	Concertación
Ecuador	1992	Sixto Durán Ballén	Unidad Republicana
Paraguay	1993	Juan Carlos Wasmosy	Colorado

### Centroamérica

México	1988	Salinas de Gortari	PRI
El Salvador	1989	Alfredo Cristiani	ARENA
Nicaragua	1990	Violeta Chamorro	Unión Nacional Opositora
Honduras	1990	Rafael Callejas	Nacional
Costa Rica	1990	Rafael Calderón Fournier	Unidad Social Cristina
Panamá	1994	Ernesto Pérez Balladares	Revolucionario Democrático
Guatemala	1996	Álvaro Arzú Irigoyen	de Avanzada Nacional

**Fuente:** Elaboración propia.

Esta etapa histórica no muestra matices en relación al camino recorrido por los países latinoamericanos. La agenda reformista durante esta segunda década democrática en la región implicó un conjunto de transformaciones en la arena económica que incluyó privatizaciones de empresas públicas, desregulación de la economía, descentralización de los servicios esenciales y una apertura comercial amplia.

Durante los noventa la uniformidad del camino reformista ligo las experiencias latinoamericanas a pesar de que las velocidades, alcances y características difirieron en los distintos países (Torre, 1997). La celeridad del neoliberalismo en Argentina distó de forma abrumadora de la experiencia brasileña, caracterizada por “un ajuste pautado con fugaces logros, constantes recaídas”<sup>8</sup> en su implementación. Lo mismo ocurre con la lógica pactista que implicó el proceso reformista en Bolivia que lo distingue del fracaso en Venezuela bajo la presidencia del histórico dirigente de ese país Carlos Andrés Pérez. De igual manera podemos diferenciar la experiencia neoliberal en México, basada en grandes acuerdos con los principales grupos de poder, con la inestabilidad en su implementación que caracterizó las reformas en Ecuador, con dos de tres presidentes electos, como observaremos en forma inmediata, que fueron cesados de sus cargos por distintas razones políticas. Este último fenómeno será una de las principales novedades de esta segunda década democrática.

En ese marco, los presidentes que sucedieron a sus pares de la transición a la democracia debieron enfrentarse, en muchos casos, con resistencias sociales a las políticas de ajuste estructural que tuvieron como correlato una significativa inestabilidad política. A diferencia de las anteriores crisis, estas fueron resueltas sin necesidad de quebrar el régimen democrático. Durante esta década se multiplicaron los casos

de salidas anticipadas de presidente, dando lugar a una Inestabilidad Presidencial (IP) que sin embargo no puso en riesgo al sistema. Es decir, este nuevo fenómeno regional, una inestabilidad concentrada en la figura presidencial<sup>9</sup>, se convirtió en una paradoja política novedosa: un régimen democrático estable con presidentes inestables. La continuidad del presidencialismo y de las reglas del juego democrático convivió con primeros mandatarios que no culminaban su mandato, producto de su renuncia (forzada o no) o que fueron sometidos mediante instrumentos provistos por la constitución a juicios políticos o institutos similares, sin que ello diera lugar a una clausura del régimen.

La evidencia empírica revela que, durante esta década y el inicio de la siguiente, un conjunto importante de presidentes popularmente electos no terminó su mandato, debiendo el propio sistema encontrar las salidas político-institucionales en el interior del marco democrático. En el cuadro que observamos a continuación se grafica de forma nítida el fenómeno de la IP

---

9 A pesar de que el fenómeno de la IP se desplegó en varios países, la literatura politológica le prestó escasa atención al tema. Se destacan un conjunto de autores que ha denominado mediante distintas etiquetas al mismo fenómeno. Ha sido conceptualizada como “nueva inestabilidad política” (Pérez Liánán (2008 y 2009), “caídas presidenciales” (Hochstetler, 2008 y Serrafiero, 2013 y 2021, Polga-Hecimovich, 2010), “crisis presidenciales” (Llanos y Marsteintredet, 2010, Zicari, 2022), “interrupciones presidenciales” (Marsteintredet, 2008, Escamilla Cadena y Sánchez Gayoso, 2017 Mustapic, 2005 y Ramírez, 2021), o analizada a partir de la revocatoria presidencial (Eberhardt, 2019), una herramienta institucional novedosa, que permite “reemplazar malos gobernantes”.

---

8 Torre, 1997: 51.

Presidente	País	Año
Fernando Collor	Brasil	1992
Carlos A Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Raúl Cubas Grau	Paraguay	1999
Alberto Fujimori	Perú	2000
Jamil Mahuad	Ecuador	2001
Fernando De la Rúa	Argentina	2001
Sánchez de Losada	Bolivia	2003
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005

**Fuente:** Elaboración propia.

A pesar de que la IP tuvo sus dos primeros casos en la década anterior (Siles Zuazo en Bolivia y Raúl Alfonsín en Argentina) es en los noventa cuando este fenómeno se multiplica en distintos países de la región. Como se observa en el cuadro, la IP acontece en distintos países, con disímiles sistemas de partidos, recursos constitucionales del presidente, sistemas electorales y tradiciones históricas de inestabilidad (Ollier, 2006). Las salidas anticipadas se convirtieron en una forma institucional de “sacarse de encima” presidentes impopulares (Eberhardt, 2019) sin afectar la estabilidad del régimen democrático. Los casos de Collor de Melo en Brasil y Abdalá Bucarán en Ecuador (dos outsider al sistema), como así también los de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y Sánchez de Losada en Bolivia (dos políticos experimentados y que habían sido presidentes con anterioridad) evidencian que se trata de un fenómeno multicausal, pero que tiene como protagonista estelar la performance del primer mandatario como principal factor explicativo.

A pesar de que estos eventos, como indicamos, comienzan en los ochenta y se extienden hasta la fecha, resulta llamativa la insuficiente atención brindada al fenómeno en los estudios académicos durante estas últimas décadas. En

uno de estos análisis, Hochstetler (2008) comprobó que desde 1978 hasta 2003, el 40% de los presidentes popularmente electos sufrieron algún tipo de “desafío” a su estabilidad, y el 23% efectivamente no terminó su mandato. Más allá de la cuestión cuantitativa y la escasa atención brindada al fenómeno, el mismo reveló, por un lado, que la inestabilidad aun habita en el interior de los diseños institucionales presidencialistas, y por el otro, puso de relieve la importancia que tienen los presidentes a la hora de eludir estas crisis o de caer en ellas.

Las crisis económicas y las consecuencias perjudiciales en el tejido social que conlleva la implementación del ajuste tienen una relevancia importante, pero no siempre resultaron decisivas en la caída del primer mandatario. Durante esta década otros presidentes tuvieron que enfrentarse a desafíos económicos de magnitud, y la IP no resultó en esos casos la salida de la crisis. Tampoco la impopularidad presidencial por sí sola afectó la estabilidad del primer mandatario. La evidencia histórica revela que los presidentes que sufrieron distintos cuestionamientos políticos pudieron superarlos a partir de enhebrar acuerdos políticos-partidarios para no caer en la interrupción presidencial. Los casos de Ernesto Samper en

Colombia, de Cardoso en Brasil, y de González Machi en Paraguay (Pérez Liñan, 2009), representan ejemplos de este desenlace institucional. En los tres casos fueron sometidos a un fuerte desgaste institucional, que involucró pedidos de juicio político, pero el resultado no fue la salida anticipada. Por lo tanto, la ecuación que descansa en la asociación entre “crisis económica” e IP no resulta promisoría, ya que colisiona frente la evidencia empírica. Los desafíos a la estabilidad a los presidentes electos latinoamericanos son permanentes, sin embargo, no todos los primeros mandatarios sufren la salida anticipada del poder.

Esto llevó a algunos estudios a concentrarse en la figura del presidente como principal factor explicativo<sup>10</sup> de la resolución de las crisis económicas y políticas, ya que el primer mandatario seguía siendo un sujeto condicionado por el contexto de crisis económica, política, social e institucional, y en algunos casos, carente de recursos para poder doblegar la debilidad política en que se encontraba a la hora

de su salida anticipada (Fraschini, 2021a)<sup>11</sup>. Ligada a esta revalorización de los liderazgos (Zermeño, 1981, De Luca: 1998) la etiqueta del populismo, en su versión neopopulista (Weyland, Kurt, 1996; Robert Kenneth, 1995; Novaro, 1996; De la Torre, 1996 y 1999; Leiras, 2008), emergió nuevamente en el debate público y político. Este contexto reformista durante los noventa resultó propicio para un conjunto de estudios que vincularon el rol de los presidentes en el cumplimiento de la agenda neoliberal<sup>12</sup>

---

10 Es a partir de las investigaciones de Ollier (2008, 2010) cuando el presidente logra ser ubicado como una de las variables independientes, permitiendo, de esa forma, explicar las causas de la inestabilidad presidencial sudamericana. En forma posterior, la misma autora extendió el análisis a los presidentes “concentradores”, es decir aquellos mandatarios que logran reelegirse en el gobierno y ejercen el poder de forma concentrada. Luego de estos estudios pioneros, otros trabajos recientes han destacado las performances presidenciales en la región bajo distintos sistemas económicos (Fraschini- Tereschuk, 2015; Ollier, 2014 y 2010; Masi, 2014; Diamint y Tedesco, 2013; Riorda y Rincón, 2016; Fraschini, 2014 y 2021, Tereschuk, 2019; Fraschini y Tereschuk: 2015, Annunziata y Chesky, 2012, evidenciando la importancia que comienza a darse a este objeto de estudio.

---

11 El marco comparativo en los que algunas investigaciones lograron prosperar continuó ubicando al presidente en un lugar secundario dando primacía a los factores económicos (qué tipo de proyecto llevó adelante), sociales (qué clase de movilizaciones tuvo en su contra), institucionales (si existía al momento de la caída una minoría o mayoría legislativa) o de corrupción (si el presidente estaba involucrado o no en casos ilícitos).

12 La denominación populista mantiene, en este marco analítico, un vínculo inmediato con el liderazgo, y en la mayoría de los estudios sobre populismo se considera al líder como un elemento esencial del concepto (Panizza, 2009: 31). Desde allí que, a pesar de no mencionarse el liderazgo como categoría, el mismo estuvo presente en los análisis por intermedio de otras denominaciones. Recientemente, y a partir de su vinculación con el ejercicio de poder de los populismos de izquierda, la literatura académica rescató el concepto para dar cuenta de la efectividad de sus políticas públicas (Gradin y De Piero, 2018) de sus ventajas a la hora de conferir estabilidad política (Casullo, 2018), de su ensamble con la representación y las demandas sociales (Laclau, 2005) y de su complejidad y especificidad desde el punto de vista ideológico-partidario sudamericano (Ostiguy, 2014).

La crisis de representación que durante finales de la década del ochenta y principios de la siguiente se desplegó en la región y en el mundo profundizó aún más la necesidad de salidas novedosas que implicaron una mayor demanda de decisionismo gubernamental. En ese marco, las salidas caóticas de los primeros presidentes de la transición, con su estela de hiperinflación y recesión, influyeron en forma proporcional a la necesidad de salir de esa situación aún a costa de “traer” nuevamente a un líder “fuerte” al escenario institucional.

Como resultado de esta demanda de una salida “urgente” de la crisis, la mirada se dirigió a los presidentes y de su ejercicio del poder. La contracara de la IP serán en este periodo Carlos Menem en Argentina, Fernando H Cardoso en Brasil y Alberto Fujimori en Perú quienes consiguieron llevar adelante la agenda neoliberal con relativo éxito en los resultados. Asimismo, fueron los únicos que lograron reelegirse previamente modificando los textos constitucionales de sus países. Sin embargo, esta estabilidad no estuvo exenta de conflictos, ya que los tres presidentes debieron lidiar con desafíos (Cardoso en dos oportunidades pudo sortear juicios políticos, Fujimori debió renunciar al iniciar su tercera presidencia) y movilizaciones sociales adversas.

Este elemento se podrá de manifiesto nuevamente durante la siguiente década, en las que las reelecciones presidenciales serán un denominador común del ciclo que se abre a partir de finales del siglo XX y de principios del siglo XXI. Los efectos negativos sobre el tejido social que tuvo la implementación de las políticas neoliberales en la región demandaron nuevamente una salida imperiosa a la crisis, y con ello un llamado a un cambio profundo<sup>13</sup>.

---

13 En algunos casos estas demandas sociales se expresaron en forma violenta como el “Caracazo” en 1989 y el intento de golpe militar en 1992 Venezuela, la explosión social en

Asimismo, como consecuencia de este significativo aumento del deterioro social que implicó un incremento de la pobreza y la indigencia y del desempleo<sup>14</sup> emergió una demanda que implicaba salidas novedosas y liderazgos fuertes para llevarlas adelante. Las sociedades latinoamericanas, una vez más, imploraban una transformación rápida y urgente. El giro a la izquierda en la región hacia su presentación, luego de la debacle económico que azotó a la mayoría de las economías latinoamericanas.

### **La tercera etapa, el giro a la izquierda del Siglo XXI**

El tercer período desde la recuperación democrática trajo consigo la novedad del giro a la izquierda en la región. Luego de una década de implementación de políticas neoliberales, las consecuencias sobre el tejido social fueron catastróficas. Esto llevó a las sociedades latinoamericanas a virar sus preferencias electorales hacia esquemas económicos de mayor intervención estatal, redistribución del ingreso y políticas soberanas.

Como se observa en el siguiente cuadro, la mayoría de los primeros gobiernos del siglo XXI giraron hacia políticas progresistas y de izquierda en toda la región

---

diciembre de 2001 en Argentina, la crisis financiera uruguaya de 2002, la “guerra del gas” de 2003 en Bolivia y las “movilizaciones indígenas” de 2005 en Ecuador, e implicaron momentos de gran incertidumbre institucional que dieron lugar a transformaciones profundas en el plano económico y político.

14 Para graficar el deterioro social (desempleo, pobreza, indigencia, entre otros) de finales de la década del noventa e inicio de siglo XXI véase los informes del “Panorama social de América Latina” CEPAL, disponibles en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>

### Sudamérica

País	Año	Presidente	Partido
Venezuela	1998	Hugo Chávez	Movimiento V República
Brasil	2002	Lula Da Silva	de los Trabajadores
Argentina	2003	Néstor Kirchner	Frente para la Victoria
Uruguay	2004	Tabaré Vázquez	Frente Amplio
Bolivia	2005	Evo Morales	Movimiento Al Socialismo
Chile	2006	Michelle Bachelet	Concertación
Ecuador	2007	Rafael Correa	Patria Altiva i Soberana
Paraguay	2008	Fernando Lugo	Liberal y aliados
Colombia			
Perú			

### Centroamérica

Panamá	2004	Martín Torrijos	Revolucionario Democrático
Honduras	2006	Manuel Zelaya	Liberal
Nicaragua	2007	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional
El Salvador	2009	Carlos Funes	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
Costa Rica	2014	Luis Guillermo Solís	Acción Ciudadana
México	2018	López Obrador	MORENA
Guatemala			

**Fuente:** Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, a excepción de Colombia, Guatemala y Perú<sup>15</sup> el giro hacia políticas progresistas fue hegemónico en América

Latina. El puntapié inicial lo dio Hugo Chávez en Venezuela tras el triunfo electoral de diciembre de 1998, y se extendió a lo largo del siglo a una buena parte de los países latinoamericanos. Como oportunamente señalamos al comienzo, a pesar de que la mayoría de los países comparten el mismo ciclo, los alcances, las velocidades y la profundidad del giro varía de país en país. La radicalidad en la implementación de las nuevas políticas en Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador contrastan con las llevadas adelante en Chile, Paraguay y Panamá, por mencionar algu-

15 Estos tres países, al igual que México, tendrán un giro a la izquierda histórico y tardío. Perú lo hará en 2021 tras el triunfo de Pedro Castillo, Colombia hará lo propio en 2022 con la victoria de Petro y Guatemala, el año pasado cuando Arévalo alcance más del 60% de los sufragios en la segunda vuelta.

no de los casos mencionados. Una vez más, resulta infructuoso comparar los alcances del giro bajo el liderazgo de Chávez en Venezuela con el de Tabaré Vázquez en Uruguay. Asimismo, la profundidad de las políticas llevadas adelante por Morales en Bolivia contrasta en forma notable de las del FSLN en El Salvador. Hasta resulta infecundo poner en un mismo nivel el proceso reformista en Argentina que en Panamá.

Sin embargo, a pesar de las diferencias, el giro a la izquierda en Latinoamérica amplió derechos sociales como nunca antes desde la recuperación democrática. La evidencia empírica revela que los índices de pobreza, indigencia, desigualdad y desempleo han disminuido de forma abrupta (Natanson, 2009), por lo que una buena porción de la población anteriormente vedada de acceder a derechos fundamentales, pudo hacerlo durante esos años de transformación estructural de la economía en una dirección progresista. Las velocidades y características del giro, lógicamente varían de acuerdo a los liderazgos que lo llevaron adelante exhibiendo un mosaico plural y atractivo para el observador neutral. Asimismo, fue durante estos primeros tres lustros del siglo XXI en los que estos liderazgos presidenciales exitosos, en términos políticos y de durabilidad (Fraschini y Tereschuk, 2015), han logrado fortalecer el ciclo democrático a partir de dotar de estabilidad política al sistema.

Este tercer ciclo histórico en la región resultó ser más virtuoso y estable que los dos anteriores, y la Inestabilidad Presidencial, salvo excepciones, se diluyó al compás de las mejoras económicas y al nuevo modelo de inserción regional (García Marco Aurelio: 2008). La creación de un conjunto de instituciones supra estatales en esos años, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), formaron parte de una estrategia presidencial que tenía como objetivo la integración económica, política y

cultural de los países de la región (Silva Flores y Martins, 2013). Asimismo, la actuación de estos organismos en la superación de crisis políticas en distintos países latinoamericanos permitió dotar de mayor estabilidad a la región en un contexto mundial tormentoso. La reactivación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y su declinación posterior una vez que se debilitó el ciclo (Racovschik y Raimundi, 2016) formó parte de otro de los activos de los primeros mandatarios durante el quinquenio.

Los gobiernos del giro a la izquierda constituyen hasta la actualidad el lapso histórico más extenso desde el regreso a la democrática en los ochenta. Debe resaltarse, en ese marco, la perdurabilidad del cambio estructural que en algunos países supera los tres quinquenios. La fortaleza de las políticas progresistas y de izquierda en la región se miden en los más de 20 años de chavismo en Venezuela, los 16 de Daniel Ortega en Nicaragua, los 15 del Frente Amplio en Uruguay, los 14 (interrumpidos por el juicio político a Dilma Rousseff) en Brasil, los 13 de Evo Morales en Bolivia, los 12 del kirchnerismo en Argentina y los 10 de Rafael Correa en Ecuador y del Farabundo Martí en El Salvador. Los mismos, como advertimos largamente, a pesar de sus peculiares características, componen la evidencia de ciclos políticos potentes que a la fecha no han tenido parangón en la historia latinoamericana reciente<sup>16</sup>.

A pesar de la fortaleza presidencial esgrimida, la IP no desapareció por completo en esta etapa, ya que los casos de Mel Zelaya en Honduras en 2009, Fernando Lugo en Paraguay en 2012 Otto Pérez Molina 2014 (aunque este primer mandatario no forma parte del giro a la izquierda como sus homónimos)

---

16 Para un análisis de caso para Venezuela y Colombia véase Fraschini (2014), para Ecuador García, S (2021), para Bolivia Sivak (2014), para Argentina Ollier (2014) y para Brasil Sader (2009).

y Dilma Rousseff en 2016 ilustran que se trataron, desde el punto de vista opositor, de desafíos exitosos<sup>16</sup>. Sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro, las reelecciones, es decir

la Estabilidad Presidencial (EP), superaron en número a la IP. Y este elemento constituye una de las características distintiva de esta tercera etapa democrática

Presidente	País	Años
Hugo Chávez	Venezuela	1999-2013
Lula da Silva	Brasil	2003- 2011
Álvaro Uribe	Colombia	2002-2010
Cristina Fernández	Argentina	2007-2015
Evo Morales	Bolivia	2006-2019
Rafael Correa	Ecuador	2007-2017
Daniel Ortega	Nicaragua	2007- actualidad
Juan M Santos	Colombia	2010-2018
Dilma Rousseff	Brasil	2010-2016

**Fuente:** Elaboración propia.

En el periodo estudiado se concretan nueve reelecciones presidenciales. Es cierto que estas incluyen a dos casos de líderes de derecha, pero el resto pertenece al núcleo ideológico de izquierda. Es decir, a diferencia de las dos etapas anteriores, en las que la EP fue la excepción, en esta fase se convierten en la regla. Estas reelecciones coinciden, es cierto, con las transformaciones constitucionales realizadas por los propios primeros mandatarios para sucederse en el poder. Los casos de Chávez, Morales y Correa son paradigmáticos en este sentido, ya que las constituciones de sus países prohibían esa posibilidad, y la popularidad de sus líderes hicieron posible superar esa cláusula antirreeleccionista. Al igual que sus homónimos neoliberales Menem, Cardoso y Fujimori, estos presidentes modificaron la constitución para poder reelegirse, por lo que se trata, como observamos en el primer apartado, de una práctica muy común en las DPBI.

A pesar de no tratarse de reelecciones inmediatas, deben destacarse los casos de Tabaré Vázquez en Uruguay y Michelle Bachelet en Chile, que lograron volver al gobierno en las modalidades constitucionales de ambos paí-

ses. Se debería agregar a esta lista al peruano Alán García, pero el lapso entre la salida de su primera presidencia y el ingreso a la segunda median 16 años.

Por último, resulta oportuno dilucidar, que los presidentes latinoamericanos del giro a la izquierda del siglo XXI, inclusive los más estables en su cargo, sufrieron retos a su estabilidad política, pero lograron mantenerse en el gobierno. Una vez más, el liderazgo presidencial se convierte en un elemento significativo para comprender el desenlace de la dinámica política regional. Los casos de Chávez (2002, 2003),

---

17 Para un análisis detallado del caso Zelaya y sus inferencias teóricas véase, Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv: (2010) “Ruptura y continuidad: la caída de ‘Mel’ Zelaya en perspectiva comparada, América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca. Para el caso Lugo, un examen completo lo ofrece López Magdalena (2018) en obra ya citada. Para un análisis comparativo de la caída anticipada de Rousseff se sugiere Araneta María del Pilar (2021).

Lula (2005), Bachelet (2006), Cristina Fernández (2008), Morales (2008), Correa (2010), Maduro (2014 y 2016), Ortega (2018) atestiguan que estos episodios continúan siendo recurrentes en Latinoamérica, y el ejercicio del poder presidencial resulta decisivo para la comprensión del resultado final del desafío opositor. Tras la derrota del oficialismo peronista en la Argentina en 2015, y las victorias de las orientaciones ideológicas neoliberales un año después, se abrió un nuevo ciclo político en la región que poco tenía que ver con el giro a la izquierda dominante desde el inicio de siglo. De esta nueva fase histórica trata el próximo apartado.

### **La cuarta etapa, la experiencia 2015-2023**

A partir de la victoria de Mauricio Macri en Argentina en noviembre de 2015 se inicia un nuevo ciclo en América Latina. Un mes después, el triunfo opositor en las legislativas de Venezuela, sumada a la derrota en el plebiscito reeleccionista de Evo Morales en febrero de 2016 y el inicio del juicio político a Dilma Rousseff dos meses más tarde, ratificaban la existencia de nuevos vientos en la región. El agotamiento de la hegemonía del giro a la izquierda y el inicio de uno nuevo con características conservadoras parecía dar sustento a aquellos análisis que aseguraban un cambio de ciclo en Latinoamérica (Torrice 2021 y Comini y Sanahuja 2018). Ahora bien: ¿se trataba de un nuevo y definido giro ideológico a la derecha?, ¿había que asegurar con total seguridad el fin de los triunfos del ciclo progresista?

La realidad político electoral complejizó las certezas que se insinuaban al comienzo del nuevo ciclo. En 2018 los triunfos de Nicolás Maduro en Venezuela y de Andrés Manuel López Obrador en México, y la erosión del poder presidencial de Macri en Argentina refrendaban que no se trataba de un giro neoliberal consolidado, y que había que relativizar las rápidas etiquetas para caracterizar un periodo complejo y rico en su diversidad. Un análisis estático basado en escasas elecciones no podía revelar tan

fácilmente las orientaciones político ideológicas venideras. Para ello se necesitaba un tiempo político más extenso, y una mayor cantidad de elecciones para certificar la existencia de un giro en las preferencias de los votantes de la región.

Para detectar el tipo de giro o de la fisonomía de esta nueva etapa enumeraremos todas las elecciones presidenciales (no las legislativas, ni los referéndums) del periodo 2015 a 2023. Para ello, tomaremos en cuenta cuatro variables que, consideradas de a pares, intentan descifrar el proceso histórico que se abrió en 2015 y que tiene a la fecha más preguntas que certezas. En primer lugar, las dos primeras variables seleccionadas (cuarta y quinta columna del cuadro) remiten a la ideología del candidato ganador. Es decir, tomada desde el punto de vista de la propuesta electoral prometida en campaña se adjudica una cruz (X) al triunfador de la elección en cuestión. En segundo lugar, nos interrogamos acerca de la ubicación del candidato vencedor en términos de oficialismo u oposición (sexta y séptima columna del cuadro), y de la existencia (o no) de reelección presidencial (octava columna). Este segundo objetivo intenta verificar a qué sector político corresponde la victoria, y si un primer mandatario pudo sucederse a sí mismo en el gobierno.<sup>18</sup>

---

18 El cuadro merece un par de aclaraciones que son necesarias precisar: en primer lugar, el triunfo de Lenin Moreno en Ecuador en 2017 es considerado como una victoria oficialista ya que el candidato del, en ese entonces, partido gobernante PAIS basó su campaña electoral en la reivindicación de la “década ganada” y prometió darles continuidad a las políticas correistas. En segundo lugar, en 2018 resultó ganador en la elección de Paraguay Abdo Benítez quien, en el interior del Partido Colorado, enfrentó al “delfín” del presidente Cartes. En tercer término, ubicamos a Bolsonaro como un triunfo opositor en 2018, porque se debe recordar que no sucedió a Dilma Rousseff, sino a su vice Temer, y que pese a

Entonces, en el cuadro que presentamos a continuación describimos todas las elecciones presidenciales acontecidas en la región desde 2015 hasta 2023.

ELECCIONES PRESIDENCIALES EN AMERICA LATINA DESDE 2015 A 2023							
País	Año	Ganador/a	Orientación ideológica Neoliberal	Orientación ideológica progresista	Propuesta Opositora	Propuesta oficialista	Reelección presidencial
Argentina	2015	Mauricio Macri	X		X		
Perú	2016	Pedro P Kuczynski	X		X		
Nicaragua	2016	Daniel Ortega		X		X	X
Ecuador	2017	Lenin Moreno		X		X	
Honduras	2017	Juan Hernández	X			X	X
Chile	2017	Sebastián Piñera	X		X		
Costa Rica	2018	Carlos Alvarado Quesada		X		X	
Paraguay	2018	Mario Abdo Benítez	X			X	
Venezuela	2018	Nicolás Maduro		X		X	X

existir una afinidad ideológica entre ambos, el candidato triunfante en dicha elección se presentó como opositor al gobierno vigente en ese momento. Una situación similar se dio en Colombia 2018 y Ecuador 2021. Por último, y a pesar de que tres semanas después de la victoria electoral de Evo Morales en 2019 se desarrolló un golpe de Estado que lo expulsó del poder, la elección fue ganada legítimamente por el candidato del MAS.

Colombia	2018	Iván Duque	X		X		
México	2018	Andrés Manuel López Obrador		X	X		
Brasil	2018	Jair Bolsonaro	X		X		
El Salvador	2019	Nayib Bukele	X		X		
Panamá	2019	Laurentino Cortizo	X		X		
Guatemala	2019	Alejandro Giammattei	X		X		
Argentina	2019	Alberto Fernández		X	X		
Bolivia	2019	Evo Morales		X		X	X
Uruguay	2019	Luis Lacalle Pou	X		X		
Bolivia	2020	Luis Arce		X	X		
Ecuador	2021	Guillermo Lasso	X		X		
Perú	2021	Pedro Castillo		X	X		
Nicaragua	2021	Daniel Ortega		X		X	X
Honduras	2021	Xiomara Castro		X	X		
Chile	2021	Gabriel Boric		X	X		
Costa Rica	2022	Rodrigo Chaves	X		X		
Colombia	2022	Gustavo Petro		X	X		
Brasil	2022	Lula da Silva		X	X		
Paraguay	2023	Santiago Peña	X			X	

Guatemala	2023	Bernardo Arévalo		X	X		
Ecuador	2023	Daniel Noboa	X		X		
Argentina	2023	Javier Milei	X		X		
<b>Total</b>	<b>31 elecciones (2015-2023)</b>		<b>16 sobre 31 (51,6%)</b>	<b>15 sobre 31 (48,4%)</b>	<b>22 sobre 31 (71%)</b>	<b>9 sobre 31 (29%)</b>	<b>5 sobre 31 (16%)</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

En primer lugar, se puede observar la dificultad de precisar en términos político-ideológico el periodo, mientras que, en segundo término, se visualiza con nitidez un mayor caudal de victorias opositoras y un insignificante número de reelecciones presidenciales. Los datos son elocuentes: sobre 31 elecciones presidenciales en América Latina, la disputa ideológica está equilibrada (16 a 15), mientras que los triunfos opositores son notablemente mayores a los de los oficialismos (22 a 9), incluidas las reelecciones presidenciales (5). No es una etapa que se presenta alentadora para los oficialismos.

Las variables seleccionadas en el cuadro buscan identificar la existencia (o no) de un giro ideológico en esta etapa, como así también la de testear qué está sucediendo con las reelecciones (importantes en la etapa del giro a la izquierda) y en términos más amplios con los oficialismos. Sobre el primer punto, en la que hubo mayor cantidad de estudios, la tendencia de análisis de estos últimos años se ha extendido en un continuo que va desde la certificación de un “giro a la derecha” (Torrice, 2021), de “nuevas derechas” (Bravo y Comini, 2020; Giordano, 2014 y Sanahuja, 2018) de un “vuelco a la derecha” (Grimson, 2018) de un neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradin, 2017) a su contracara, un retorno a las políticas de un nuevo “giro a la izquierda”

(García Montero, 2021, Ramírez Gallegos, 2023), de un “segundo giro” (Schuster y Stefanoni, 2022), de un giro nacional y popular (Stoessel y Retamozo, 2023), de una “tercera Izquierda” (Natanson, 2022) hasta de un ciclo caracterizado por las “oleadas” (García Linera, 2017).

Más allá de los esfuerzos por consolidar analíticamente una tendencia ideológica determinada, la evidencia empírica revela que no se visualiza la existencia de una etapa con una nitidez ideológica indiscutible. Es cierto que si uno observa las elecciones hasta el 2017 la tendencia va hacia triunfos neoliberales. Pero si se mira más de cerca y se analiza la etapa 2018-2019, la disputa ideológica es muy clara y no emerge de los datos una hegemonía de un color político concluyente. Por último, de realizar un vistazo al lapso 2020-2022 el analista se encuentra con más triunfos progresistas; por otro lado, de ceñirse al año 2023 de las cuatro elecciones realizadas en tres triunfaron candidatos neoliberales. Es decir, mirar la etapa en diferentes sub-etapas no colabora con la comprensión del proceso político regional de los últimos ocho años. Resulta mucho más productivo y enriquecedor tomar este tiempo histórico de “punta a punta” (2015-2023), y de esa manera poder observar en forma más elocuente la escasa gravitación de un giro ideológico por derecha o por izquierda. Como

decíamos en Fraschini (2021b) la región se encuentra en disputa entre propuestas conservadoras y progresistas, sin evidenciarse una orientación ideológica pronunciada. En ese sentido, la capacidad de exagerar tendencias ideológicas impide observar las tensiones que atraviesan la política latinoamericana (Canelas, 2022).

Lo que sí resulta relevante del cuadro presentado es que 7 de cada 10 elecciones son ganadas por las propuestas opositoras. Los oficialismos cada vez encuentran más dificultades para poder imponerse, ya que sólo en un 29% lo hacen durante esta etapa. De hecho, en estos últimos años se verifican victorias en Ecuador 2017, Costa Rica 2018 y en Paraguay dos veces en 2018 y 2023. También triunfan en la modalidad de la reelección presidencial los oficialismos en Honduras 2017, Venezuela 2018, Bolivia 2019 y Nicaragua en 2016 y 2021. Estas últimas elecciones, que permitieron que los presidentes en ejercicio extiendan su mandato, fueron cuestionadas sin excepción por las oposiciones de esos países. En el caso de Hernández en Honduras la oposición no reconoció la victoria, con Maduro en Venezuela sucedió algo similar, sumado a la designación del presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó como primer mandatario<sup>19</sup>, a Evo Morales se le dio un golpe de estado a las tres semanas de la votación luego

---

19 El 23 de enero de 2019, en un hecho insólito para la historia política en la región, el entonces presidente de la Asamblea Nacional (órgano legislativo unicameral venezolana) Juan Guaidó fue designado en una plaza pública a mano alzada como presidente encargado del país. Durante más de tres años para la comunidad internación el país contó con dos presidentes que fueron reconocidos por los países aliados de cada uno de los sectores en pugna.

de no reconocerse su victoria<sup>20</sup>, y en el caso de Ortega la oposición deslegitimó el acto electoral. Asimismo, en algunos de estos casos las principales oposiciones no se presentaron a la elección alegando un “futuro fraude”, y en otros, dirigentes opositores no pudieron presentarse a la compulsa por esta en prisión o inhabilitados<sup>21</sup>.

No es el propósito central de este artículo explicar las razones de las derrotas oficialistas desde 2015, sin embargo, sostengo que no se trata de un proceso de “imitación” regional, ni infiero que exista un único denominador común que dé cuenta de este nuevo fenómeno. Se pueden mencionar varias causas de esta evidente insatisfacción de los electorados latinoamericanos frente a los gobiernos de turno.

---

20 Un aporte relevante a la comprensión de aquellos días y los posteriores al golpe de Estado, se puede obtener de Serrano Mancilla (2021).

21 En el caso de Venezuela la Mesa de Unidad Democrática (MUD), la oposición más taquillera, no participó de la elección de mayo de 2018. Si lo hizo la fracción minoritaria encabezada por Henri Falcón que obtuvo el 21% de los sufragios, muy lejos de la triunfadora opción oficialista encabezada por Nicolás Maduro. En el de Nicaragua la alianza opositora nucleada en torno a Ciudadanos por la Libertad fue impugnada por el gobierno para disputar la elección en la que Daniel Ortega triunfó en forma contundente superando el 70% de los votos. En Honduras 2017 y Bolivia 2019 todas las fracciones opositoras se presentaron a la elección y desconocieron el resultado una vez concluido. Por último, debemos agregar que las oposiciones a Chávez en Venezuela (1999-2013) y a Morales en Bolivia (2005-2019) no reconocieron algunas elecciones durante la etapa anterior a la analizada. Es decir, no se trató de una estrategia novedosa en ambos países.

Entre ellas, las de raíz económica y su impacto en el tejido social (CEPAL, 2023)<sup>22</sup> que se profundizaron a partir de la pandemia, una elocuente crisis de representación que atenta de lleno contra los partidos tradicionales, y un enojo con la política y la democracia (Latino-

---

22 De acuerdo a la publicación “Las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y la desaceleración económica tuvieron un gran impacto en los mercados laborales y en el trabajo (remunerado y no remunerado) en América Latina y el Caribe. La crisis ha provocado un deterioro de gran parte de los indicadores económicos, con niveles de crecimiento regional del 3,8% en 2022 y el 1,7% en 2023 y estimaciones en torno al 1,5% en 2024 (CEPAL, 2023b). Si bien ha existido una recuperación de los mercados del trabajo después de la pandemia, la constante inestabilidad mundial y las fuerzas inflacionarias del último período han seguido teniendo una gran repercusión en la población trabajadora de la región. En relación con el gasto social, la información disponible en la región da cuenta de una reversión de la expansión del gasto social del gobierno central observada a partir de 2020. Tanto en los países latinoamericanos como en los cinco del Caribe sobre los que se cuenta con datos comparables, se ha retrocedido en gran parte del crecimiento del gasto destinado a atender las consecuencias sociales de la pandemia de COVID-19. Ha habido tasas de crecimiento negativas en la mayoría de los países y, por tanto, una menor disponibilidad de recursos por persona para financiar las políticas sociales”. Análisis anual de CEPAL “Panorama social de América y el Caribe. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo.” Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>

barómetro, 2023) que se observa en un conjunto de mediciones de opinión pública<sup>23</sup>.

En línea con este argumento que sostiene la multicausalidad como factor explicativo de esta nueva etapa regional se destacan un conjunto de fenómenos que tuvieron un proceso convergente y que confirieron una elocuente precariedad a la Posición Política Institucional (PPI) de los presidentes latinoamericanos (Ollier, 2014; Fraschini, 2021a) en esta fase histórica. Cada una necesita de una viñeta explicativa, ya que la gravitación en curso no puede jerarquizarse, teniendo en cuenta que cada proceso de los que vamos a describir a continuación confluye con los otros para explicar globalmente el actual momento histórico.

- El renacer de las movilizaciones policlasistas contestatarias a los gobiernos de turno es una de las principales características del proceso que se abre desde el final del ciclo del giro a la izquierda. Podemos indicar que las sociedades latinoamericanas ejercen su derecho a la protesta desde la recuperación democrática en los ochenta, pero las movilizaciones acaecidas a partir de 2016 constituyen un elemento significativo por su masividad y potencia. Se destacan en ese marco las llevadas adelante en Venezuela en 2017, Nicaragua en 2018 y Bolivia en 2019, las que tienen como denominador común la lucha contra el poder político considerado ilegítimo. En los dos primeros casos, a pesar de tratarse de importantes movilizaciones que combinaron masividad y organización, no pudieron

---

23 El Informe de 2023 de Latinobarómetro lleva por título: “La recesión democrática en América Latina” resulta ser una muestra de esta insatisfacción con el régimen democrático. Allí puede leerse: que “En 2023 solo el 48% apoya la democracia en la región, lo que significa una disminución de 15 puntos porcentuales desde el 63% de 2010”. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

cumplir el principal objetivo de desalojar al chavismo y al sandinismo del gobierno. En cuanto al caso boliviano, como observamos más arriba, estas protestas, en muchos casos violentas (como el caso de la alcaldesa oficialista Patricia Arce, que fue arrastrada por la calle y rociada con pintura por manifestantes opositores) lograron su principal propósito que fue la salida anticipada de Morales. A partir de 2019 se suceden otro conjunto de movilizaciones que tiene como epicentro a los países que durante décadas habían llevado adelante una agenda neoliberal. En Colombia y en Chile miles de jóvenes salieron a las calles a protestar contra las condiciones económicas y políticas erosionando la legitimidad de los presidentes Iván Duque y Sebastián Piñera. En el caso colombiano estas movilizaciones significaron una novedad política, ya que en ese país la gimnasia contestataria no fue hasta el año 2019 una característica del sistema. En Chile, a pesar que durante los años anteriores se habían sucedido movilizaciones, sobre todo estudiantiles, las que se desarrollaron a finales de ese año fueron históricas por su masividad en la concurrencia y su extensión en el tiempo. Durante ese trascendental año 2019, Ecuador se convirtió en otro de los países en los que las movilizaciones tuvieron un rol estelar. En este caso como forma de protesta frente a un conjunto de decisiones tomadas por Lenin Moreno que implicaban un importante deterioro en los ingresos ciudadanos. Casi todo el mes de octubre, las calles de Quito y Guayaquil fueron el epicentro de la resistencia social a las medidas de corte neoliberal del primer mandatario, y que luego de una violenta represión debió retroceder en sus objetivos. Recientemente Perú vio un renacer de las movilizaciones luego de la salida anticipada de Pedro Castillo que sorprendieron por su permanencia en el tiempo y por la nutrida concurrencia. Durante los últimos años el país asistió a un paisaje político en donde

la magnitud de las manifestaciones contrastó con las acontecidas en las décadas precedentes, en donde el neoliberalismo implementado por Alberto Fujimori había generado un consenso amplio en el sistema político (Adrianzén, 2014) que lo sucedió luego de su renuncia en el 2000.

- La intervención de las Fuerzas Armadas resulta ser otra de las características de esta última fase histórica en la región. ¿A que nos referimos con intervención? Lejos estamos de considerar a la misma como moderadora del sistema, ni que la participación castrense tenga un cariz anticonstitucional. Si tomamos como primera muestra al caso brasileño nos encontramos que las elecciones de 2018 fueron ganadas por una fórmula íntegramente militar, ya que tanto Bolsonaro, como su vice Hamilton Mourão provienen de esas filas. Asimismo, el gobierno brasileño se apoyó de manera continua en las fuerzas de seguridad, y como nunca antes en su historia (ni aún durante la última dictadura) existió un gabinete con mayor cantidad de militares<sup>24</sup>. Un proceso similar se puede observar en el gobierno de Maduro, donde los militares tuvieron (y tienen hasta hoy) un rol preponderante en los ministerios, gobernaciones y alcaldías. El chavismo, desde su origen como identidad política, tiene una raíz militar muy transparente, ya que su líder y fundador provenía de esas filas<sup>25</sup>. También ocurre en Nicaragua donde las fuerzas armadas son una de las principales garantes de la

---

24 Para un análisis del componente militar en el gobierno de Jair Bolsonaro, se sugiere la lectura de Caruncho (2023) y de lo que implicó el “bolsonarismo” como construcción política. Pirotta (2021).

25 La importancia del rol de los militares como recursos de poder clave en la estabilidad presidencial de Nicolás Maduro es destacado en Morinigo (2021).

governabilidad de Ortega, que se ha visto jaqueado en su posición político institucional en muchas oportunidades y ha sobrevivido por el apoyo militar a su gobierno. Como observamos arriba, los militares en Ecuador, Colombia, Chile, a los que habría que sumar a Perú, se convirtieron en "salvaguarda cardinal de las administraciones en curso; en Paraguay continúan teniendo una preeminencia como es tradicional en el país; en Uruguay se han involucrado como nunca antes en el juego democrático; en Bolivia protagonizaron un golpe hace dos años. Sólo en Argentina aparecen ajenos a la disputa política"<sup>26</sup> A diferencia de los casos de Venezuela y Brasil, en los cuatro países arriba señalados, los militares fueron utilizados para reprimir la protesta social y sostener con éxito los LP cuestionados en esa coyuntura. El caso de Perú sobresale en la actualidad por el deterioro del sistema político, con dos presidentes popularmente electos que no culminaron su mandato, con protestas que tomaron un particular relieve durante 2022 y 2023 y una presidenta que, a pesar de su debilidad, se mantiene como primera mandataria en condiciones de fragilidad institucional. En Centroamérica, una región en donde la intervención militar abreva en su historia, además del caso nicaragüense al que hicimos referencia más arriba, sobresalen los de El Salvador y Guatemala. En el primero porque se convirtió en una fuerza que acompañó las necesidades de concentración del poder político por parte del presidente Bukele, y ha sido uno de los principales recursos de poder (Fraschini, y Tereschuk,

2015) que utilizó el primer mandatario en su lucha contra la inseguridad pública. En el caso de Guatemala porque su histórica defensa del orden conservador abortó toda expectativa de cambio político. Sin embargo, resultaron ser un actor decisivo para garantizar la asunción presidencial del progresista Bernardo Arévalo resistida judicialmente por los múltiples pedidos de nulidad por parte de las fuerzas de poder tradicionales.

- El fenómeno de la Inestabilidad presidencial volvió con fuerza en estos últimos años en la región. Durante esta cuarta etapa, se produjeron cinco salidas anticipadas de presidentes en la que se incluye el golpe de estado a Evo Morales. La primera salida anticipada fue la de Dilma Rousseff en Brasil, que a través de un juicio político desarrollado durante el año 2016 le dio punto final al segundo mandato de la líder brasileña. Es cierto que se trató de una presidenta que es expresión del giro a la izquierda en la región y que inició su primer gobierno en 2011, pero su destitución acontece durante esta última etapa, por eso se incluye en esta fase histórica. La segunda y tercera IP del periodo acontece en Perú, y se inició con la salida anticipada de Kuczynski que dio lugar a un proceso de inestabilidad política que se extiende hasta la fecha en el país. La sucesión de este primer mandatario recayó en términos constitucionales en su vicepresidente Martín Vizcarra, quien inicio la transición en un contexto marcado por la confrontación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Luego de su renuncia tras un año y ocho meses de gobierno fue sucedido por Manuel Merino, que luego de una semana dimitió y fue reemplazado por Francisco Sagasti, quien finalmente resultó el encargado de completar el mandato de Kuczynski. Luego de las elecciones generales de 2021 en las que se impuso Pedro Castillo, la IP volvió a Perú cuando el presidente tras de un año y medio de mandato fue destituido por el Congreso en un contexto de elevada incer-

---

26 De Piero, S. y Fraschini, M. (2021). El nuevo protagonismo de las Fuerzas Armadas en Sudamérica. *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13499/nuevo-protagonismo-fuerzas-armadas-sudam-rica>

tidumbre política. A pesar de que en el lapso histórico comprendido entre 2018 y 2023 hubo 4 presidentes que no lograron culminar su mandato, la IP como fenómeno, se adscribe a los dos presidentes popularmente electos. Por último, la cuarta y, a la fecha, última IP fue la de Lasso en Ecuador. Al igual que en los casos de esta última etapa, fue el poder legislativo el que llevó adelante el juicio político al primer mandatario luego de sospechas de corrupción. Adelantándose a una segura destitución, y un día antes a que se concrete, el presidente Lasso utilizó el mecanismo institucional de la “muerte cruzada”<sup>27</sup> disolviendo el parlamento y dando continuidad a su gobierno por unos meses hasta el nuevo llamado a elecciones. La crisis se resolvió con la nueva votación en la que se impuso el candidato neoliberal Daniel Noboa.

Además de los casos señalados, los desafíos a los presidentes en ejercicio continuaron durante esta cuarta fase, pero no dieron por resultado un incremento de los casos de IP en la región. Los ya citados Maduro, Ortega, Duque, Lenin Moreno y Piñera constituyen los principales ejemplos de desafíos que no llegaron a concretarse en salidas anti-

cipadas presidenciales. A ellos hay que sumar a Macri, Giammattei, Bolsonaro y Petro que han sufrido desafíos a su posición política sin grandes consecuencias en su estabilidad institucional.

- En línea con el punto anterior debemos poner de relieve dos elementos contrapuestos que vuelven a revelar la importancia del Liderazgo presidencial en nuestra región. Me refiero, en primer lugar, a la existencia de presidentes que, en una ubicación opuesta a la IP, han logrado convertirse en primeros mandatarios populares con una PPI ventajosa. Los casos de Nayib Bukele en El Salvador y Andrés Manuel López Obrador en México<sup>28</sup> sobresalen por su fortaleza en este oasis de penurias oficialistas. Se trata de dos LP que han exhibido una importante concentración de recursos de poder que les permite evitar desenlaces como la IP, y lograr fortalecer su figura con el propósito de extender su mandato en su persona o condicionar la sucesión en una referencia partidaria amigable al presidente. En el caso de Bukele, en momentos en que este texto ingresa a imprenta, el LP salvadoreño intenta ir por la reelección en un contexto institucional muy propicio para ese objetivo político. En cuando a López Obrador, el texto constitucional le impide un nuevo mandato, por lo que la exalcaldesa de la ciudad de México Claudia Sheinbaum intentará ser su sucesora en unos comicios que se muestran favorables para el partido del presidente. En los dos casos señalados, los

---

27 La “muerte cruzada” es una herramienta constitucional contemplada en el artículo 148 de la Constitución de Ecuador que autoriza al presidente a disolver la Asamblea y convocar a nuevas elecciones presidenciales y legislativas en un plazo de noventa días. Este instrumento incorporado en la nueva constitución de 2008, forma parte de las transformaciones institucionales llevadas adelante por los países latinoamericanos para flexibilizar el presidencialismo y evitar crisis políticas con resultados inciertos. En las constituciones de Venezuela y Bolivia se habilita la “revocatoria de mandato presidencial”, un mecanismo que tiene como principal objetivo descomprimir situaciones críticas.

---

28 En el caso de Paraguay, donde la perdurabilidad del Partido Colorado resulta ser una excepción en el interior del panorama regional, esa estabilidad se debe a la agrupación política y no a un liderazgo en particular. Desde 1989 el Partido Colorado ha gobernado el país en 31 de los 35 años, un caso único en la región desde el retorno de la democracia en los ochenta.

oficialismos en cuestión cuentan con mejores posibilidades para extender su dominio partidario de lo que indica la media durante estos últimos ocho años en América Latina.

En segundo lugar, y en contraste a estos primeros mandatarios potentes en términos de estabilidad política, se encuentran los presidentes que durante esta etapa pretendieron ir por la reelección con resultado adverso. Por primera vez en la historia de Sudamérica un presidente que intenta ir por un nuevo periodo no lo obtiene<sup>29</sup>. El caso de Macri resulta ser el que abre las puertas de este elemento novedoso de la cuarta fase histórica. En la elección de octubre de 2019 el candidato neoliberal argentino cayó derrotado en primera vuelta por el peronista Alberto Fernández que lo venció por 8% de los sufragios<sup>30</sup>. Tres años después, Bolsonaro repitió el desenlace de su homónimo argen-

tino, y fue derrotado por el experimentado Lula da Silva en una elección muy reñida, definida apenas por 1% de diferencia. Para finalizar este punto, debemos agregar que las decisiones de Alberto Fernández en Argentina, Lenin Moreno y Guillermo Lasso en Ecuador de desistir extender su mandato en forma inmediata, constituye otra de las formas en que se manifiesta las dificultades de las reelecciones presidenciales en esta cuarta etapa histórica regional. Asimismo, se debe adicionar a esta lista a los oficialismos que durante este año irán por su continuidad. En ese marco, se destacan las espinosas posibilidades de triunfo que el Partido Nacional de Lacalle Pou en Uruguay exhibe al momento, las especulaciones acerca de la conveniencia electoral de que Maduro pueda presentarse a un nuevo mandato en Venezuela, y las dificultades que encuentra hoy la candidatura del vicepresidente José Gabriel Carrizo por el oficialista PRD en Panamá para convertirse en una opción electoral triunfante. Todos estos casos grafican de manera indiscutible las dificultades que tienen los oficialismos para imponerse en esta cuarta fase de la región, en el cual las reelecciones no parecen ser la estrategia más adecuada para extender el proyecto político.

- Por último, debe destacarse, como producto y consecuencia de los elementos señalados arriba, la emergencia de nuevos liderazgos que expresan posiciones ideológicas de ultraderecha y que se ha extendido en la América Latina, con suerte electoral dispar. En un contexto complejo en materia económica, política y social, este núcleo político ideológico ha exhibido una potente fuerza electoral como nunca en su historia, al menos desde el retorno a la democracia en la región. Es decir, es indudable que las referencias políticas de la ultraderecha han existido en las últimas cuatro décadas democráticas en Latinoamérica, pero a la fecha no habían conseguido una cosecha electoral tan significativa como

---

29 Existe un único antecedente en la materia que es el de Daniel Ortega. Líder de la revolución sandinista triunfante en 1979 fue candidato a presidente en las elecciones de noviembre de 1984 en las que se institucionalizó el proceso emergente a finales del setenta. La Coordinadora Democrática, el espacio político opositor más importante, no participó de la compulsa con el objetivo de deslegitimarla. Esta opción, que contó con un visible e indisimulado apoyo de los Estados Unidos (un enemigo de Ortega y el sandinismo), no logró impedir que la elección se realizara. La participación superó el 75% de los votos.

Esta resultaría ser la única referencia en cuestión de reelección presidencial en Latinoamérica desde el retorno a la democracia en los ochenta.

30 Las características económicas y políticas del gobierno de Macri y sus principales debilidades presidenciales son analizadas en De Piero y Astarita (2017) y Fraschini y Tereschuk (2019).

la actual. La performance electoral de partidos o expresiones de ultraderecha no habían logrado superar un porcentaje de dos dígitos, y durante ese lapso no fueron alternativa, ni tuvieron incidencia en el interior del sistema de partidos regional.

Las referencias empíricas de este nuevo tipo de liderazgo con características políticas e ideológicas similares que ha emergido en el horizonte político latinoamericano son Bolsonaro en Brasil, José Antonio Kast en Chile, Rodolfo Hernández en Colombia, Paraguay “Payo” Cubas en Paraguay y Javier Milei en Argentina<sup>31</sup>. A la fecha sólo el líder brasileño (que no logró reelegir) y recientemente Milei han logrado prevalecer en las urnas. En el caso de Bolsonaro, una “oportuna” inhabilitación de quien punteaba en las encuestas previas a la elección, el líder del PT Lula da Silva, le allanó el camino hacia la presidencia. Asimismo, la defección electoral del histórico partido de derecha brasileña PSDB, un elemento que se repite en todas estas experiencias de emergencia de liderazgos de ultraderecha, ofició con un bálsamo para el candidato que a pesar de su extensa trayectoria legislativa se presentó como un outsider a un sistema político fuertemente cuestionado socialmente. En cuanto a Milei un conjunto amplio de explicaciones, que exceden el propósito de este texto, permite arriesgar que su triunfo se debió a un voto castigo al gobierno de Alberto Fernández. El “piso” de votos del libertario argentino parece alinearse alrededor del 30% de los sufragios, ya que éste

constituye el guarismo que obtuvo en la elección primaria de agosto y en la primera vuelta de octubre del año anterior. En el balotaje Milei se benefició de la mayoría de los votos del partido tradicional de derecha Juntos por el Cambio para imponerse por más de 10% de los votos frente al oficialista Sergio Massa. En cuanto a las experiencias de Kast y Hernández ambos han caído derrotados en sendos balotajes, con una distancia superior al 10% en el caso del primero, y más escueta, alrededor del 3% para el del colombiano. En cuanto a paraguay “Payo” Cubas en Paraguay y del ex general Guido Manini Ríos en Uruguay, ambos no han logrado cosechar un porcentaje de sufragios significativo y quedaron en tercer lugar muy alejados de la disputa por la presidencia.

La sumatoria de todos estos procesos descritos arriba, constituyen los componentes principales de esta cuarta y última etapa en la región. A diferencia de las tres etapas precedentes, en donde la gravitación de un elemento delineaba el período (transición, neoliberalismo, giro a la izquierda) desde 2015 resulta sumamente dificultoso teñir esta fase de algún color ideológico o de un proceso que ratifique una transformación (de régimen, de modelo, de estructura) política o económica. Lo que sobresale, como observamos empíricamente, es que los oficialismos se encuentran fuertemente cuestionados por los electorados latinoamericanos, y esta sea tal vez, el principal clima de época durante estos últimos ocho años. Desde allí que este artículo repara en que esta característica prevalece por encima de otras dimensiones, y le otorga una fisonomía distintiva a la actual fase histórica. Por lo que esta cuarta etapa histórica de la democracia latinoamericana puede ser definida como la fase de los oficialismos devaluados, incapaces, por motivos que deberán ser estudiados a fondo para descifrar cuales son las razones, de revalidarse en las urnas. Una etapa signa-

---

31 Para una mirada histórico comparativa de los liderazgos de Milei, Bolsonaro, Katz y Hernández, véase: Frascini, M. (2023). *El liderazgo de Javier Milei: ¿Un oasis en el archipiélago sudamericano?* En A. López (Comp.). *Historizar a Milei. Entre la picana y la motosierra* (pág. 67- 101). Buenos Aires: Editorial Escuela Justicialista Néstor Kirchner.

da por el rechazo, y muy poco propensa a las reelecciones. A casi una década de la clausura del ciclo del giro a la izquierda, la región va consolidando un periodo histórico en el que la confianza política con los gobiernos de turno se desvanece al calor de una rápida circulación de las elites políticas, en una región que parece no apta para los oficialismos.

### **A modo de conclusión (provisoria)**

La etapa histórica que se abre a partir del triunfo de Mauricio Macri en la Argentina en noviembre de 2015 resulta ser de difícil caracterización. A diferencia de las fases históricas precedentes en la región, la que nos encontramos transitando tiene un conjunto de particularidades que la vuelven compleja en su precisión. Asimismo, a las peculiaridades del proceso regional habría que adicionar la incertidumbre del escenario internacional que complejiza aún más la tarea de clarificar la trama histórica actual. La pelea geopolítica que durante los últimos años enfrenta a China con los Estados Unidos (Guzzetti, 2023), sumado al reciente conflicto armado entre Rusia y Ucrania (Zimmering, 2022), condicionan en términos comerciales, económicos y políticos a América Latina (Aronskind, 2019; García Delgado, 2018). Los problemas internos que se han agudizado en los Estados Unidos repercuten, por ser una de las principales esferas de influencia norteamericana, en forma directa en las dinámicas políticas regionales.

A pesar de que las características singulares de la actual etapa histórica latinoamericana contienen razones internas, y se explican a partir de las dinámicas propias, no debe desatenderse los posibles determinantes internacionales en la actual fisonomía regional. Como fueron influyentes en la etapa de la transición, producto de las necesidades estadounidenses en relación a darle punto final a las dictaduras en la región, como así también marcaron el eje del abrazo latinoamericano a las políticas neoliberales en el contexto del triunfo geopolítico

de los Estados Unidos frente a la ex URSS, y de la misma manera, la apertura de una "nuevo mundo" caracterizado por la emergencia de nuevos actores internacionales como China Rusia e India contribuyó en el despliegue del giro a la izquierda, el actual escenario de incertidumbre a nivel mundial tiene una influencia que no puede desestimarse en el análisis de esta última fase en América Latina

Sin embargo, como venimos insistiendo a lo largo de estas páginas, los principales condicionantes para comprender las dinámicas políticas regionales son de naturaleza interna, como así también lo son, las velocidades, los alcances y la profundidad que adoptan las características de cada uno de los procesos individuales en cada etapa histórica. Aquí también los liderazgos presidenciales son clave en la definición y en el desenlace del ejercicio del poder. Las terminales internas y los tiempos en los que se despliegan continúan siendo la pieza explicativa necesaria para comprender el acontecer político latinoamericano. Y es desde allí, que la complejidad que supone la etapa actual de la región nos abre un gran signo de interrogación acerca de las posibilidades de describir en forma certera su fisonomía. En lo concreto, resulta sumamente complejo caracterizar esta cuarta fase con alguna etiqueta que dé cuenta, en términos de grados de importancia, la naturaleza de la actual realidad histórica regional.

Como observamos más arriba, los triunfos opositores, que no distingue raíz ideológica en su vencedor, emergen como una de las manifestaciones más importantes de la actual coyuntura. Así también, y como contracara lógica, la dificultad de los oficialismos para revalidarse. Las fracasadas reelecciones de Bolsonaro y Macri sumado a los nulos intentos de ir por ella de otro conjunto de presidentes en ejercicio con distintas adscripciones ideológicas, representa el síntoma cristalino de este cuestionamiento hacia las elites gobernantes. Este es, como dijimos a lo largo de estas pá-

ginas, lo que caracteriza a esta cuarta etapa histórica latinoamericana, y que hemos titulado, en forma de hipótesis tentativa, como una región no apta para los oficialismos.

En consonancia con esta insatisfacción social hacia los oficialismos brotan un conjunto de procesos simultáneos que merecen subrayarse. Las movilizaciones de distinta naturaleza social y calibre en la mayoría de los países latinoamericanos, aún en aquellos en los que las protestas no formaban parte de los repertorios políticos, es uno de los más elocuentes. En ese marco, sobresalen los casos de Colombia y Chile, países que tradicionalmente no dirimían sus conflictos por estas vías. En Colombia, según Jordana Timerman (2022) estas movilizaciones “comenzaron por una reforma impositiva, pero rápidamente se expandieron a demandas sociales y de seguridad, en un país donde los paramilitares y grupos criminales han llenado el vacío de poder que dejaron las FARC tras el acuerdo de paz”<sup>32</sup>. En Chile, en donde hasta hace poco tiempo el sistema político solía lograr ralentizar las demandas estudiantiles, durante el ciclo de protestas de finales de 2019 se ha visto desbordado por multitudinarias movilizaciones que lograron conmover a la elite tradicional. Luego de ese proceso, Piñera debió convocar a un referéndum para reemplazar la actual (y a la fecha vigente) constitución de la dictadura.

Asimismo, el aumento de las protestas en los países en los que proverbialmente las movilizaciones opositoras eran potentes como

Ecuador, Brasil, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, continúan formando parte del menú de opciones como forma de resistencia. En estos últimos años también han acaecido protestas en Costa Rica, un país en que las movilizaciones no eran moneda corriente, en Guatemala donde el férreo dominio neoliberal se vio conmovido por la victoria de una expresión de centroizquierda en agosto de este año, y en Perú, una geografía que durante los últimos años se ha combinado con una inestabilidad política no observada en las últimas décadas.

El caso peruano, en este marco, se liga con otro de los factores señalados más arriba, como es la permanencia de la Inestabilidad Presidencial. Desde la salida anticipada de Siles Zuazo en Bolivia en 1985 este fenómeno se ha extendido hasta la fecha y con escasas excepciones se ha repetido en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esta IP afecta a líderes de disímiles campos ideológicos, aunque los presidentes neoliberales la han sufrido en mayor magnitud. Como advertimos en el apartado correspondiente, durante la década del noventa la región ha asistido a una multiplicación de presidentes popularmente electos que no pudieron terminar su mandato sin que eso conlleve la caída del régimen democrático.

En esta última fase histórica Perú sobresale como el adalid de la IP. Durante los últimos cinco años, cuatro presidentes (dos popularmente electos) no pudieron completar su mandato, ya sea por renuncia o porque fueron forzados por el parlamento a no continuar en su cargo. Esto, como vimos, se combinó con una protesta social cada vez más potente y persistente en sus demandas. Luego de la última salida anticipada de Castillo a finales de 2022 la capital del país fue epicentro de un sinnúmero de marchas (algunas fuertemente reprimidas) como no se veía desde la recuperación democrática.

En esta cuarta fase histórica regional, la IP continuó siendo un emergente de las crisis presidenciales como corolario de esta insatis-

32 Y agregaba la autora: “La sangrienta represión de las manifestaciones por parte de las fuerzas de seguridad solo profundizó el grito de indignación” en Timerman, J. (2022). Colombia y la amenaza de la antipolítica. *Le Monde Diplomatique* digital, Edición 276. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/276-el-peligro-avanza/colombia-y-la-amenaza-de-la-antipolitica/>

facción social con los gobiernos de turno. En ese marco, y a pesar del caso peruano, Ecuador continúa siendo el país en donde la IP se presenta en forma reiterada, mientras que en Argentina y Colombia es en donde más se observa la EP, los dos desenlaces más característicos de las DPBI<sup>33</sup> La reciente salida anticipada de Lasso volvió a poner en el centro de la discusión la problemática de la inestabilidad en el país. En el caso ecuatoriano, las movilizaciones populares que preceden la caída presidencial, en donde los sectores indigenistas tienen un rol trascendental, son en su mayoría lo que explica el desenlace. Sin embargo, esta última IP de Lasso respondió más a una disputa entre poderes en un contexto de baja popularidad presidencial.

El último elemento que visualizamos como elemento significativo de esta última etapa es

---

33 De acuerdo a Fraschini (2021: 34) “...en contrapartida, en Ecuador encontramos un solo caso de EP y en Argentina dos de IP, mientras en Colombia a la fecha, aún no han “caído” presidentes. Es cierto que la inexistencia de reelección inmediata en Chile, Perú y Uruguay, y de reelección en Paraguay limitan sus posibilidades de EP, pero también resulta evidente que ningún presidente a la fecha ha intentado modificar las condiciones del mandato presidencial en esos países. Lo que más puede acercarse a una EP en esos cuatro casos son los de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en Chile, Tabaré Vázquez en Uruguay y Alán García en Perú, es decir, presidentes que lograron su reelección, luego de varios años de salidos del poder. Sin embargo, estas experiencias no pueden considerarse de Estabilidad Presidencial, ya que configuran procesos políticos que no incluyen la reelección inmediata (ni el intento de reformar la constitución para ir por ella), ni tampoco la temporalidad necesaria para adscribirlos al fenómeno analizado”.

la intervención de los militares en la arena política, ya sea en su faceta represiva, como en el aporte de sus cuadros en la gestión de gobierno. Como observamos en la introducción, uno de los componentes más importante del funcionamiento de las DPBI latinoamericanas es la relevancia que en la dinámica política tienen las fuentes extrapartidarias. En ese sentido, los militares han adquirido, en esta última fase, un rol más preponderante que en el pasado. Es cierto que durante la primera fase de transición en los ochenta se ha destacado su actuación también, pero su intervención política en los últimos años merece subrayarse por su importancia. Como observamos más arriba en Venezuela y Brasil no sólo han sido una institución garante de la “paz social”, sino que han formado parte de las gestiones de Chávez, Maduro y Bolsonaro en diferentes roles estratégicos. También han sido clave en la estabilidad política de los primeros mandatarios de Ecuador, Colombia, Chile, Perú y El Salvador. Y fueron vitales en el golpe de estado que desalojó del gobierno a Evo Morales en Bolivia. Esta activa participación castrense genera un conjunto de inquietudes y preocupaciones de cara a la consolidación de la democracia en el futuro.

Como hemos demostrado con el soporte de la evidencia empírica, la región no está asistiendo a un giro de naturaleza ideológico. En estos últimos ocho años se insistió en la existencia de un viraje por derecha o por izquierda, según las diversas miradas de los distintos analistas, pero el mismo no se ha verificado en la realidad. Un examen longitudinal del periodo, evitando la tentación de las coyunturas cortas, revela que no se ha desplegado un giro ideológico en América Latina, más bien se ha visto una región en disputa de proyectos.

De las treinta y una elecciones realizadas desde 2015 a 2023 hay un equilibrio (16 a 15) entre las propuestas conservadoras y progresistas. Una mirada prolongada del periodo no habilita la hipótesis del “giro” (aunque hayan

existido subetapas muy cortas en el tiempo en donde se impusieron candidatos semejantes) que se ha postulado como vimos más arriba como estrategia de abordar el análisis de estos últimos años en la región. Si ha existido, y los datos son elocuentes, una mayor cantidad de triunfos opositores (con marcos ideológicos diversos) y pocas victorias oficialistas, con muy escasas reelecciones. Esto es en mi concepto el principal argumento que sobresale como característica de la etapa, que insisto es de compleja caracterización. Junto a esta insatisfacción de los electorados latinoamericanos con los presidentes de turno se combinan las potentes y persistentes movilizaciones y una inestabilidad presidencial que perdura a pesar de las décadas de ejercicio democrático. Por último, el rol de los militares tomó un relieve significativo en esta última etapa producto de su participación activa en las estructuras de gestión del estado, y un cada vez más influyente poder moderador de la dinámica política en contextos de inestabilidad social.

Para finalizar el artículo, un último punto a considerar es el rol que tuvo la pandemia en este contexto de oficialismos en dificultades. Si se observan las elecciones luego del 2020, año que se desata la emergencia mundial de salud, se puede visualizar que los triunfos opositores son superiores en porcentajes que con anterioridad a ese momento histórico. Si bien es cierto que las derrotas oficialistas se profundizan durante el lapso (2 triunfos sobre 13 disputas electorales), y representan un porcentaje más alto en relación al tiempo histórico analizado desde 2015 a 2023, la tendencia mantiene su curso. De hecho, si tomamos en cuenta las diez elecciones previas al inicio de la pandemia (de Venezuela 2018 a Uruguay 2019) en ocho se imponen candidatos opositores y sólo en dos oficialistas, y son las reelecciones de Maduro y Morales que fueron impugnadas por el sistema político de esos países con distinto éxito. Esto revela que la inclinación hacia los triunfos opositores (como efecto de

un rechazo al gobierno de turno) se verifica a lo largo de todo el periodo analizado. Es cierto que durante las subetapas pueda existir momentos en que los oficialismos exhiben mejores resultados, pero si tomamos en cuenta la extensión del periodo la hipótesis de este trabajo se comprueba empíricamente. Asimismo, el triunfo opositor no deviene necesariamente consolidación del victorioso nuevo oficialismo, ya que este sufre más tarde del rechazo que lo ubica en la situación anterior.

Incluso, como observamos en el apartado correspondiente, aun cuando marcamos como triunfos oficialistas a los de Ecuador 2017 y Paraguay 2018, en ambos casos, el candidato ganador no expresaba una continuidad política con su antecesor; en el caso de Lenin Moreno desanudó el camino de la “década ganada” correísta, y en el caso paraguayo, el candidato Abdo Benítez venció en la interna del Partido Colorado al delfín del presidente Cartes. Más allá de que ambos ejemplos no pueden ser considerados como triunfos opositores, por los diferentes motivos descriptos, no hay dudas de que se trató de dos victorias en donde el “efecto opositor” también estuvo presente.

Las democracias presidencialistas de baja institucionalización han exhibido durante estas cuatro décadas una vitalidad que no se preveía cuando se recuperó la democracia a inicios de los ochenta del siglo pasado. Sin embargo, la robustez de este diseño institucional contiene en su propio funcionamiento una elasticidad que la puede llevar a la Inestabilidad Presidencial, como a la Estabilidad Presidencial, los dos casos polares en los que los primeros mandatarios se mueven dentro de este sistema. Asimismo, las DPBI resultan ser un campo fértil para que las fuerzas extrapartidarias como los militares, las movilizaciones populares, los empresarios y otros actores no partidarios protagonicen un rol estratégico en la dinámica política regional. La debilidad de los partidos y del sistema partidario, lo que Ollier (2010) denomina las configuraciones

partidarias latinoamericanas pueden convertirse, como en la actualidad, en un espacio prolífico para la emergencia de liderazgos de extrema derecha, muchas veces outsider al sistema, que tensionan aún más la debilidad institucional de la democracia.

Para finalizar, este artículo de investigación intentó describir una etapa histórica aún no caracterizada en toda su extensión, debido a su originalidad, incertidumbre y complejidad, detectando que una de sus principales singularidades es la dificultad de los oficialismos para revalidarse. La evidencia empírica, asimismo, revela la inexistencia de un giro ideológico, que impide definir a la fase 2015-2023 como la de un viraje (o consolidación) de una posición política determinada. No es el objetivo de este texto explicar las razones de los fracasos oficialistas, pero sí la de intentar caracterizar las distintas dinámicas que se fueron desprendiendo en esta nueva etapa histórica regional. Ya vendrán otros trabajos a complementar esta hipótesis y dotar de explicaciones científicas, las razones por las cuales los electorados latinoamericanos y sus elites políticas transitan un período en el que los cuestionamientos hacia los oficialismos, expresado en sus derrotas electorales, constituye el principal clima de época en la región.

## Referencias bibliográficas

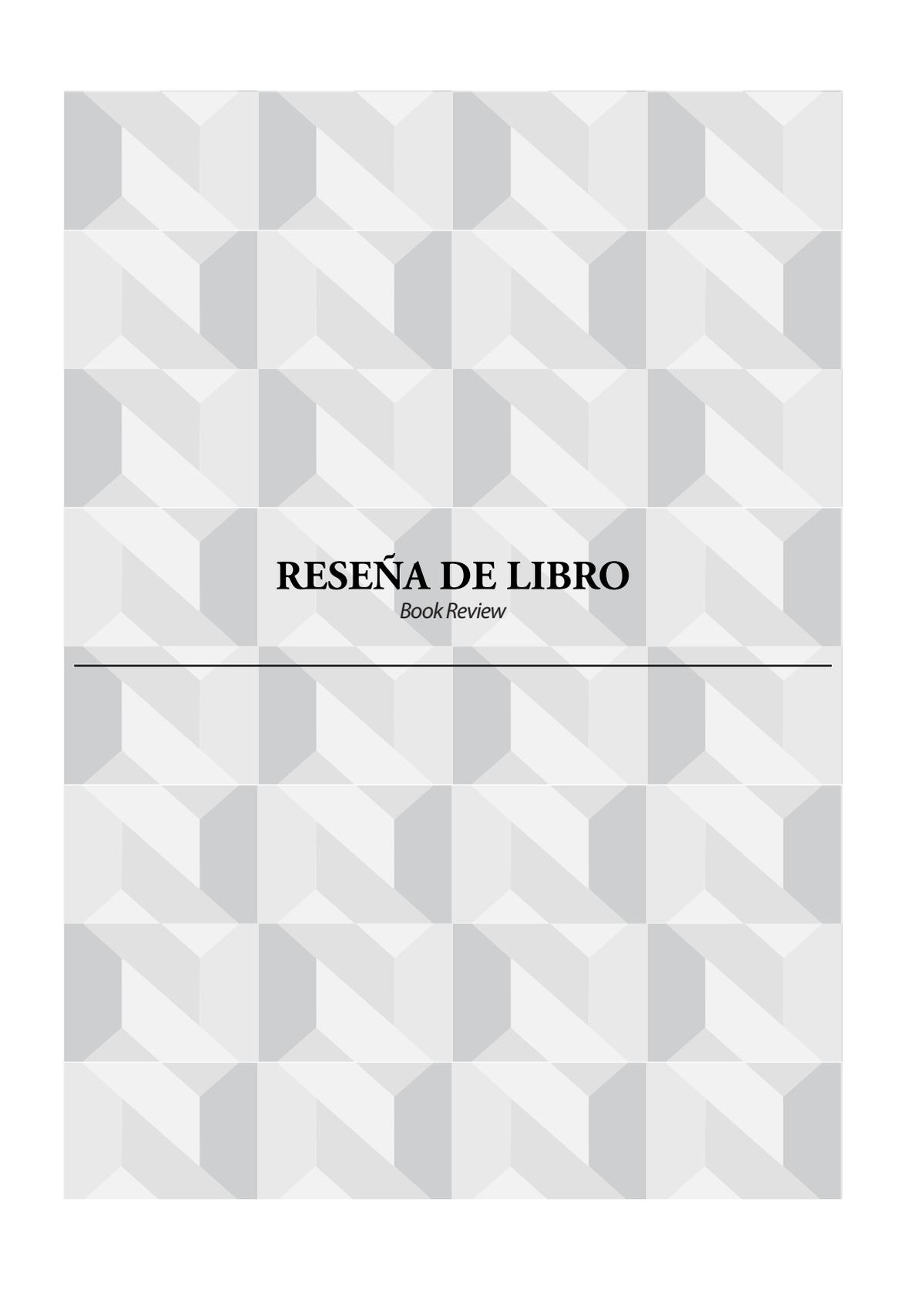
- Acuña, C. (Comp.). (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Adrianzén, C. (2014). Una obra para varios elencos Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 254: 100-111.
- Anderson, P. (1988). Democracia y dictadura en América Latina en la década del '70. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 3: 15-23.
- Araneta, Ma. del P. (2021). *Inestabilidad Política en Brasil. La reelección y destitución de Dilma Rousseff y una comparación con los juicios políticos en Sudamérica*. En M. Fraschini y S. García. *Liderazgos en el laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI* (pp. 145-172). Buenos Aires: Prometeo.
- Aronskind, R. (2019). *Imprevisibilidad internacional y viabilidad del neoliberalismo periférico*. En D. García Delgado y Ma. C. Ruiz de Ferrer (Comps.). *En torno al rumbo. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad* (pp. 55-69). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Astarita, M. y De Piero, S. (2017). *Cambiamos y una nueva forma de elitismo: el político – empresarial*. En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. Documento de Trabajo N° 5* (pp. 187-201). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Bravo, O. (2020). *Las nuevas derechas: un desafío para las democracias actuales*. Colombia: Editorial Universidad Icesi.
- Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo, Ma. V. (2021). *La ley y la trampa*. En *América Latina. Por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Canelas, M. (2022). América Latina: no todo lo que brilla es un «ciclo». *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 299: 35-43.
- Carey, J. (2006). Presidencialismo versus Parlamentarismo. *Revista PostData*. Núm. 11: 121-161.
- Caruncho, L. (2023). *Nuevos líderes, viejas causas. Factores estructurales y estilos de liderazgo de Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil*. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 74: 85-112.
- Cavarozzi, M. y Casullo, Ma. E. (2002). *Los partidos políticos en América Latina hoy ¿consolidación o crisis?* En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Comps.). *El asedio a la política, Los partidos latinoamericanos en la era neoli-*

- beral (pp. 9- 30). Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- CEPAL (2023). *Panorama social de América y el Caribe. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. CEPAL publicaciones. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68702-panorama-social-america-latina-caribe-2023-la-inclusion-laboral-como-eje-central>
- Comini, N. y Sanahuja, J. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 275: 32- 46.
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 247: 120- 137.
- De Luca, M. (1998). *Los Ejecutivos*. En H. Orlandi (Comp.). *Las Instituciones políticas de gobierno* (pp. 133-174). Buenos Aires: Eudeba.
- De Piero, S. y Gradin, A. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData*. Núm. 23, Año 1: 263-294.
- De Piero, S. y Fraschini, M. (2021). El nuevo protagonismo de las Fuerzas Armadas en Sudamérica. *Portal web Agenda Pública El País*. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13499/nuevo-protagonismo-fuerzas-armadas-sudam-rica>
- Eberhardt, L. (2019). *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpe de Estado?* Buenos Aires: Prometeo.
- Escamilla Cadena, A. y Sánchez Gayoso, R. (2017). La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992- 2016). *Polis*. Núm. 13, Año. 1: 47-84.
- Fraschini, M. (2014). Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿dos caras de una misma forma de gobernar? *Revista POST Data*. Vol. 19, Núm. 2: 507-553.
- Fraschini, M. (2021a). *Liderazgos Presidenciales en Sudamérica. Estado de la cuestión*. En M. Fraschini y S. García. *Liderazgos en el laberinto*. *Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI* (pp. 21-56). Buenos Aires: Prometeo.
- Fraschini, M. (2021b). *¿Presidentes con recursos devaluados? Liderazgos presidenciales latinoamericanos (2015-2019)*. En M. D'Alessandro. *Lecciones contra la incertidumbre en política* (pp. 51-56). Buenos Aires: Eudeba.
- Fraschini, M. (2023). *El Liderazgo de Javier Milei; ¿un oasis en el archipiélago sudamericano?* En A. López (Comp.). *Historizar a Milei* (pp. 67-101). Buenos Aires: Escuela Justicialista Néstor Kirchner.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2015). *El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el Siglo XXI en la región*. Villa María: Eduvim.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2019). La debilidad institucional en la Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm.13, Año VI: 219-238.
- García, S. (2021). *La década estable ecuatoriana bajo las presidencias de Rafael Correa*. En M. Fraschini y S. García. *Liderazgos en el laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI* (pp. 205- 228). Buenos Aires: Prometeo.
- García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión crítica*. En D. García Delgado, Ruiz de Ferrier, Ma. C y B. de Anchorena (Comps.). *Elite y captura del estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 27-46). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (Comp.). (1994). *Los problemas de la transición y la consolidación*. En *Los Actores Sociopolíticos frente al cambio. Una perspectiva desde América Latina*. Buenos Aires: Fundación Universidad a distancia Hernandarias.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. Documento de Trabajo N° 5*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- García Linera, A. (2017). *¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias? Portal digital Pulso de los pueblos. Portal Rebelión*. Disponible en: <https://rebellion.org/fin-de-ciclo-progresista-o-proceso-por-oleadas-revolucionarias/>
- García, M. A. (2008). Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro. *Nueva Sociedad*. Núm. 217: 118-126.
- García Montero, M. (2021). *¿Un nuevo giro a la izquierda en América Latina? Portal web Latinoamérica 21. Una región, todas las voces*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/>
- Giordano V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 254: 46-56.
- Grimson A. (2018). Vuelco a la derecha, ¿hasta dónde? En Anatomía del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique. Número especial*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/vuelco-a-la-derecha-hasta-donde/>
- Guzzetti, R. (2023). *China-EEUU: Una relación esencial*. En R. D. Guzzetti, J. R. Iglesias y E. Katz. Buenos Aires: Bitácora Ediciones.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*. Núm. 49: 51-72.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (2003): *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, En J. Lanzaro (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 15-49). Buenos Aires: CLACSO.
- Lechner, N. (1990). *De la Revolución a la democracia*. En *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Leiras, S. (2008). Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático. *Revista Ecuador Debate*, Vol. 73: 47-62.
- Levitsky, S. y Murillo, Ma. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politaí: Revista de Ciencia Política*. Vol. 3, Núm. 5: 17-44.
- Levitsky, S. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*. Núm. 24: 159-176.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after de Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Kenneth, R. (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Left in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. (2013). *Los peligros del presidencialismo*. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Núm. 7: 11-31.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). Ruptura y continuidad: la caída de 'Mel' Zelaya en perspectiva comparada. *América Latina Hoy*. Núm. 55: 173-197.
- López, M. (2018). *Transición y Democracia en Paraguay (1989-2017). El cambio no es una cuestión electoral*. Buenos Aires: Sb Editorial.
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*. Núm. 49: 31-50.
- Mayorga, R. A. (2008). *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*. En J. Lanzaro (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 101-135). Buenos Aires: CLACSO.
- Morinigo, D. (2021). *Gobernar después de Chávez. La Venezuela de Nicolás Maduro (2013-2019)*. En M. Fraschini y S. García. *Liderazgos en el laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI* (pp. 87-115). Buenos Aires: Prometeo.
- Munck, G. (2004). *Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Fron-*

- tiers. *Review of Political Science*. Num. 7: 437-462.
- Mustapic, A. Ma. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*. Núm. 45 (178): 263-280.
- Natanson, J. (2022). La tercera izquierda. *Le Monde Diplomatique*. Núm. 273. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/273-temor-y-temblor/la-tercera-izquierda/>
- Natanson, J. (2009). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate.
- Nohlen, D. y Rial, J. (1988). *Reforma Política y Consolidación democrática. Perspectivas comparadas*. En N. Dieter y A. Solari (Comps.). *Reforma Política y Consolidación democrática. Europa y América Latina* (pp. 327- 358). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Novaro, M. (1996). Los Populismos Latinoamericanos transfigurados. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 144: 90-103.
- Nun, J. (1991). La Democracia y la modernización treinta años después. Ponencia presentada en el *XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política*. Buenos Aires.
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: «institucionalidad sucia», o la aporía del populismo en el poder. *Revista POSTData*. Vol. 19, Núm. 2: 345-375.
- O'Donnell, G. (1984). ¿Y a Mí, Qué Me Importa? Notas Sobre Sociabilidad y Política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: CEDES, Documentos de trabajo.
- O'Donnell, G. (1997a). *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario*. En G. O'Donnell. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 199- 217). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1997b). *¿Democracia delegativa?* En G. O'Donnell. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (pp. 287- 304). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (2006). *On Informal Institutions. Once Again*. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 285-289). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ollier, Ma. M. (2006). Más allá del presidencialismo y el parlamentarismo. *Revista POSTData*. Núm. 11: 223-233.
- Ollier, Ma. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*. Núm. 49: 73-103.
- Ollier, Ma. M. (2010). El liderazgo presidencial: Síntoma de un patrón sudamericano (el caso argentino, 2003- 2007). Paper presentado en el *XXIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*. Toronto, Canadá.
- Ollier, Ma. M. (2014). Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011). *Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno* (Nueva Serie). San Martín: Universidad Nacional de San Martín.
- Panizza, F. (2009). *Populismo: ¿qué nos dice el nombre?* En F. Panizza (Comp.). *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Polga Hecimovich, J. (2010). *Políticos, militares y ciudadanos. Un análisis de las caídas presidenciales en Ecuador (1997-2005)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pirotta, I. (2021). *Ascenso y radicalización de Jair Bolsonaro. Desde la precampaña hasta el primer año de gobierno*. En M. Frascini y S. García. *Liderazgos en el laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI* (pp. 173-204). Buenos Aires: Prometeo.

- Racovschik, Ma. A. y Raimundi, C. (Comps.). (2016). *¿Fin de ciclo o paréntesis en la región?: balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur. Documento de trabajo* Núm. 4. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ramírez Gallegos, F. (2023). ¿Nuevo giro a la izquierda o transformación del conflicto político? *Cuestiones de Sociología*. Núm. 28, Vol. 156. Disponible en: <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/cse156/17721>.
- Ramírez, J. M. (2021). *Presidencias interrumpidas. Nuevas lógicas de inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Autores de Argentina.
- Sader, E. (2009). El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno. *Metapolítica*. Núm. 65: 26-33.
- Schuster, M. y Stefanoni, P. (2021). ¿Un segundo «giro a la izquierda» en América Latina? *Revista Nueva Sociedad* digital. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/un-segundo-giro-a-la-izquierda-en-america-latina/>
- Serrafero, M. (2013). Después del caso Collor. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Núm. 30: 303-330.
- Serrafero, M. (2022). *Los estudios presidenciales. En Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina* (pp. 97-136). Buenos Aires: Ediar.
- Serrano Mancilla, A. (2021). *Evo: Operación Rescate. Una trama geopolítica en 365 días*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Silva Flores, C. y Martins, C. (2013). *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS y CLACSO.
- Sivak, M. (2014). *Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales*. Buenos Aires: Debate.
- Stoessel, S. y Retamozo, M. (2023). Populismos del siglo XXI, ¿nueva fase luego del giro nacional-popular de principios de siglo? *Cuestiones de Sociología*. Núm. 28, Vol. 150. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23468904e150>
- Tedesco, L. y Diamant, R. (Coords.). (2013). *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*. Madrid: Editorial de la Catarata.
- Tereschuk, N. (2018). *La calesita argentina. La repetición de los ciclos políticos argentinos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Timerman, J. (2022). Colombia y la amenaza de la antipolítica. *Le Monde Diplomatique*, Edición 276. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/276-el-peligro-avanza/colombia-y-la-amenaza-de-la-antipolitica/>
- Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Torrice, M. (2021). *Giro a la derecha: Un nuevo ciclo político en América Latina*. México D. F.: FLACSO México.
- Uc, P. (2014). *La intermitente democracia en América Central: una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Buenos Aires: Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.
- Zermeño, S. (1989). El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden. *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 4, Año LI: 115-150.
- Zicari, J. (2022). Crisis presidenciales, escudos parlamentarios y escudos populares en América Latina. La supervivencia presidencial en la inestabilidad política (1990-2015). *Revista Argentina de Ciencia Política*. Vol. 1, Núm. 29: 248-276.
- Zimmering, R. (2022). El trauma latinoamericano y la guerra en Ucrania. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*. Vol. 9, Núm. 2: 151-177.



# RESEÑA DE LIBRO

*Book Review*

---



## EL ESTADO Y SUS BUROCRACIAS

Discusiones teóricas  
y avances de investigación



GRACIELA INDA  
(COMPILADORA)

TESEOPRESS 

## RESEÑA DE LIBRO

### *Book reviews*

TÍTULO

## **El Estado y sus burocracias:** *Discusiones teóricas y avances de investigación.* Graciela Inda (Compiladora).

Buenos Aires: Teseo Press, 2023

(Primera edición especial, 336 páginas, ISBN 978-987-888-118-8).

Graciela Inda (Comp.). *The State and its bureaucracies: Theoretical discussions and research advances.*

Buenos Aires: Teseo Press, 2023, 336 pages.

**Por Martina Acedo Czukiewiez\***

**Fecha de Recepción:** 08 de noviembre de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 04 de abril de 2024.

**Palabras clave:** *Estado, Burocracia, Gestión, Programas Sociales, Administración, Política.*

**Keywords:** *Government, Bureaucracy, Management, Social Programs, Administration, Politics.*

---

\* Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y de la Tecnicatura en Gestión Pública en la Universidad Nacional de La Matanza. Correo electrónico: martu.acedoczukiewiez@gmail.com

El libro que aquí presentamos titulado: *El Estado y sus burocracias: discusiones teóricas y avances de investigación* es una compilación realizada por Graciela Inda, que abarca discusiones teóricas, investigaciones y artículos escritos en su totalidad por mujeres, investigadoras y docentes de la República Argentina. Las mismas se introducen en el vasto territorio teórico de la burocracia estatal para delimitarlo en cuestiones de género, en casos específicos de análisis, en la militancia política de jóvenes, en su interrelación entre los distintos niveles del Estado, entre otros. El tratamiento de la cuestión de la burocracia de los Estados modernos ha generado consensos y discusiones en torno a su alcance, su efectividad, su complejidad y su funcionamiento. En esta compilación de textos resulta interesante ver cómo convergen las teorías clásicas burocráticas con su aplicabilidad en la burocracia estatal argentina.

Dentro de las teorías del Estado, sin duda, la teoría weberiana sobre la burocracia estatal ha demostrado ser de suma relevancia y su perdurabilidad a lo largo del tiempo, es un testimonio de su impacto en el campo, lo que condujo a su adopción como carácter permanente dentro de la teoría política. No obstante, eso no impidió el surgimiento de críticas, correcciones y reparos. El mismo Weber afirma que el absolutismo burocrático amenaza con "asfixiar" diferentes libertades individuales. Como es bien sabido, la teoría weberiana surge como oposición a la teoría del Estado planteada por Karl Marx, quien ve al Estado como un aparato de dominación de clase, perpetuado por el poder de capital sobre la clase trabajadora. Luego, es Lenin quien introduce la burocracia como el cuerpo de funcionarios especializados en la administración.

La teoría de Weber propone la eficiencia, el orden, la tecnocracia y alta profesionalización del cuadro administrativo del Estado, cuya función primordial es la de resolver los problemas del Estado. En este marco, autores contemporáneos proponen un giro en la

función de las burocracias estatales. Niskanen, por ejemplo, sostiene que éstas deben participar activamente en la elaboración de políticas públicas, o que éstas tienen sus propios intereses a cumplir. De este modo, surgen con gran impulso luego de los años setenta, diferentes investigaciones acerca del rol de las burocracias, su finalidad, el papel de los burócratas. Dicho suceso, sucede a la par del advenimiento de nuevas formas de la administración pública, tales como *New Public Management*, modelo de gobernanza, modelo de gestión en redes, entre otros. En efecto, es dentro de este marco teórico que se inscriben los diferentes artículos que componen este libro. La burocracia abarca cada uno de los aspectos de vivir en sociedad y está intrínsecamente relacionada con la política. Ambos conceptos se corresponden según Graciela Inda quien, por su parte, sostiene que no hay concepción de la burocracia que no suponga una teoría de la política, donde existe un vínculo estrecho entre el aparato administrativo y sus políticas con las luchas igualitarias.

La tarea de las autoras de este libro es enmarcar la burocracia estatal argentina dentro de los campos teóricos esbozados previamente, entendiendo al aparato burocrático no como uno perfecto y automático, sino uno complejo y laberíntico enriquecido por su heterogeneidad y analizado desde sus aspectos disyuntivo, patriarcal, subnacional y paraestatal, afectivo e institucional. Es así como cada una de ellas nos presenta a la burocracia en un ámbito específico de la administración del Estado argentino.

El primer capítulo corresponde a Mabel Thwaites Rey, titulado *Los tiempos de militar al Estado*. Allí, la autora nos acerca a la irrupción de los tecnócratas neoliberales en la burocracia argentina, luego del período de ajuste del gobierno de Carlos Menem. Thwaites Rey sostiene que la crisis generada por las reformas del '90 y, posteriormente, la crisis del 2000-2001 provocaron un proceso de ampliación y fortalecimiento de las instituciones estatales en ma-

nos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Durante estos mandatos, se impulsó desde el Estado argentino el compromiso político con la gestión pública y la importancia de la adhesión y la militancia política. Esto trajo consigo lo que se denominó “burocracias militantes” con el ingreso a la función pública de distintos dirigentes o movimientos sociales, lo que significó apartarse de la figura del tecnócrata especializado y consolidar una figura burocrática con sentido misional, que permitió una mayor penetración del Estado en el territorio, mejor canalización de las demandas de los sectores populares, mayor participación juvenil en la política y la articulación entre la burocracia y la militancia.

El segundo texto de Thwaites Rey hace hincapié en la dicotomía administración *versus* política encarnada en la división entre los tecnócratas liberales, surgidos en los años 90, y los punteros políticos, como reacción contraria a los tecnócratas, en la administración pública. La autora sostiene que entre la administración y la política debe existir una estrecha colaboración para evitar enfoques excesivamente tecnocráticos o decisiones políticas partidistas, patrimonialistas o clientelares. Asimismo, afirma que la constante interacción entre ambos conceptos permite garantizar el buen funcionamiento de la política y la gestión estatal, buscar objetivos claros, firmeza en las decisiones políticas, conducción, liderazgo y compromiso con la labor pública cotidiana. A su vez, promueve una mayor participación ciudadana, lo que termina en una mayor y mejor conexión con las mayorías populares para superar la división no solo entre la política y la administración, sino también la escisión que existe entre los gobernantes y los gobernados.

Por su parte, el texto de Beatriz Figallo aborda la gestión estatal y su complejidad. Al analizar el Estado, sostiene la autora citando a Morin que debemos pensarlo en su dimensión temporal y espacial, para entender sus facetas multidimensionales, sus contradiccio-

nes, sus cambios y sus crisis. Lejos de ser algo simple o neutral, el Estado es una institución heterodoxa, disruptiva, susceptible al cambio. El mismo es el ente protector y garante de las libertades y derechos individuales y, a su vez, domina y subyuga a los seres humanos. Figallo defiende la propuesta de Morin sobre la organización y el funcionamiento del Estado, quien argumenta que éste es un proceso a la vez ordenado y desordenado, donde existe un margen de libertad para accionar, por lo que no hay certidumbre absoluta. Este proceso que se debate entre la libertad de acción y la planificación de la acción estatal permite restaurar el orden perdido luego de procesos de crisis o caos.

Seguidamente, Ferrari Mango aporta una visión de la burocracia a nivel paraestatal y subestatal, esto es, analizando la interrelación entre los diferentes niveles del Estado al aplicar un programa y/o política social, lo que se denomina *coordinación interjurisdiccional*. La autora utiliza como caso concreto el programa PRIST-AT, hoy conocido como *Potenciar trabajo*, que tenía como objetivo la generación de puestos de trabajo a través de cooperativas de trabajo. Luego de una detallada recorrida del programa y sus fluctuaciones en las diferentes gestiones que lo atraviesa, la autora hace hincapié en los vínculos que se tejen entre las burocracias nacionales (el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), subnacionales (los distintos municipios) y paraestatales (las organizaciones sociales). A raíz de entrevistas a personal de los diferentes entes públicos, surge el argumento de que la vinculación entre los niveles burocráticos permite la construcción constante de espacios y prácticas de gestión, fortaleciendo la territorialidad, fomentando la economía social y la representación de heterogeneidades.

El texto de Carla Zibecchi explica la irrupción de la cuestión de género o de la cuestión mujer al ámbito burocrático, desde la primera oficina de la mujer hasta la incorporación de

estas en la administración y gestión pública. La cuestión mujer fue reconocida como una deuda de la democracia luego del periodo de gobiernos militares. En 1983 se creó la Dirección Nacional de la Mujer y la Familia y en 1987 la Subsecretaría de la Mujer. Dentro de las mujeres "pioneras" que ocuparon cargos de jerarquía estatal nos encontramos con Zita Montes de Oca y Haydeé Birgin, quienes, a raíz de sus cargos y su lucha feminista, lograron introducir la cuestión de la mujer en la agenda política y legitimarla como tal, a través de la creación de organizaciones, la "alianza" con partidos políticos, la creación de mecanismos de participación como seminarios, investigaciones acerca de la situación de la mujer a nivel nacional, entre otros instrumentos de legitimación.

Este libro también se compone del capítulo de Valeria Ojeda, quien muestra la importancia y el rol protagónico que juegan las afectividades en el quehacer diario de los Burocratas a Nivel Callejero (BNC), la última línea de trabajadores estatales que trabajan cara a cara con la ciudadanía. Con los ejemplos de cuatro BNC, Carmen, Camila, Cándido y Cristina, la autora esboza cómo lograron llevar adelante las políticas gubernamentales en las que trabajaban y cómo su trabajo impregnaba en sus vidas personales. Los cuatro casos están unidos por un hilo conductor a todos les importaba su trabajo, lo que hacían. En cada uno impactó de manera positiva o negativa, cada uno desarrolló su trabajo en condiciones de empleo, pero los cuatro BNC tenían un sentido, querían hacer lo que hacían y, a pesar de las falencias y/o ausencias del Estado en los cuatro casos, cada uno seguía trabajando motivados por sus propias afectividades.

En síntesis, los textos mencionados y los que quedaron atrás muestran las distintas facetas de una burocracia a la que se cree rígida, altamente calificada y jerarquizada, muchas veces calificada como torpe o ineficiente. Lo cierto es que la burocracia, y la gestión del

Estado a través de ésta, es un laberinto lleno de matices, porosidades, denso en detalles, con lugares recónditos o poco estudiados. La misión de las autoras fue, en gran medida, desenmarañar aspectos de la burocracia estatal argentina poco estudiadas, como lo fue el estudio de las afectividades realizado por Valeria Ojeda, o el largo camino recorrido por las mujeres y su arduo trabajo para institucionalizar la cuestión de género explicado por Carla Zibecchi.

Cada uno de los tópicos analizados en el libro reseñado coincide con la idea de que política y administración se corresponden y adecuan el uno al otro. Ya desde la obra y los aportes de Max Weber, entendemos que la gran máquina burocrática no sería nada sin una conducción política fuerte de dicha maquinaria. El estudiar el aparato burocrático implica entender sus falencias, sus contradicciones y su complejidad. Así como estudiar el Estado significa visualizarlo como un lugar de alianzas, de estrategias y de contradicciones también. Es comprender que ninguno puede entenderse sin el otro. Este lineamiento es el siguen los trabajos de esta compilación, donde el análisis y la investigación nos guían por el terreno pantanoso que es hablar sobre una "burocracia estatal".

## Sobre los Autores

### Note on Contributors

**MARTINA ACEDO CZUKIEWIEZ** es estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y de la Tecnicatura en Gestión Pública en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).

**ALEJANDRO CASALIS** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador del ICSAL-FLACSO/CONICET. Investigador-docente del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, donde se desempeña como secretario académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como coordinador académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social.

**EDUARDO CRESPO** es Master y Doctor en Economía por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y Licenciado en Economía y en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor del Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) de la Universidade Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Brasil, y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), Argentina.

**MIRIAM DEBIEUX ROSA** é Doutora em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Pós-Doutorada pela Université Paris Diderot - Paris 7. Professora Titular do Departamento e do PPG em Psicologia Clínica do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP). Pró-Reitora Adjunta para Inclusão e Pertencimento da Universidade de São Paulo (USP).

**MARIANO FRASCHINI** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos

Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política por el Ideas - Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctor en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es Profesor regular de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo es docente en el Doctorado de Ciencias Sociales de la UBA, de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la FLACSO Argentina y de la Maestría en Gobierno de la UBA. Es coautor de los libros *El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el Siglo XXI en la región* y *Liderazgos en el laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI*

**ALEXANDRE JERÓNIMO FREITAS** é Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Coordenador do Centro de Estudos das Economia do Mar (CEEMAR/UFRJ).

**ARIEL GARCÍA** es Doctor en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**DANIEL GARCÍA DELGADO** es Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es investigador principal del CONICET con sede en la FLACSO Argentina. Se desempeña como director del Área de Estudios

y Políticas Públicas, director de la Maestría en Políticas Públicas y de diversos diplomas de posgrado, así como también es el director de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**JAVIER WALTER GHIBAUDI** es Doctor en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidade Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Brasil. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**AGUSTINA GRADIN** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como directora Académica del Programa de Estudios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil. Investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**ROSE GURSKI** é Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutora em Psicologia Clínica pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Associada do Departamento de Psicanálise e Psicopatologia do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente Permanente no Programa de Pós-graduação em Psicanálise: clínica e cultura (UFRGS) e no Programa de Psicologia Clínica da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Produtividade do CNPq.

**ANA LOGIUDICE** es Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y docente regular de grado de las

Facultades de Psicología y de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**NERIO NEIROTTI** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Master of Public Affairs por la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Investigador-docente, director del Programa de Análisis Estratégico y Evaluación de Políticas Públicas y del Diploma Superior en Evaluación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones, del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**DAYANE VICTÓRIA RODRIGUES DA SILVA** é graduanda em economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Bolsista de iniciação científica do Centro de Estudos da Economia do Mar (CEEMAR/UFRJ).

**MARTÍN SCARPACCI** é Doutor em Planificação Urbana e Regional pela Universidade Federal de Rio de Janeiro, Mestre em Estudos Urbanos pela FLACSO-Ecuador e, Arquitecto pela UNR em Argentina. Atualmente realiza seu Pós-Doutorado com apoio CNPq-FAPERJ no IPPUR-UFRJ, Brasil.

**LI YONGFENG** es Magister de la Universidad de Buenos Aires en Administración de Organizaciones del Sector Cultural y Creativo (FCE-UBA). Especialista en Estudios Contemporáneos de América y Europa por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Diplomado Superior en Gestión y Enseñanza del Español por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Licenciado en Letras y Filología Hispánica por la Universidad de Estudios Internacionales de Jilin, China. Traductor de Changchun Railway Vehicles Co. Ltd. (CRRC).

# Convocatoria

## NÚMERO VEINTITRÉS

**Dossier:** Geopolítica y guerra mundial híbrida en el siglo XXI.

*Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global*

**Coordinador:** Néstor Restivo.

El actual orden internacional se encuentra en un proceso de transición desde un orden unipolar con hegemonía de los Estados Unidos y las principales potencias europeas, hacia otro emergente y multipolar que se expresa centralmente en el crecimiento y en la importancia de China, de los BRICS y del sur global. Este nuevo orden multipolar busca introducir modificaciones en la distribución de poder a nivel mundial en función del peso que tienen actualmente (y desde hace ya tiempo) los BRICS y los países del sur global que, en esencia, son los que en los últimos años han traccionado la economía mundial y han introducido nuevos valores, formas y estilos de cooperación postcoloniales. Esta transformación produce “movimientos tectónicos” que inexorablemente generan resistencias de las potencias tradicionales -y “guerras proxy”- y movimientos de ultraderecha en diversas partes del mundo.

La desdolarización, la ampliación del grupo de los BRICS, la configuración de la alianza China-Rusia tras la reformulación geopolítica de Asia, los acuerdos entre Irán y los Emiratos Árabes Unidos, la influencia de la Franja y de la Ruta de la Seda en el comercio y en la infraestructura mundial, la capacidad de generar una identidad y propuestas de un nuevo orden mundial desde el sur global para reformular las instituciones obsoletas de Bretton Woods y promover así un mundo más pacífico, cooperativo, descolonizado y respetuoso de las soberanías nacionales, son tan solo algunos de los temas propuestos en este *dossier* de la Revista Estado y Políticas Públicas. De este modo, el orden que ha gobernado la economía global desde la Segunda Guerra Mundial ha sido erosionado y hoy está cerca del colapso. El norte global ha intentado y aun intenta por medio de sanciones, de militarización, de intervenciones de embajadas (en particular de los Estados Unidos, arquitecto indiscutido del orden mundial después de la II Guerra Mundial) sostener su hegemonía. La influencia de este último en América Latina es notoria en su intento de erradicar toda influencia de China en lo que considera “su patio trasero”. Hoy más que nunca, en plena crisis hegemónica y de transición del sistema-mundo, los Estados Unidos apela a su poder militar y a diversas tácticas de desestabilizadoras para recobrar -o al menos perder lo menos posible- su supremacía. En ese contexto, los principales objetivos estadounidenses de acuerdo a Telma Luzzani (2024) son: 1) evitar tanto el desarrollo soberano

en el interior de los países del continente como la integración latinoamericana y caribeña (ALBA-TCP; UNASUR, CELAC, entre otros); 2) recobrar el dominio total de la región e impedir que repunte un nuevo ciclo progresista regional o un regionalismo más autónomo; y 3) recuperar el monopolio de la extracción y de la distribución de los abundantes recursos naturales que poseemos y, sobre todo, evitar que los rivales como China los obtengan. No es casualidad que, para alcanzar los dos primeros objetivos, los Estados Unidos haya puesto el foco en aquellos países que, en la primera oleada progresista del siglo XXI, dieron impulso al antineoliberalismo y a la soberanía. En ese sentido, el caso de la reversión de la inserción al norte global de la Argentina del actual presidente Javier Milei es emblemático e ilustrativo de lo que pasa también en otros países. En otras palabras, se evidencia el realineamiento con los Estados Unidos definido como “aliado natural” y “faro de la libertad” con Gran Bretaña e Israel; lo cual coincide con la salida de los BRICS plus, la tensión con los líderes progresistas y de izquierda de América Latina; el acercamiento a Taiwán; la desactivación del *swap* chino, la suspensión de la construcción de las represas hidroeléctricas en Santa Cruz, el polo logístico naval en Tierra del Fuego, la construcción de la central nuclear Atucha IV y el financiamiento del reactor CAREM. A ello, se suma su afán de intervención en el territorio para el control del polo astrofísico de Neuquén, la compra de aviones a Dinamarca y buscar conflictos y focos de desestabilización en la región. Por ejemplo, a través de las denuncias infundadas de la ministra de Seguridad sobre focos terroristas en Chile y en Bolivia.

El interés en el litio y en la pesca hacen de la cooperación militar con de los Estados Unidos su concreción en la presencia en la Hidrovía y en el Atlántico Sur, o el anuncio de la construcción de una base militar y logística conjunta en Tierra del Fuego para tener control sobre el Atlántico Sur, las Islas Malvinas y principalmente sobre el pasaje que une el océano Atlántico con el Pacífico y la proyección hacia la Antártida.

El proyecto de la denominada Ley Bases que se debate actualmente en el Congreso de la Nación y el Pacto de Mayo intentan terminar de configurar un Estado enclave, vale decir, un estatuto de entrega para un país reprimarizado y una nueva formulación constitucional que quiebre una identidad nacional, los derechos y las posibilidades de un desarrollo más autónomo e inclusivo. De allí que podemos afirmar que no hay proyecto de desarrollo nacional sin Estado, sin soberanía ni integración regional. Se requiere de una comprensión cabal de los desafíos que tienen las alternativas a las ultraderechas en América Latina y a una geopolítica de desposesión.

Por último, nos resta señalar que se necesita masa crítica, investigaciones y teoría situada sobre estos temas para poder ofrecer análisis, propuestas, alianzas y políticas públicas que permitan aprovechar esta transformación global en favor de los pueblos y no de las elites, de lo productivo y no de lo meramente especulativo, con mayor justicia, trabajo de calidad y una vinculación más armónica entre las dimensiones social y ambiental. A esta tarea es entonces a la que convocamos en el próximo número de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

**Fecha límite para enviar los artículos de investigación:** 01 de junio de 2024.

**Para enviar las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase:**

***Revista Estado y Políticas Públicas*** - FLACSO Argentina

[www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista)





# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE Andes**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



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



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas* - FLACSO Argentina  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.)

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeyp@flacso.org.ar](mailto:revistaeyp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO



### Documento de Trabajo Núm. I

**Evaluando "en clave pública"**  
BERNAZZA, Claudia;  
COMOTTO, Sabrina;  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015



### Documento de Trabajo Núm. II

**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2015



### Documento de Trabajo Núm. III

**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).  
Mayo de 2016



### Documento de Trabajo Núm. IV

**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.**  
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).  
Octubre de 2016



### Documento de Trabajo Núm. V

**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).  
Junio de 2017



### Documento de Trabajo Núm. VI

**Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).  
Febrero de 2020



### Documento de Trabajo Núm. VII

**Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas**  
MAZZOLA, Roxana (Comp.).  
Diciembre de 2021



### Documento de Trabajo Núm. VIII

**Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina**  
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).  
Marzo de 2022



### Documento de Trabajo Núm. X

**Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.**  
Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).  
Abril de 2022

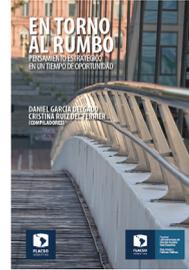
## OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladora).  
Julio de 2017



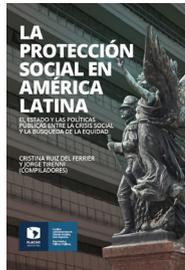
**ELITÉS Y CAPTURA DEL ESTADO.** Control y regulación en el neoliberalismo tardío  
GARCÍA DELGADO, Daniel,  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE  
ANCHORENA, Beatriz (Comp.).  
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO.** Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2019



**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.**  
Ya nada va a ser igual  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
Noviembre de 2020



**LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.** El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina,  
TIRENNI, Jorge  
Diciembre de 2021



**DEMOCRACIAS CONDICIONADAS.** Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial  
GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS, Alejandro  
Agosto de 2023

---

### Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado(Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

### CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)

## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

## Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

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

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

### Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

#### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

### Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

### Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.  
Oficina del 2do piso  
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Teléfono: (54) (11) 5238-9361  
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



